



Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu

Buku Pedoman Keuangan Politik



Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu

Buku Pedoman Keuangan Politik

Editor:

Elin Falguera
Samuel Jones
Magnus Ohman

Kontributor:

Julie Ballington
Elin Falguera
Muriel Kahane
Juan Fernando Londoño
Karl-Heinz Nassmacher
Magnus Ohman
Daniela R. Piccio
Fredrik Sjöberg
Daniel Smilov
Andreas Ufen
Daniel Zovatto



Funding of Political Parties and Election Campaigns
A Handbook on Political Finance

Edisi Bahasa Inggris 2016 © International Institute for Democracy and Electoral Assistance

Buku ini adalah terjemahan langsung dari versi bahasa Inggris buku International IDEA “Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Party Finance” tahun 2014. Keakuratan teks yang diterjemahkan belum diverifikasi oleh International IDEA. Jika ada keraguan dalam Bahasa yang diterjemahkan, maka yang berlaku adalah versi asli bahasa Inggris (ISBN: 978-91-87729-24-9).

Terjemahan ini dilakukan oleh Perludem.

Publikasi International IDEA terbebas dari kepentingan nasional atau politik tertentu. Pandangan-pandangan dalam publikasi ini tidak mewakili pandangan International IDEA, Pimpinan dan Anggota Dewannya.

Permohonan izin untuk memperbanyak atau menerjemahkan seluruh atau sebagian dari publikasi ini agar ditujukan kepada:

International IDEA
SE-103 34 Stockholm
Swedia

Desain Grafis Original oleh: Turbo Design
Ilustrasi Sampul: (c) Ellen Isaacs

Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu
Buku Pedoman Keuangan Politik
Penerjemah: Djohan Rady
Tata Letak: Eko Punto Pambudi
ISBN: 978-602-73248-7-9

Kata Pengantar

Di sepanjang perjalanan karir, saya telah banyak menyaksikan dampak buruk uang di dalam politik dan pemerintahan. Telah begitu banyak bukti bahwa korupsi dan donasi yang tidak diregulasi akan mempengaruhi integritas politik dan pemilu. Di beberapa negara, uang hasil tindak kejahatan sering dikucurkan ke dalam arena politik untuk mengontrol pejabat dan institusi publik. Fenomena semacam ini membuat banyak orang kehilangan kepercayaan terhadap para politisi dan proses demokrasi. Contohnya, sebuah studi yang dilakukan baru-baru ini menunjukkan dua pertiga rakyat Amerika kurang percaya terhadap pemerintahnya sendiri karena pengaruh donatur-donatur besar.¹

Kebutuhan untuk mengatur keuangan politik yang tak terkendali, tak terbuka, dan buram diidentifikasi oleh Global Commission on Election, Democracy, and Security² sebagai sebuah tantangan mempertahankan integritas pemilu di negara-negara berkembang maupun negara maju. Komisi Global berpendapat bahwa keuangan politik yang diregulasi dengan buruk dapat menghasilkan ketidaksetaraan politik dan menurunnya kepercayaan publik terhadap pemilu. Dan tentu saja, kegagalan peraturan keuangan politik akan menghilangkan jiwa demokrasi dan karakternya yang unik.

Masyarakat di seluruh dunia ingin partai politik dan pemerintah merepresentasikan pandangan dan kebutuhan-kebutuhan mereka. Sayangnya, seringkali partai politik hanya memprioritaskan kebutuhan pemberi dana yang paling besar. Jika perusahaan atau individu kaya raya dapat membeli pengaruh melalui suara para politisi, maka masyarakat kebanyakan akan kehilangan kepercayaan dan termarginalisasi dari proses politik. Semua ini berujung pada rendahnya partisipasi publik dan mengasingkan mereka dari politik.

Meski pendanaan untuk kampanye dan partai politik memegang peranan penting di dalam berfungsinya demokrasi, uang yang tidak teregulasi akan membuat medan demokrasi menjadi tidak rata. Tingginya tingkat belanja kampanye akan melahirkan persepsi bahwa orang-orang kaya mampu membeli pengaruh dan mengancam kesetaraan politik. Penyalahgunaan

1 Brennan Center for Justice Research sebagaimana dirujuk pada laporan Global Commission on Democracy, Election and Security (2012, hlmn. 34)

2 Global Commission on Democracy, Election and Security merupakan inisiatif gabungan antara Kofi Annan Foundation dan International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). Laporan yang disusun oleh organisasi ini, berjudul *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Election Worldwide*, dapat diunduh pada <http://www.global-commission.org/report>

uang negara oleh partai berkuasa juga masih menjadi masalah akut di banyak negara. Ketidakrataan medan politik ini pada akhirnya akan mempengaruhi partisipasi masyarakat di dalam proses politik yang demokratis.

Beberapa tahun belakangan kita menyaksikan meningkatnya penetrasi uang hasil kejahatan transnasional yang dikucurkan ke dalam arena politik. Di Amerika Selatan, Afrika Barat, serta di beberapa belahan dunia yang lain, regulasi yang buruk dan kurangnya transparansi telah membuat pelaku kejahatan terorganisir mampu membeli pengaruh para pejabat terpilih melalui pemberian dana kampanye. Fenomena ini tidak saja merusak demokrasi, *good governance*, dan penegakan hukum, tetapi juga membawa dampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemberantasan kemiskinan.

Oleh sebab itu muncul sebuah kebutuhan mendesak untuk membentuk peraturan keuangan politik yang lebih baik. Pemerintah di manapun harus mengatur donasi dan pembelanjaan politik secara lebih efektif. Untuk itu dibutuhkan transparansi dan keterbukaan informasi terkait donatur, disertai hukuman yang setimpal bagi para pelanggar. Mekanisme pengawasan dan penegakan hukum juga memegang peran yang krusial.

Buku yang diterbitkan International IDEA ini hadir di saat yang sangat tepat dan akan memberikan kontribusi penting bagi demokrasi. Buku ini disusun berdasarkan terbitan-terbitan IDEA sebelumnya dan akan memberikan pemahaman yang lebih baik mengenai kondisi peraturan keuangan politik terkini. Buku ini juga akan memberikan saran-saran serta rujukan bagi upaya reformasi yang dilakukan oleh berbagai pihak. Dengan berbagai praktik-praktik global di bidang keuangan politik, buku ini merupakan sebuah langkah penting dalam menjaga integritas pemilu dan politik yang demokratis.

Kofi A. Annan



*Ketua Global Commission on Elections,
Democracy and Security*

Pendahuluan

Demokrasi adalah sebuah sistem di mana pemerintahan dikontrol oleh rakyat, di mana rakyat harus dipandang setara agar kontrol tersebut dapat berjalan. Sayangnya, akses yang tidak setara menuju keuangan politik membuat arena demokrasi menjadi tidak setara. Pertumbuhan pesat belanja kampanye politik semakin mempertajam masalah tersebut. Besarnya jumlah uang yang kucurkan ke dalam arena politik membuat pihak-pihak yang tidak memiliki akses terhadap pendanaan tersebut tidak dapat bersaing pada level yang sama dengan pihak lainnya.

Tidak perlu diragukan lagi bahwa partai politik membutuhkan dana agar dapat berfungsi dengan baik dalam proses politik. Namun pada saat yang bersamaan, uang juga merupakan salah satu ancaman besar bagi demokrasi. Ancaman ini terang-benderang di berbagai belahan dunia – mulai dari perusahaan raksasa yang memberikan donasi kampanye di Amerika Serikat, uang narkoba yang menyerasap masuk ke dalam sistem politik Amerika Latin, hingga skandal korupsi yang merebak di Asia dan Eropa. Bukti-bukti yang ada semakin menunjukkan bahwa orang-orang di seluruh dunia memiliki persepsi para politisi lebih peduli soal uang daripada kepentingan masyarakat.

Menyadari banyaknya tantangan soal uang di dalam politik dan terdapatnya jurang dalam pengetahuan komparatif, International IDEA telah fokus mempelajari topik tersebut selama lebih dari satu dekade dan melakukan berbagai macam aktivitas, di antaranya menstimulasi debat nasional terkait reformasi birokrasi, membangun kapasitas institusional, dan menyebarkan pengetahuan komparatif secara global. Buku ini disusun berdasarkan buku pegangan *Funding of Political Parties and Election Campaigns* yang diterbitkan International IDEA pada tahun 2003. Dengan menghadirkan ikhtisar mengenai keuangan politik di seluruh dunia, buku ini bertujuan untuk mengawali perdebatan dan menstimulasi tindakan yang dapat mengembangkan peran uang dalam politik.

Terdapat berbagai macam permasalahan terkait uang di dalam politik: skandal finansial, penyalahgunaan dana publik, pendanaan partai politik melalui uang hasil tindak kriminal, hingga donasi korporasi besar kepada politisi untuk meminta hak khusus (*privilage*).

Kandidat perempuan utamanya adalah pihak yang paling dirugikan dari kurangnya akses terhadap dana kampanye. Di banyak negara, alokasi dana publik yang tidak adil membuat arena politik cenderung memenangkan pihak yang telah berkuasa. Ketidakadilan semacam ini terutama sering terjadi di negara-negara bekas pecahan Uni Soviet dan Afrika.

Adalah sebuah rahasia umum bahwa uang di dalam arena politik beredar di bawah meja dan melalui akses-akses yang “gelap”. Jumlah pasti dan asal-usul keuangan politik seringkali tidak bisa dilacak. Ketidakterbukaan ini membuka celah bagi bisnis-bisnis besar untuk menyalahgunakan kekayaan mereka untuk membeli pengaruh. Perusahaan-perusahaan besar di seluruh dunia umumnya memiliki persepsi bahwa donasi politik adalah investasi, termasuk di Amerika Serikat dan Eropa di mana usia demokrasinya paling matang. Masuknya dana-dana yang dilarang hukum di arena politik menunjukkan hadirnya ancaman bagi demokrasi dan institusi-institusinya. Hal ini terutama sering terjadi di Amerika Latin di mana uang hasil bisnis narkoba menginfiltrasi kehidupan politik dan pemilu.

Di berbagai belahan dunia sebetulnya sudah ada kekhawatiran bahwa banyaknya uang yang beredar di arena politik akan menenggelamkan suara rakyat kecil. Indikator demokrasi yang sehat adalah tingginya keterlibatan semua anggota masyarakat. Dan agar demokrasi dapat berkelanjutan, dibutuhkan transparansi, akuntabilitas, dan partai politik inklusif yang dapat benar-benar menyalurkan aspirasi konstituennya.

Segala bentuk upaya menjawab tantangan tersebut melalui penegakan hukum dan regulasi seringkali terhambat oleh lemahnya kehendak politik, serta buruknya perencanaan dan desain peraturan yang akan dibuat.

Buku ini ingin membahas persoalan-persoalan di atas melalui analisis regulasi di seluruh dunia dengan menyediakan panduan bagi upaya reformasi. Bab-bab di dalam buku ini dibagi berdasarkan wilayah; di mana masing-masing bab akan memberikan penilaian terhadap kondisi terkini dari regulasi-regulasi yang terdapat di wilayah yang dibahas, serta memberikan rekomendasi untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan yang terdapat di dalamnya. Pembagian berdasarkan wilayah geografis ini dapat menunjukkan tren dan pola yang terjadi secara global, serta dapat memberikan wawasan kontekstual. Sebuah bab tambahan secara khusus membahas persoalan gender, memaparkan realitas bahwa perempuan masih menjadi salah satu pihak yang kurang terepresentasi di dalam demokrasi di seluruh dunia, dan bahwa peranan uang di dalam politik semakin memperparah kondisi tersebut. Walaupun konteks memiliki signifikansi penting di setiap pembahasan mengenai keuangan politik, buku ini berhasil mengidentifikasi beberapa poin dan rekomendasi umum.

Dasar yang penting bagi penyusunan buku ini adalah Basis data IDEA

tentang Keuangan Politik¹ yang telah melalui revisi besar pada tahun 2012. Kami berharap Basis Data tersebut, yang telah menjadi sumber utama dan paling lengkap tentang peraturan keuangan politik di seluruh dunia, bersama dengan buku pedoman ini dapat menjadi alat yang akan berguna bagi para pelaku dan pemangku kepentingan yang berada pada posisi melakukan reformasi yang akan menjawab berbagai tantangan terkait uang dalam politik.

Yves Leterme



Sekretaris Umum, International IDEA

1 Lihat <http://www.idea.int/political-finance>

Ucapan Terima Kasih

Penyusunan buku ini tidak akan terjadi tanpa bantuan dan kontribusi berbagai pihak.

Pertama-tama, kami ingin mengucapkan terima kasih kepada semua kontributor: Julie Ballington, Elin Falguera, Muriel Kahane, Juan Fernando Londoño, Karl-Heinz Nassmacher, Magnus Ohman, Daniela Piccio, Fredrik Sjöberg, Daniel Smilov, Andreas Ufen, dan Daniel Zovatto. Terima kasih secara khusus kepada Elin Falguera, Samuel Jones, dan Magnus Ohman atas koordinasi dan upaya penyuntingan buku ini.

Terima kasih yang tulus kami ucapkan kepada UN Women yang menyumbang satu bab berharga tentang ‘Perempuan dalam Politik: Pendanaan untuk Kesetaraan Gender’.

Kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah menyumbangkan waktu, ide, dan wawasan selama proses penyusunan buku ini: Adhy Aman, Raul Avila, Elin Bjarnegård, Andrew Bradley, Catalina Uribe Burcher, Elaine Byrnes, Andrew Ellis, Judith February, Alfonso Ferufino, Harold Jansen, Barbara Jouan, Norm Kelly, Lisa Klein, Michael Koss, Laura Sanz Levia, Paul Lewis, Susan Markham, Percy Medina, Graeme Orr, Rafael Roncagliolo, Delia Ferreira Rubio, Kristen Sample, Victor Shale, Pilar Tello, Wondwoshen Teshome, Dirk Tromsa, Alejandro Urizar, Sandra C. Urquiza, Jorge Valladares, Sam van der Staak, Vasil Vashchanka, dan Lotta Westerberg.

Terima kasih juga kami sampaikan kepada rekan-rekan IDEA: Millad Matin, Andrea Milla, dan Nadia Handal Zander. Terakhir, kami ingin mengucapkan terima kasih dan apresiasi yang sedalam-dalamnya kepada negara-negara anggota International IDEA.

Daftar Isi

Kata Pengantar.....	iii
Pendahuluan	v
Ucapan Terima Kasih.....	ix

BAB 1: Pengantar Keuangan Politik	1
Mengapa Keuangan Politik Penting?	1
Peraturan Keuangan Politik	3
Penegakan hukum.....	4
Perilaku keuangan internal partai	5
Tentang Buku Ini	7
Pengantar untuk Bab-bab Regional	9
Referensi	11

BAB 2: Membenahi Sistem Keuangan Politik.....	13
Pendahuluan	13
Cara Terbaik Mereformasi Peraturan Keuangan Politik.....	13
Tujuan-tujuan Politik	16
Konteks	19
Cara-cara Mengatur Keuangan Politik.....	21
Pembatasan dan pelarangan donasi	21
Dana Publik	23
Pembatasan dan pelarangan pengeluaran.....	28
Pelaporan keuangan.....	30
Menegakkan peraturan keuangan politik.....	32
Referensi	35

Studi Regional Keuangan Politik: Kerangka Regulasi dan Realitas Politik

BAB 3: Afrika	41
Pengantar terhadap permasalahan keuangan politik di Afrika	41
Akses pendanaan bagi seluruh aktor terkait	41
Penyalahgunaan sumber daya negara	42
Klientelisme.....	42
Pembelian suara.....	42
Pendanaan yang dilarang hukum.....	43
Ketergantungan terhadap dana asing	43
Sifat tunai dalam perekonomian Afrika.....	43
Ikhtisar peraturan keuangan politik di Afrika.....	44
Pelarangan kontribusi	45
Pembatasan kontribusi	46
Sumber pendanaan privat	46
Pendanaan publik	54
Penyalahgunaan sumber daya Negara	60
Pengeluaran partai politik dan kandidat	62
Pembatasan pengeluaran	62
Pengeluaran senyatanya	63
Pembelian suara.....	64
Hubungan antara pengeluaran partai politik dan kandidat.....	66

Penegakan peraturan keuangan politik.....	67
Keharusan pelaporan	67
Pemeriksaan dan penegakan hukum	68
Sanksi	69
Peran masyarakat sipil dan media	71
Kesimpulan	72
Rekomendasi	75
Pembuat kebijakan	75
Lembaga pengawas dan penegak regulasi	76
Partai berkuasa	76
Partai oposisi	77
Masyarakat sipil	77
Aktor media	77
Aktor internasional.....	78
Referensi	78

BAB 4: Asia 89

Pengantar	89
Permasalahan keuangan politik di Asia	91
Korupsi, klientelisme, dan klan	91
Keterkaitan antara partai politik, pemilih, dan bisnis	92
Implementasi yang tidak efektif	93
Pendanaan yang dilarang hukum.....	94
Kurangnya sumber daya bagi partai oposisi dan kandidat perempuan	95
Penyalahgunaan sumber daya negara	95
Pembelian suara.....	95
Inisiatif daerah untuk mengatur keuangan politik	96
Sumber-sumber pendapatan bagi partai politik dan kandidat.....	97
Pelarangan kontribusi	97
Pembatasan kontribusi	99
Sumber pendapatan privat.....	100
Dana publik.....	106
Penyalahgunaan sumber daya negara	110
Pendanaan politik dan representasi perempuan.....	111
Pengeluaran partai politik dan kandidat	112
Pembatasan pengeluaran.....	112
Pengeluaran senyatanya	113
Pembelian Suara	114
Penegakan peraturan keuangan politik.....	116
Keharusan pelaporan	116
Pemeriksaan dan penegakan hukum	118
Sanksi	120
Masyarakat sipil dan media.....	121
Kesimpulan	122
Rekomendasi	126
Pembuat kebijakan	126
Lembaga pengawas dan penegak regulasi	127
Partai berkuasa	127

Partai oposisi	127
Masyarakat sipil	128
Aktor media	128
Aktor internasional	129
Referensi	129

BAB 5: Amerika Latin 139

Pendahuluan	139
Permasalahan keuangan politik di Amerika Latin	140
Kurangnya transparansi dan informasi yang terpercaya	141
Peraturan yang terkonseptualisasi dengan buruk	141
Penyusupan keuangan yang dilarang hukum	142
Ketiadaan lembaga pengawas dan penegak regulasi yang kuat	142
Sumber pendapatan partai politik dan kandidat	143
Pelarangan kontribusi	143
Sumber pendapatan pribadi	146
Pembatasan kontribusi	153
Pendanaan publik	154
Penyalahgunaan sumber daya negara	161
Pengeluaran partai politik dan kandidat	162
Pembatasan pengeluaran	162
Belanja senyatanya	163
Pembelian suara	164
Kepatuhan terhadap peraturan keuangan politik	165
Transparansi	165
Pengawasan dan kepatuhan	167
Sanksi	169
Kesimpulan	170
Rekomendasi	173
Pembuat kebijakan	173
Lembaga pengawas dan penegak regulasi	175
Masyarakat sipil	176
Media	176
Lembaga internasional	177
Referensi	179

BAB 6: Eropa Timur, Eropa Tengah, Eropa Tenggara, dan Asia Tengah 189

Pendahuluan	189
Permasalahan regional terkait uang dalam politik	190
Penyalahgunaan sumber daya negara	190
Kontrol negara atas arena politik	191
Penyuapan sektor swasta dan pembelian perlakuan khusus pemerintah	192
Pendanaan yang melanggar hukum dan dilarang hukum	192
Mengelak dari aturan dan menghindari transparansi	193
Ikhtisar peraturan keuangan politik	193
Sumber pendapatan partai politik dan kandidat	196
Larangan kontribusi	196

Pembatasan kontribusi	197
Sumber-sumber pendapatan pribadi	198
Pendanaan yang dilarang hukum	201
Pendanaan publik	202
Penyalahgunaan sumber daya negara	204
Pengeluaran oleh partai politik dan kandidat	208
Pembatasan pengeluaran	208
Pengeluaran senyatanya	209
Pengeluaran pihak ketiga	211
Penegakan peraturan keuangan politik	212
Peran organisasi masyarakat sipil dan media	215
Peran organisasi masyarakat sipil	215
Peran media	216
Kesimpulan	217
Rekomendasi	218
Pembuat kebijakan	218
Lembaga pengawas dan penegak regulasi	219
Partai politik dan politisi	219
Masyarakat sipil dan media	220
Aktor internasional	220
Referensi	220

BAB 7: Eropa Utara, Barat, dan Selatan.....227

Pendahuluan	227
Tantangan dan permasalahan keuangan politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan	228
Korupsi politik	229
Penegakan regulasi yang lemah	229
Ketergantungan partai terhadap negara	230
Ketimpangan gender	230
Ikhtisar peraturan keuangan politik	231
Meningkatnya peraturan keuangan politik	231
Tradisi peraturan keuangan politik	233
Kecenderungan terkini dalam reformasi keuangan politik: menuju harmonisasi?	233
Sumber-sumber pendapatan partai politik dan kandidat	234
Pendanaan privat bagi partai politik	234
Pendanaan publik bagi partai politik	244
Pendanaan politik dan representasi perempuan	251
Peraturan pengeluaran oleh partai politik dan kandidat	254
Tingkatan dan tipe-tipe pengeluaran	257
Pelaporan, pengawasan eksternal dan penegakan peraturan keuangan politik	258
Persyaratan Pelaporan	258
Lembaga pengawasan	261
Sanksi bagi pelanggaran keuangan politik	263
Pengawasan oleh sipil: masyarakat sipil dan media	264
Kesimpulan	265
Rekomendasi	267

Pembuat kebijakan	267
Badan-badan pengawasan dan penegakan hukum.....	269
Partai politik dan politisi	269
Media	270
Referensi	271

BAB 8: Negara-Negara Demokrasi Maju Berbahasa Inggris

(Anglofonik) 279

Pendahuluan	279
Tantangan keuangan politik terkini.....	281
Ketidaksetaraan akses terhadap sumber daya.....	281
‘Kebebasan berpendapat’ vs ‘pemilu yang adil’	282
Penyalahgunaan sumber daya negara	283
Ketergantungan terhadap kontribusi dari korporasi dan serikat dagang	284
Kampanye pihak-ketiga	285
Ikhtisar peraturan keuangan politik.....	286
Pengantar pada peraturan yang relevan	286
Sumber pendapatan partai politik dan kandidat.....	289
Pelarangan kontribusi	289
Pembatasan kontribusi	291
Sumber pendanaan privat	291
Pendanaan publik.....	298
Pengeluaran oleh partai politik dan kandidat	304
Pembatasan pengeluaran.....	304
Pengeluaran senyatanya	305
Penegakan peraturan keuangan politik.....	309
Lembaga pengawas.....	309
Keharusan pelaporan	310
Keharusan keterbukaan.....	311
Pengawasan dan penegakan.....	313
Peran masyarakat sipil dan media	314
Kesimpulan	315
Kesamaan karakteristik.....	315
Isu-isu untuk dipertimbangkan lebih lanjut	316
Rekomendasi	319
Referensi	323

BAB 9: Perempuan dalam Politik: Pendanaan untuk

Kesetaraan Gender 331

Pendahuluan	331
Kerangka kerja normatif mengenai partisipasi politik	332
Kuangan politik: isu-isu kunci.....	334
Hambatan-hambatan sistematis.....	334
Jenis kampanye.....	336
Hambatan-hambatan di dalam penggalangan dana	338
Langkah-langkah untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik.....	341
Perundang-undangan keuangan politik.....	341
Perundang-undangan yang ditargetkan pada masa kampanye (netral-gender)	343

Pendanaan publik untuk penegakan regulasi kuota dan insentif kandidat.....	352
Inisiatif non-legislatif.....	364
Inisiatif partai politik.....	365
Daftar Emily.....	368
Daftar WISH.....	370
Daftar EMILY Australia.....	370
Masyarakat sipil dan inisiatif-inisiatif lainnya.....	371
Kesimpulan.....	374
Rekomendasi.....	375
Legislatur.....	375
Badan pengatur keuangan politik.....	376
Partai politik.....	376
Media.....	376
Masyarakat sipil.....	376
Aktor internasional.....	377
Referensi.....	377

BAB 10: Kesimpulan 383

Uang dan politik: ikhtisar kontekstual.....	383
Tantangan global.....	385
Biaya tinggi.....	385
Rendahnya dukungan akar-rumput.....	385
Pendanaan yang dilarang hukum dan sumber-sumber kejahatan.....	385
Bisnis dan politik.....	387
Akses pendanaan yang tidak merata.....	387
Penyalahgunaan sumber daya negara.....	388
Penegakan regulasi yang lemah.....	389
Pengaturan sendiri oleh partai dan politisi.....	391
Tren regulasi global.....	392
Perundang-undangan yang berkembang (dan semakin spesifik).....	392
Dana publik.....	394
Gender dan dana publik.....	395
Rekomendasi.....	396
Pembuat kebijakan.....	397
Lembaga pengawas dan penegak regulasi.....	399
Partai politik dan politisi.....	401
Media.....	402
Masyarakat sipil.....	403
Aktor internasional.....	404
Rekomendasi utama.....	405
Referensi.....	407

Lampiran

Lampiran I : Tabel Komparatif.....	411
Lampiran II : Glosarium.....	440
Lampiran III : Tentang Para Penulis.....	444
Lampiran IV : Dolar Internasional.....	448
Lampiran V : Tentang International IDEA.....	450

Tabel

1.1.	Tingkat pengaturan keuangan politik per negara, berdasarkan wilayah	4
2.1.	Alasan di balik jenis pelarangan donasi yang berbeda-beda	22
2.2.	Alasan dan pertimbangan terkait pemberian dana publik secara langsung	27
2.3.	Alasan dan pertimbangan terkait pembatasan pengeluaran	30
2.4.	Alasan dan pertimbangan terkait keharusan pelaporan keuangan	31
3.1.	Jumlah dana publik langsung yang terdistribusi di sepuluh negara Afrika	56
4.1.	Subsidi yang diberikan kepada partai politik di Korea Selatan pada 2012	106
5.1.	Ketergantungan partai terhadap dana publik di Amerika Latin, berdasarkan negara	155
7.1.	Persentase iuran anggota sebagai sumber pendapatan partai politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan, 1950-1990	235
7.2.	Donasi kepada partai politik yang dilaporkan di Luxemburg, 2009-2011	237
7.3.	Donasi kepada Partai Sosial Demokrat Belanda yang dilaporkan, 2010-2012	238
7.4.	Pembatasan tahunan terhadap kontribusi untuk partai politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan	243
7.5.	Biaya pemilu presidensial di Prancis, 1981-2002	257
8.1.	Tingkat subsidi di negara-negara anglofonik	301
8.2.	Pembatasan pengeluaran untuk partai dan kandidat (dalam I\$)	305
8.3.	Belanja kampanye pada pemilu federal AS sejak tahun 2000	308
9.1.	Peraturan keuangan politik dan pertimbangan gender	343
9.2.	Dampak gender dari perundang-undangan keuangan	351
9.3.	Penegakan kuota pemilu melalui pendanaan publik	356
9.4.	Pembayaran dana publik dihubungkan dengan jumlah kandidat perempuan	359
9.5.	Undang-Undang yang menargetkan upaya dan peruntukan kesetaraan gender	363

Gambar

2.1.	Unsur pembangun dasar bagi reformasi keuangan politik	14
2.2.	Contoh-contoh bahan pertimbangan tujuan-tujuan politik	17
2.3.	Pemberian dana publik untuk partai politik negara-negara di dunia	24
2.4.	Pembatasan pengeluaran untuk kandidat	29
2.5.	Apakah terdapat lembaga yang secara khusus bertugas memeriksa dan menginvestigasi laporan pelanggaran regulasi?	34
3.1.	Negara-negara Afrika yang melarang donasi politik dari korporasi dan pihak asing	45
3.2.	Akses ke media gratis atau disubsidi bagi partai politik di Afrika	59
4.1.	Negara-negara Asia di mana terdapat pembebasan pajak sebagai bentuk pemberian dana publik tidak langsung	109
5.1.	Persentase negara-negara di Amerika Latin yang melarang donasi anonim kepada partai dan kandidat politik	145
5.2.	Negara-negara di Amerika Latin yang mewajibkan pelaporan keuangan partai secara rutin	165
6.1.	Pembatasan kontribusi untuk kandidat politik di Eropa Timur, Tengah,	

Tenggara, dan Asia Tengah	198
6.2. Lembaga-lembaga yang bertanggungjawab untuk memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran di Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah.....	214
7.1. Tahun pemberlakuan undang-undang keuangan politik bagi partai politik dan kandidat di Eropa Utara, Barat dan Selatan	232
7.2. Pelanggaran terkait pemberian donasi privat tahunan di Portugal, 1994-2007	242
7.3. Negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan yang memberikan dana publik langsung kepada partai politik.....	245
7.4. Pemberlakuan pemberian dana publik langsung kepada partai politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan	246
7.5. Tingkat ketergantungan partai politik terhadap dana publik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan.....	249
7.6. Negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan yang mewajibkan laporan keuangan untuk dipublikasi kepada masyarakat luas.....	259
8.1. Jumlah maksimum donasi anonim di negara-negara anglofonik (dalam I\$)	290
9.1. Negara-negara yang telah mengadopsi reformasi keuangan politik yang secara langsung menargetkan kesetaraan gender.....	353

Kotak

2.1. Tantangan umum dalam keuangan politik	20
4.1. Pendapatan partai politik di India	100
4.2. Penurunan jumlah donasi di Jepang	102
6.1. Skandal Lazarenko	193
9.1. Pendanaan di Kosta Rika untuk kesetaraan gender.....	361
9.2. FMLN di El Salvador	366
9.3. Daftar EMILY	368

BAB 1

BAB 1

Pengantar Keuangan Politik

Magnus Ohman

Mengapa Keuangan Politik Penting?

Beberapa dekade terakhir, terjadi transformasi retorika politik di seluruh dunia. Hanya sejumlah kecil pemerintahan yang mengaku berideologi selain demokrasi. Pemilu yang menghadirkan kontestasi di antara partai-partai politik telah menjadi metode yang lazim dalam memilih kepemimpinan politik. Di dalam proses tersebut, partai politik membutuhkan dana untuk menyebarkan gagasan dan berkomunikasi dengan para konstituen mereka. Kampanye pemilu yang dinamis dan partai politik yang aktif dapat meningkatkan partisipasi masyarakat di dalam diskursus demokrasi. Oleh sebab itu keuangan politik memegang peranan penting di dalam demokrasi: pendanaan bisa memperkuat partai politik dan para kandidat, serta menyediakan kesempatan bagi setiap individu untuk berpartisipasi dalam posisi yang setara. Dan tentu saja, penyediaan akses terhadap keuangan politik yang tanpa pamrih menjadi krusial terhadap kualitas pemilu dan demokrasi, yakni meyakinkan masyarakat bahwa politik dan aktor-aktornya adalah pihak yang dapat dipercaya.¹

Sayangnya, proses kerja sistem politik di balik permukaan seringkali jauh dari nilai-nilai ideal inklusivitas dan kesetaraan yang menjadi basis demokrasi itu sendiri. Contoh ekstrim, pemilu seringkali hanya menjadi ajang formalitas yang tidak menyediakan opsi yang signifikan bagi para pemilih. Salah satu faktor penting yang menyebabkan penyelenggaraan pemilu di berbagai negara semakin jauh dari nilai-nilai ideal demokrasi adalah pengaruh uang. Meskipun memiliki peran penting di dalam demokrasi, uang juga dapat menjadi alat yang digunakan untuk mempengaruhi proses politik dengan cara membeli suara dan kebijakan. Contohnya: praktik suap

1 Global Commission on Election, Democracy, and Security 2012, hlmn. 33.

terhadap pejabat. Banyak kasus di mana kepentingan asing dan kelompok kriminal menggunakan kekayaan untuk memanipulasi proses politik demi kepentingan masing-masing, dan partai yang berkuasa menyalahgunakan uang negara untuk mempertahankan kekuasaan yang telah diraih.

Aliran dana yang mengucur deras di dalam tubuh politik dapat mengancam nilai-nilai kunci demokrasi. Politikus dapat menjadi tidak responsif dan tidak lagi bertanggung jawab terhadap pemilihnya jika terlalu memprioritaskan pendonor kampanye. Prinsip kesetaraan di dalam kompetisi pemilu juga akan rusak jika faktor penentu kemenangan hanyalah besar/kecilnya modal ekonomi. Keengganan beberapa pihak untuk mengungkapkan seberapa besar uang yang mereka gelontorkan ke dalam arena politik juga dapat memperlemah prinsip transparansi. Banyak orang di seluruh dunia juga telah menyadari bahwa pemilu yang terselenggara dengan baik tidak akan menghasilkan apa-apa jika hasil akhirnya ditentukan oleh lembaran uang daripada lembaran kertas suara.

Kuangan politik yang terbuka dan transparan berperan penting dalam pemberantasan korupsi dan meningkatkan kepercayaan publik. Selain itu, transparansi dana juga dapat menyamaratakan medan kontestasi, mengungkap pengaruh-pengaruh eksternal, menghambat infiltrasi uang yang dilarang hukum, dan memaksa partai dan politisi untuk tunduk terhadap regulasi. Pentingnya peran transparansi ini juga telah disadari penuh oleh United Nations Convention against Corruption (UNCAC), yang menyatakan bahwa negara-negara di dunia harus ‘mengambil langkah-langkah legislatif/regulatif dan administratif untuk meningkatkan transparansi dana pejabat-pejabat publik dan, jika memungkinkan, partai politik’.²

Secara umum, istilah *keuangan politik* merujuk pada semua uang yang dilibatkan dalam proses politik. Meskipun banyak ruang lingkup politik yang berhubungan dengan uang, buku ini tidak akan membahas semuanya. Buku ini hanya akan fokus membahas subjek-subjek yang berkaitan dengan proses elektoral demokrasi. Oleh sebab itu kami mendefinisikan keuangan politik sebagai keuangan (baik yang sesuai hukum maupun melanggar hukum) yang digunakan dalam aktivitas partai politik dan kampanye pemilu (khususnya kampanye yang dilakukan oleh kandidat partai peserta pemilu, tetapi mencakup juga kampanye yang dilakukan pihak ketiga).

Ada banyak tantangan yang harus dijawab berkaitan dengan keuangan politik. Untuk itu, mayoritas negara-negara di dunia telah memiliki regulasi yang berkaitan dengan keuangan politik. Sayangnya di banyak kasus, proses penerapan dan eksekusi regulasi tersebut juga menjadi bagian tantangan yang harus dijawab. Banyaknya permasalahan mulai dari infiltrasi uang yang dilarang hukum hasil tindakan kriminal hingga tingginya ongkos politik

2 UNODC 2005, Pasal 7.3. UNCAC sendiri memiliki 170 negara anggota di awal 2014.

elektoral, semakin diperparah oleh buruknya desain regulasi dan lemahnya penegakan hukum. Perilaku dan penyikapan internal partai politik terhadap uang juga menjadi kunci dalam menjawab berbagai tantangan di atas. Kurangnya dukungan finansial yang berasal dari akar-rumput terhadap partai, penyalahgunaan uang negara, lemahnya kehendak politik untuk membuat perubahan, hingga desain regulasi, semuanya mempengaruhi bagaimana partai politik menyikapi dan memperlakukan keuangan politik. Analisis terhadap relasi antara keuangan politik dengan gender juga akan mengungkapkan tantangan lanjutan, khususnya ketidaksetaraan akses keuangan politik terhadap perempuan.

Peraturan Keuangan Politik

Berbagai upaya telah dilakukan oleh negara-negara di dunia untuk mengelola keuangan politik, dengan tingkat keberhasilan yang bervariasi. Meskipun persoalan keuangan politik telah menjadi isu sejak berabad-abad yang lalu, beberapa negara baru mulai serius menghadapi persoalan ini sejak beberapa dekade terakhir. Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik (Basis Data Keuangan Politik) menunjukkan bahwa 180 negara yang terdaftar menggunakan berbagai bentuk regulasi mengenai peranan uang dalam politik,³ seperti melarang pendanaan dari pihak-pihak tertentu, pembatasan belanja kampanye, dan mengatur penggunaan dana publik. Regulasi semacam ini sekarang telah menjadi bagian integral dari transisi politik: tidak sampai enam bulan sejak deklarasi kemerdekaan, pemerintah Sudan Selatan mengesahkan Undang-Undang Partai Politik dengan berbagai ketentuan keuangan politik yang diterima partai, sementara regulasi yang sejenis juga telah disahkan oleh Dewan Transisi Nasional Libya kurang dari lima bulan semenjak jatuhnya rejim Gaddafi.⁴

Tujuan dari pembentukan regulasi-regulasi tersebut adalah untuk menghindari perilaku-perilaku tertentu sambil menciptakan transparansi terkait bagaimana uang dikumpulkan dan dibelanjakan. Regulasi juga dibutuhkan untuk menerapkan sanksi dan hukuman. Tingkat efektivitas regulasi di masing-masing negara akan berbeda satu sama lain dan tidak ada satu regulasi yang cocok diterapkan di mana pun. Isu-isu inilah yang kemudian akan dibahas secara panjang lebar di berbagai bab di dalam buku ini.

Basis data IDEA menyediakan akses gratis terhadap data 180 negara dan lebih dari 7000 rujukan tentang regulasi yang digunakan negara-negara tersebut. Sebagai pengenalan singkat, Tabel 1.1. menunjukkan tingkat pengaturan keuangan politik di berbagai wilayah bisa sangat berbeda antara

3 Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik dapat diunduh pada <http://www.idea.int/political-finance>

4 Undang-undang Partai Politik Sudan Selatan 2012 dan Undang-undang Pemilu Libya 2012.

satu sama lain.⁵ Tabel tersebut juga menunjukkan kategorisasi (yang agak kasar) berdasarkan kesamaan tingkat regulasi yang digunakan di setiap wilayah. Tingginya tingkat regulasi tidak secara otomatis berarti regulasi yang digunakan di wilayah tersebut lebih ketat, namun pembahasan wilayah yang terdapat di dalam buku ini umumnya merefleksikan hasil yang terdapat dalam tabel.

Tabel 1.1. Tingkat pengaturan keuangan politik per negara, berdasarkan wilayah

Tingkat regulasi di masing-masing negara ⁶	Afrika	Amerika	Asia	Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah	Eropa Barat	Anglofonik	Global
Rendah	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%
Sedang	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%
Tinggi	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

Catatan: Persentase merujuk pada besaran jawaban positif terhadap 26 pertanyaan benar/salah di Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik.

Semakin tinggi tingkat regulasi juga tidak berarti pengelolaan keuangan politik lebih transparan. Sebagaimana akan dibahas pada bab-bab selanjutnya, tingginya tingkat regulasi tidak selalu cocok diterapkan di segala situasi, tergantung konteks sosial politik dan target capaian regulasi dari masing-masing negara. Perlu dicatat bahwa terdapat berbagai macam tingkat pengaturan keuangan politik yang hanya cocok diterapkan di negara-negara tertentu.

Penegakan Hukum

Sekedar peraturan formal tidak akan membawa dampak yang signifikan; perlu ada upaya dari berbagai pihak yang berkepentingan agar peran uang di dalam politik dapat dikelola dengan baik. Pihak-pihak ini harus menekankan pentingnya implementasi regulasi.

Jumlah peraturan keuangan politik negara-negara di dunia telah tinggi. Persoalan yang harus dibahas saat ini adalah bagaimana regulasi-regulasi

5 Penjumlahan persentase tidak mencapai 100 persen karena pembulatan.
6 Tingkatan ini dikalkulasi berdasarkan jawaban terhadap 26 pertanyaan benar/salah di dalam Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. ‘Rendah’ berarti kurang dari 33 persen jawaban positif (‘benar’), ‘Sedang’ berarti ada 33-66 persen jawaban positif, dan ‘Tinggi’ berarti lebih dari 66 persen jawaban positif.

4 International IDEA

tersebut akan diterapkan. Institusi yang paling sering dibebankan tugas menerapkan peraturan keuangan politik umumnya adalah penyelenggara pemilu, meskipun institusi pemerintah seperti kementerian dan pengawas keuangan juga kerap dibebankan tanggung jawab yang sama. Pengalaman negara-negara di dunia menunjukkan bahwa tidak ada institusi spesifik yang paling efektif menerapkan peraturan keuangan politik. Pengorganisasian dan relasi institusi yang bersangkutan dengan pihak-pihak yang berkepentingan justru lebih krusial, sebagaimana akan dibahas pada bab berikut.

Sebagaimana akan ditunjukkan di dalam pembahasan buku ini, banyak partai politik dan kandidat pemilu yang kebal terhadap peraturan keuangan politik, dan di beberapa kasus, regulasi beserta sanksinya justru digunakan untuk menghukum pihak-pihak oposisi.

Oleh karena itulah penerapan sanksi dan hukuman tidak dapat menjadi tujuan ideal bagi implementasi regulasi. Akan lebih efektif jika implementasi regulasi dilakukan dengan meningkatkan keterlibatan para pemangku kepentingan dan mendorong mereka untuk patuh terhadap prinsip-prinsip transparansi pendanaan.

Meskipun begitu, kegagalan untuk menghukum pelanggar regulasi pada gilirannya akan mempengaruhi kepercayaan publik terhadap sistem pengawasan dan mendorong pihak kompetitor untuk mengabaikan peraturan yang sama. Isu implementasi memang merupakan isu yang krusial, dan akan dibahas lebih lanjut pada bab-bab regional.

Perilaku Keuangan Internal Partai

Bahkan jika peraturan keuangan politik dapat dikombinasikan dengan mekanisme implementasi yang kuat, transparansi tidak akan serta-merta terpenuhi tanpa kepatuhan dari aktor-aktor yang berkecimpung dalam arena politik; kita semua paham: tidak ada demokrasi tanpa penghormatan kepada penegakan hukum. Pengelolaan internal yang dilakukan partai politik terhadap sumber daya yang mereka miliki merupakan fondasi dasar bagi bangunan finansial sistem politik.

Oleh karena wakil partai jugalah yang pada akhirnya mendesain dan mengesahkan regulasi, perilaku internal partai dalam mengelola dana akan mempengaruhi bagaimana masyarakat berpartisipasi dalam pemilu dan politik, dan bagaimana regulasi pengelolaan keuangan politik didesain dan diterapkan. Perilaku partai juga akan mempengaruhi kesetaraan akses kaum perempuan terhadap keuangan politik. Singkatnya, pengelolaan dana partai yang baik dan penuh tanggung jawab merupakan landasan utama isu keuangan politik.

Pendapatan partai politik umumnya berasal dari donasi pihak ketiga,

bantuan pemerintah, dan iuran anggota.⁷ Masing-masing sumber pendanaan ini memiliki dampak finansial yang berbeda-beda sehingga membutuhkan pendekatan yang berbeda pula terkait mekanisme akuisisi, kontrol, dan pelaporan. Misalnya, donasi dari pihak ketiga membutuhkan kapasitas penggalangan dana yang mumpuni, sedangkan iuran anggota membutuhkan penciptaan organisasi-organisasi di tingkat akar-rumpun yang dapat meningkatkan keterlibatan masyarakat; dana yang berasal dari bantuan pemerintah tidak membutuhkan upaya penggalangan dana. Mekanisme kontrol membutuhkan pendekatan yang berbeda-beda pula. Dana bantuan pemerintah umumnya lebih mudah untuk dimonitor, karena diberikan dalam jumlah besar. Iuran anggota memiliki potensi untuk disalahgunakan jika tidak dikontrol dengan baik. Namun tantangan terbesar terkait kontrol dan pengawasan terdapat pada pendanaan yang berasal dari donasi pihak ketiga, terutama jika jumlahnya sangat besar. Di samping potensi disalahgunakan, donasi pihak ketiga juga rawan disembunyikan anggota partai untuk membiayai kampanye politik mereka masing-masing.

Bagaimana partai politik mengelola keuangan internal sangat bergantung pada kapasitas partai dan kekuatan kehendak politik. Partai politik, khususnya di negara demokrasi yang berusia muda, kerap kesulitan membangun mekanisme keuangan yang transparan akibat minimnya kapasitas pengelolaan yang profesional. Penggalangan dana yang beragam dan akuntansi yang kuat membutuhkan organisasi profesional yang terlatih (dan seringkali mahal). Mekanisme pengawasan internal yang mencakup akuntabilitas finansial masing-masing memegang peranan penting dalam meningkatkan kepercayaan publik yang dibutuhkan oleh partai politik. Kenyataan di lapangan menunjukkan, partai politik umumnya selalu kekurangan dana dan sumber daya manusia, kerap mengandalkan tenaga sukarela dan antusiasme politik daripada tenaga pengelolaan yang profesional. Partai politik juga rentan terpecah-belah jika pendanaan hanya dikuasai oleh segelintir pihak, atau jika pendanaan hanya berasal dari satu atau dua petinggi partai. Banyak kasus petinggi partai mengabaikan transparansi keuangan jika ia melihat transparansi tersebut sebagai ancaman bagi kekuasaannya di dalam partai.

Partai politik juga sering mengabaikan integritas politik hanya demi oportunisme sempit dan rasa takut terhadap ancaman. Donatur besar dan jaringan kriminal sering menyediakan iming-iming menggiurkan atau ancaman bagi pemimpin partai yang ingin memenangkan pemilu. Menghadapi dan mengatasi situasi-situasi semacam itu membutuhkan integritas dan keberanian yang besar.

Tantangan-tantangan tersebut, dan sulitnya mengatasi itu semua, membuat partai politik menjadi mata rantai terlemah dalam pembahasan mengenai

7 Sumber pendanaan yang lain – seperti aktivitas bisnis partai politik, dana pribadi pimpinan partai, atau potongan gaji anggota partai yang menduduki jabatan publik – akan dibahas pada bab-bab per wilayah di dalam buku ini.

peran uang di dalam politik. Menerapkan hukum yang kuat seringkali tidak memadai, karena hukum membutuhkan dukungan dan peran dari partai politik dan politisi itu sendiri. Oleh sebab itu segala perbincangan mengenai penguatan keuangan politik tidak boleh mengabaikan kapasitas dan kemampuan partai politik dalam mengelola keuangan internal mereka.

Tentang Buku Ini

Sepuluh tahun sejak peluncuran pertama buku panduan International IDEA mengenai keuangan politik, buku ini akan memberikan sebuah analisis terhadap kerangka kerja keuangan politik di seluruh dunia: perkembangan dan perbaikan yang dialami, kekuatan dan kelemahan masing-masing wilayah, dan rekomendasi apa yang bisa diberikan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang ada. Terkait regulasi formal, berbagai bab di dalam buku ini akan berdasar pada Basis Data Keuangan Politik International IDEA, kecuali bila disebutkan lain. Buku ini juga akan membandingkan berbagai regulasi di tiap-tiap negara (sebagaimana yang tercantum di dalam Basis Data) dengan kenyataan di lapangan: apakah regulasi-regulasi tersebut berfungsi? Dan jika tidak, mengapa? Dampak kurangnya keuangan politik bagi partai, kandidat, dan demokrasi secara keseluruhan juga akan dibahas.

Meskipun dimaksudkan sebagai sebuah ikhtisar terhadap kondisi keuangan politik secara global, buku ini secara khusus dimaksudkan sebagai panduan bagi para pembuat kebijakan, lembaga penegak hukum, partai politik, kelompok masyarakat sipil, dan pekerja media yang berkecimpung di dalam isu keuangan politik. Tujuan khusus yang ingin dicapai buku ini adalah agar pihak-pihak tersebut dapat mengambil pemahaman yang lebih baik mengenai kondisi keuangan politik, serta memberikan rekomendasi ke arah reformasi yang lebih baik. Tujuan umumnya: diharapkan buku ini dapat berkontribusi positif dalam meningkatkan kompetisi politik dan proses demokrasi secara keseluruhan. Masing-masing bab ditulis oleh kontributor yang berbeda; buku ini adalah refleksi kolektif dari pandangan-pandangan mereka.

Bab 2 akan membahas tipe-tipe regulasi dan menghadirkan informasi serta saran bagi pihak-pihak yang ingin melakukan reformasi keuangan politik di negara-negara tertentu. Bab 3 sampai 7 terdiri dari studi mengenai keuangan politik yang dibagi berdasarkan wilayah, serta memberikan gambaran mengenai kerangka regulasi dan realitas politik di Afrika; Asia; Amerika Latin; Eropa Timur, Tengah, Tenggara, serta Asia Tengah; dan Eropa Utara, Barat, dan Selatan. Bab 8 akan melakukan pendekatan yang sedikit berbeda dengan menganalisis kondisi demokrasi di enam negara *anglofonik*, di mana kesamaan dan perbedaan di antara keenamnya akan memberikan studi komparasi yang berharga. Di masing-masing bab, perhatian khusus akan diberikan kepada persoalan penegakan hukum di masing-masing negara dan wilayah. Sedangkan hal-hal lain yang akan dibahas di antaranya: sumber pendanaan (dan perilaku belanja) partai politik dan kandidat, penerapan regulasi keuangan politik, serta

peran masyarakat sipil dan media.

Meskipun di setiap wilayah terdapat pembahasan mengenai aspek gender di dalam keuangan politik, Bab 9 akan secara khusus membahas persoalan yang paling jarang dibahas dalam isu keuangan politik, yakni relasi antara keuangan politik dan kesetaraan gender. Analisis yang mendalam terhadap keuangan politik mengungkapkan bahwa minimnya akses pendanaan telah menjadi tantangan terbesar bagi kaum perempuan yang ingin berpartisipasi dalam kompetisi politik, namun kesimpulan final yang diambil dari fakta ini jarang mendapatkan ruang eksplorasi yang memadai. Diskusi mengenai keuangan politik juga jarang sekali membahas dampak regulasi dan perilaku pemangku kepentingan terhadap relasi gender di dalam politik. Bab 9 akan membahas berbagai tantangan finansial yang dihadapi oleh politisi perempuan, regulasi apa saja yang dapat memperbaiki kondisi tersebut, dan inisiatif-inisiatif lain yang bisa dilakukan baik oleh perempuan maupun laki-laki untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik. Bab 9 juga akan membahas meningkatnya penggunaan regulasi berbasis gender di dalam mengelola keuangan politik, dampak regulasi yang tidak bias gender, serta peran partai politik untuk mengatasi persoalan gender.

Masing-masing bab akan diakhiri dengan pemberian rekomendasi bagi para pemangku kepentingan – khususnya para pembuat kebijakan, lembaga penegak hukum, partai politik, kelompok masyarakat sipil, dan media – tentang bagaimana mereformasi peran keuangan politik di masing-masing wilayah. Rekomendasi yang lebih bersifat umum dan global akan dibahas di bab kesimpulan di Bab 10.

Rasa-rasanya tidak akan ada buku yang mampu membahas semua isu terkait keuangan politik yang ada di seluruh dunia. Beberapa pembatasan dan pengecualian tetap harus dibuat. Contohnya: persoalan mengenai politik tingkat nasional; regulasi dan perilaku sub-nasional (yang memegang peranan penting di negara-negara federal khususnya) juga tidak akan dibahas secara menyeluruh. Buku ini juga tidak akan membuat pembedaan yang keras terhadap jenis-jenis pemilu yang terdapat di negara-negara yang dibahas. Dinamika keuangan politik, harus diakui, memang masing-masing akan berbeda di dalam pemilu presidensial, parlementer, dan daerah. Perbedaan di antara ketiganya lebih terkait soal *bagaimana* uang disalurkan, bukan tentang *berapa banyak* uang yang digunakan.

Terakhir, buku ini tidak membahas sejumlah negara di wilayah Kepulauan Karibia, Timur Tengah, dan Oceania. Negara-negara ini pada hakikatnya menarik untuk dibahas (terutama setelah terjadinya reformasi politik di Timur Tengah serta sifat negara-mikro dari negara-negara di Kepulauan Karibia). Namun, cepatnya perkembangan reformasi politik di Timur Tengah serta sifat negara-mikro negara-negara Karibia membuat informasi yang memadai dan terpercaya terkait keuangan politik menjadi sulit didapat. Selain itu, sulit juga mengidentifikasi tren dan pola yang berkelanjutan untuk jangka waktu

yang agak panjang. Kami berharap negara-negara ini akan dapat dibahas di dalam publikasi-publikasi International IDEA selanjutnya.

Pengantar untuk Bab-bab Regional

Kondisi keuangan politik negara-negara di dunia akan dibahas dalam bab-bab regional. Bab mengenai *Afrika* akan membahas 54 negara, *Amerika Latin* 20 negara, *Asia* 20 negara. Terdapat dua bab yang membahas wilayah *Eropa*: Bab 7 akan membahas 24 negara di wilayah Eropa Utara, Barat, dan Selatan, mulai dari Portugal di ujung barat hingga Yunani di ujung timur. Negara-negara Eropa bekas pecahan Uni Soviet akan dibahas di Bab 6 yang meliputi bagian Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah. Turki dan bekas negara-negara komunis di ujung timur seperti Kazakhstan juga akan dimasukkan ke dalam Bab 6. Bab 8 akan membahas negara-negara *anglofonik* yang demokrasinya telah mapan seperti Australia, Kanada, Irlandia, Selandia Baru, Britania Raya, dan Amerika Serikat.⁸

Bab Afrika akan menunjukkan bahwa, meskipun semua negara-negara di Afrika memiliki regulasi yang mengatur keuangan politik, regulasi-regulasi tersebut memiliki dampak yang sangat minim terhadap proses politik yang terjadi. Di samping terbatasnya akses donasi dan pengeluaran, minimnya dampak regulasi tersebut juga berkaitan dengan dana bantuan dari pemerintah, yang digunakan oleh lebih dari dua pertiga negara-negara di Afrika, namun hanya memiliki peran yang bersifat simbolis belaka. Kampanye politik di negara-negara Afrika umumnya didanai oleh para kandidat dibanding oleh partai politik, dan seringkali dipengaruhi oleh relasi klientelisme.

Bab mengenai Asia menunjukkan spektrum variasi yang luas tentang bagaimana uang berfungsi di dalam sistem politik negara-negara seperti Afghanistan, Indonesia, hingga Jepang. Di banyak negara Asia, ada kecenderungan komersialisasi politik yang menguatkan relasi antara sektor politik dan sektor bisnis. Ketergantungan terhadap dana bantuan pemerintah umumnya rendah, dengan beberapa pengecualian di beberapa negara. Penegakan peraturan keuangan politik merupakan modal yang krusial bagi peningkatan transparansi di wilayah ini.

Di Amerika Latin, mengeksekusi dan menegakkan regulasi menjadi masalah serius. Terdapat pula kekhawatiran mengenai meningkatnya belanja kampanye politik di beberapa negara di wilayah ini, terutama karena kuatnya hubungan antara sektor politik dengan pendanaan yang bersifat melanggar hukum terkait kartel narkoba. Ada peningkatan ketergantungan terhadap

8 Britania Raya dan Irlandia akan dibahas di dalam Bab 8 mengenai demokrasi negara-negara *anglofonik* dan juga di Bab 7 mengenai Eropa Utara, Barat, dan Selatan karena dua alasan. Pertama, sebagai pembanding bagi negara-negara lain di wilayah tersebut sehingga menghilangkan keduanya akan menyebabkan kurangnya data. Kedua, karena mungkin ada pembaca yang tidak ingin membaca semua bab yang ada, sehingga akan lebih memudahkan jika memasukkan dua negara tersebut di dua bab yang berbeda.

dana bantuan pemerintah di beberapa negara Amerika Latin, juga buruknya kesadaran partai untuk memiliki pengelolaan fiskal yang baik.

Bab mengenai Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah menunjukkan bagaimana negara-negara di wilayah ini meregulasi keuangan politik mereka secara lebih detail dibandingkan negara-negara di wilayah lain. Alasannya begitu banyak dan kompleks, namun salah satu faktor yang dianggap utama adalah warisan birokrasi rejim komunis yang kerap menaruh curiga terhadap aktor-aktor politik dan menekankan pentingnya campur tangan negara di sektor politik. Banyak masalah muncul meskipun (atau: oleh karena) regulasi yang eksekutif tersebut, khususnya praktik penyalahgunaan uang negara yang dinilai sebagai tantangan terbesar di wilayah ini.

Bab mengenai Eropa Utara, Barat, dan Selatan menunjukkan bahwa negara-negara di wilayah ini menerapkan peraturan keuangan politik yang cukup sederhana. Fokus regulasi umumnya bukan untuk membatasi atau melarang dana dari pihak-pihak tertentu, tetapi lebih berat kepada upaya meningkatkan transparansi tentang bagaimana dana-dana tersebut diperoleh dan digunakan. Satu hal yang perlu diperhatikan adalah kecenderungan meningkatnya ketergantungan partai politik terhadap dana bantuan dari pemerintah (sekitar dua pertiga dana partai di wilayah ini berasal dari dana pemerintah, dan partai-partai politik di beberapa negara menerima sekitar 70-85 persen pemasukan mereka dari dana yang bersifat publik).

Terakhir, pengalaman pengelolaan keuangan politik di negara-negara *anglofonik* yang maju menunjukkan bahwa, meskipun tidak ada model keuangan politik ala Westminster, terdapat beberapa kesamaan yang dapat jadi rujukan. Di antara kesamaan tersebut adalah keengganan partai politik untuk terlalu bergantung pada dana bantuan pemerintah (pendanaan yang berasal dari dana publik relatif lebih rendah daripada negara-negara di wilayah lain), dan di beberapa kasus terdapat keengganan dari pemerintah untuk meregulasi aktivitas keuangan partai secara mendetail. Tentu saja terdapat beberapa masalah terkait keuangan politik di negara-negara *anglofonik*, salah satunya ketergantungan yang tinggi terhadap pendanaan yang berasal dari korporasi dan serikat kerja, juga tingginya tingkat keterlibatan pihak ketiga yang tidak teregulasi.

Bab mengenai gender dan keuangan politik mengkaji peran uang di dalam politik dari perspektif gender di semua wilayah. Sedangkan bab kesimpulan menarik benang merah dari pembahasan di bab-bab sebelumnya, mengidentifikasi tantangan bersama dan rekomendasi apa yang dapat diberikan untuk menjawab tantangan tersebut.

Sebelum masuk ke pembahasan per wilayah, bab berikut akan membahas terlebih dahulu konteks politik di mana reformasi keuangan politik pernah terjadi, teknik-teknik regulasi yang digunakan, serta bentuk-bentuk penerapan regulasi tersebut.

Referensi

Global Commission on Election, Democracy, and Security (2012), *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Election Worldwide*. Stockholm/Geneva: International IDEA and Kofi Annan Foundation.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2005), *United Nations Convention against Corruption*, tersedia secara daring di <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>, diakses pada 4 Februari 2014.

BAB 2

BAB 2

Membenahi Sistem Keuangan Politik

Magnus Ohman

Pendahuluan

Apakah cara terbaik untuk mengatur keuangan politik? Perangkat peraturan seperti apa yang dapat menjamin ketercukupan uang yang tersedia bagi aktor-aktor politik untuk memenuhi peran mereka di dalam demokrasi, namun pada saat yang bersamaan peraturan tersebut juga mampu menjamin bahwa sumber uang tersebut (dan bagaimana uang itu digunakan) tidak akan merusak proses demokrasi itu sendiri? Juga penting: bagaimana mendesain regulasi yang tidak menghambat penggunaan uang-uang tersebut secara efektif? Bab ini akan membahas gagasan-gagasan umum mengenai regulasi dan kebijakan sambil menyediakan kerangka kerja bagi mereka yang ingin mereformasi sistem keuangan politik.

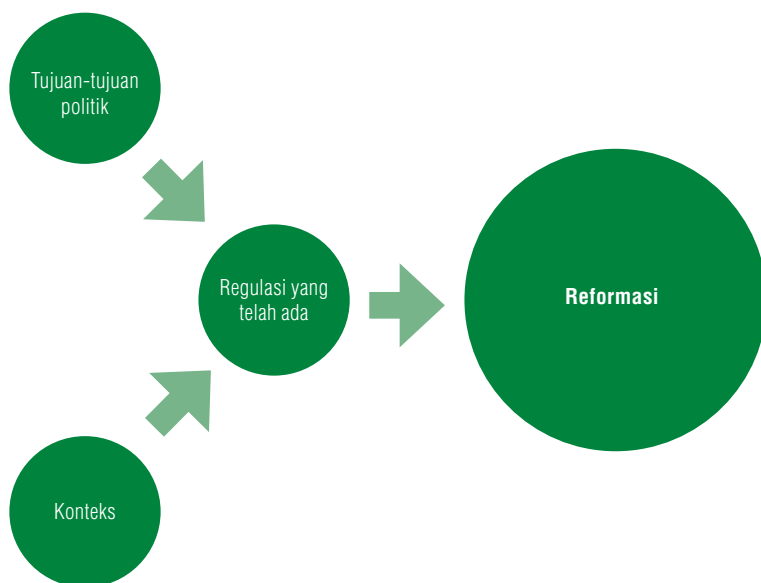
Para pembuat kebijakan dan legislator dapat menggunakan bab ini sebagai ‘persiapan’ untuk memahami secara lebih baik bagaimana cara mengontrol peran uang di dalam politik sebelum memulai proses pembentukan regulasi. Bab ini akan mendiskusikan berbagai opsi pembentukan regulasi serta permasalahan-permasalahan yang akan timbul di dalam penerapannya. Faktor-faktor yang akan digarisbawahi di dalam bab ini antara lain: konteks politik, tantangan-tantangan yang dihadapi, serta tujuan-tujuan politik harus terus disimpan di dalam kepala ketika membaca bab-bab berikutnya. Begitu juga garis-garis besar tentang berbagai cara untuk meregulasi keuangan politik di dalam bab ini dapat menjadi pendahuluan bagi pembahasan mengenai regulasi di bab-bab selanjutnya.

Cara Terbaik Mereformasi Peraturan Keuangan Politik

Pemahaman dasar mengenai tantangan serta situasi hukum di masing-masing negara, beserta refleksi mendalam mengenai tujuan-tujuan ideal yang ingin dicapai oleh sebuah regulasi, dapat membantu para regulator dan pembuat

kebijakan dalam merumuskan regulasi-regulasi yang dibutuhkan suatu negara. Di dalam buku ini, diskusi mengenai perumusan regulasi tersebut akan berpusat pada tiga konsep dasar: tujuan-tujuan politik, konteks politik, dan regulasi-regulasi yang telah ada.

Gambar 2.1. Unsur pembangun bagi reformasi keuangan politik



Siapa pun yang ingin melakukan reformasi pertama-tama harus merefleksikan bagaimana bentuk sistem politik dan demokrasi yang ingin dicapai. Seringkali reformasi keuangan politik di sebuah negara hanya merupakan reaksi sesaat terhadap situasi krisis, sehingga diskusi awal mengenai reformasi hanya berfokus pada penambahan regulasi-regulasi baru yang dianggap penting daripada pembahasan holistik mengenai peran-peran partai politik dan kandidat pemilu (juga peran negara sebagai pengendali keduanya).

Isu di atas membentuk unit pertama di dalam upaya reformasi keuangan politik, yakni *tujuan-tujuan politik* (lihat pembahasan di bawah untuk penjelasan lebih lanjut), yang akan membimbing para pengusung reformasi dalam menentukan tipe-tipe regulasi yang akan diambil. Oleh karena perbedaan visi dan idealisme antar negara, peraturan keuangan politik juga akan berbeda-beda di setiap negara, bahkan di antara dua negara yang mirip. Contohnya adalah regulasi di Swedia, yang sama sekali tidak ada pembatasan terhadap perilaku keuangan partai politik. Ketidadaan pembatasan tersebut bukan tidak disengaja, tetapi masyarakat Swedia memang percaya bahwa peran dan aktivitas partai politik di dalam demokrasi harus steril dari campur

tangan pemerintah. Sampai akhirnya terjadi perubahan kultur politik dan dukungan terhadap pendekatan tersebut melemah. Setelah proses debat dan perumusan yang panjang, Swedia saat ini memiliki regulasi yang mengatur keuangan partai politik.

Kedua, *konteks* di masing-masing negara harus dipertimbangkan. Regulasi tidak lahir dari ruang kosong, tetapi dari situasi-situasi konkret yang memunculkan berbagai tantangan. Tantangan-tantangan ini kemudian akan mempengaruhi regulasi-regulasi yang ingin dibentuk dengan berbagai cara.

Ada dua aspek yang berkaitan dengan konteks. Aspek pertama adalah sistem politik secara keseluruhan. Sistem politik mencakup faktor struktural dan institusi, karena keduanya akan memiliki dampak yang signifikan terhadap tingkat kecocokan dan efektivitas dari regulasi yang akan dibuat. Contoh faktor struktural adalah sistem pemilu yang digunakan, atau sistem pemerintahan presidensialisme versus parlementarisme. Aspek yang kedua adalah *tantangan-tantangan* yang dihadapi oleh masing-masing negara terkait keuangan politik. Tantangan-tantangan ini misalnya: pengaruh orang-orang kaya, arena politik atau hak politik yang tidak setara, dan lemahnya kehendak politik untuk memulai reformasi dan menghapus jaringan kriminal. Tantangan-tantangan tersebut dapat membuat regulasi yang telah dipersiapkan dengan baik malah menimbulkan efek-efek yang tidak pernah diperkirakan, sehingga segala upaya reformasi dan perbaikan sistem menjadi tidak efektif.

Daftar tantangan yang dihadapi tiap negara akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya menurut wilayah masing-masing. Tantangan-tantangan tersebut kemudian akan dielaborasi melalui pembahasan tentang bagaimana keuangan politik berfungsi di masing-masing negara.

Setelah merumuskan tujuan-tujuan politik, sistem politik yang berlangsung, dan tantangan-tantangan yang dihadapi, para pengusung reformasi keuangan politik juga harus memperhatikan regulasi-regulasi yang masih berlaku. Pemahaman terhadap regulasi yang ada merupakan modal penting bagi upaya reformasi keuangan politik. Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik menyediakan informasi detail mengenai kondisi regulasi yang ada di 180 negara. Para pengusung reformasi dapat menggunakan data tersebut untuk membandingkan regulasi-regulasi yang ada di seluruh dunia dengan regulasi yang terdapat di negaranya masing-masing. Berdasarkan tujuan-tujuan dan konteks politik yang telah dirumuskan, para pengusung reformasi tersebut dapat membuat keputusan-keputusan penting dan relevan terhadap upaya menuju perbaikan.

Pada beberapa kasus, kebutuhan untuk reformasi regulasi terbilang minim atau bahkan tidak ada. Misalnya, jika sebuah negara menganggap bahwa kebebasan dan kemandirian partai politik merupakan hal terpenting, maka negara-negara yang hanya memiliki sedikit regulasi sudah berada di jalur yang tepat.

Sedangkan di beberapa kasus lain, perubahan besar dan signifikan bisa jadi

sangat dibutuhkan. Jika sebuah negara memiliki tingkat kepercayaan publik yang rendah terhadap partai politik, maka beberapa regulasi baru perlu dibuat (tentu saja sambil mempertimbangkan faktor-faktor yang dapat menghambat implementasi dari regulasi tersebut).

Reformasi keuangan politik tidak selalu berarti menumpuk regulasi baru di atas regulasi lama. Pada beberapa kasus, negara-negara yang memiliki banyak regulasi harus mengurangi jumlah regulasi tersebut agar tidak membebani partai politik dan menghambat laju pertumbuhan kompetisi politik. Yang lainnya mungkin berpendapat bahwa daripada sistemnya sangat diatur tetapi lemah penegakan hukumnya, lebih baik menerapkan sebuah sistem yang berfokus pada transparansi dengan pembatasan-pembatasan yang lebih sedikit.¹

Upaya reformasi juga tidak harus selalu melibatkan sistem hukum. Di banyak kasus, reformasi yang dibutuhkan mungkin hanya berupa penguatan kapasitas, independensi, dan/atau dukungan politis terhadap lembaga yang bertugas menegakkan regulasi.

Selanjutnya, ketiga unit reformasi di atas (tujuan-tujuan politik, konteks, dan regulasi yang masih berlaku) akan dibahas secara lebih mendetail.

Tujuan-tujuan Politik

Adalah mustahil merumuskan peraturan keuangan politik tanpa menghiraukan visi-visi atau tujuan politik suatu negara. Bagaimana keuangan politik diregulasi harus merupakan hasil dari tujuan politik suatu bangsa: bagaimana masyarakat memandang politik di dalam sistem demokrasi secara keseluruhan, dan bagaimana partai dan kampanye politik harus diorganisasi.

Tradisi dan kultur politik berbeda-beda di tiap negara, dan tidak ada jaminan bahwa solusi yang efektif negara satu akan efektif pula di negara yang lain. Oleh karena nilai-nilai ideal demokratis tiap bangsa berbeda-beda, maka tidak ada metode paling mumpuni dalam meregulasi keuangan politik.

Namun bukan berarti kita tidak bisa melakukan studi komparasi mengenai kelebihan/kekurangan regulasi-regulasi yang diterapkan di negara yang berbeda. Untuk membantu studi komparasi, harus ada pertimbangan mengenai dimensi-dimensi yang memiliki dampak terhadap bagaimana partai politik, kampanye pemilu, dan keuangan politik harus digagas (lihat Gambar 2.2.).

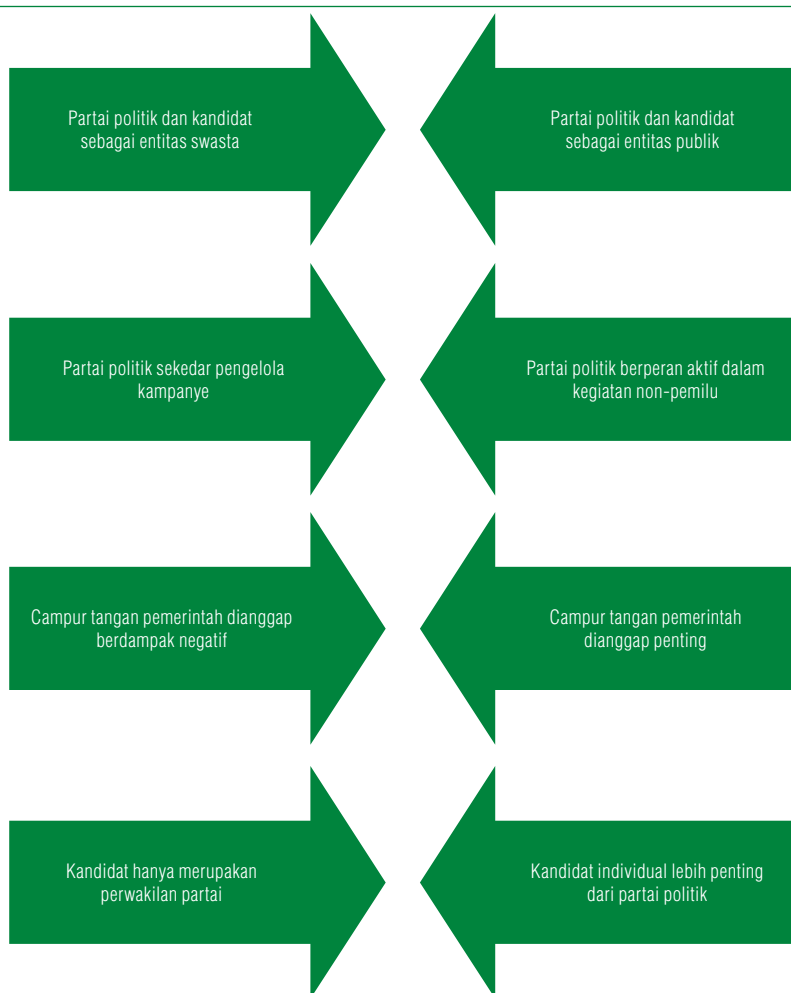
Beberapa dimensi yang penting untuk dilihat adalah pandangan mengenai partai dan kandidat politik sebagai entitas publik atau privat di satu sisi, dan peran pemerintah di sisi yang lain. Terkait persoalan pertama, salah satu pandangan yang paling banyak dianut melihat partai politik sebagai organisasi akar-rumput yang mengorganisir dan menyokong partisipasi politik. Menurut

1 Sebagai contoh, donasi kecil yang tidak masuk akal dan pembatasan pengeluaran mungkin saja akan mengurangi keakuratan dalam pelaporan keuangan.

pandangan ini, partai politik harus dilindungi dari intervensi pihak luar, dan regulasi berlebihan yang membatasi aktivitas politik hanya akan membawa lebih banyak kerugian daripada manfaat. Kondisi finansial partai juga harus dilihat sebagai persoalan internal partai sebagai organisasi yang independen.

Pandangan lain menyatakan bahwa peran partai dan kampanye politik harus memiliki kedekatan jarak dengan lembaga pemerintah seperti lembaga penyelenggara pemilu atau semacamnya. Menurut pandangan ini, akan lebih baik jika aktivitas partai diregulasi demi memaksimalkan fungsi mereka di dalam proses demokrasi. Bentuk regulasi yang bisa diterapkan adalah, misalnya, menjamin kesetaraan arena politik dengan membatasi jumlah dana kampanye dan dana bantuan pemerintah (yang oleh sebagian kalangan dianggap sebagai kesetaraan palsu).

Gambar 2.2. Contoh-contoh bahan pertimbangan tujuan-tujuan politik



Pandangan mengenai partai politik dalam aspek yang non-elektoral juga penting untuk diperhatikan. Terutama di beberapa bagian di Eropa, partai politik dianggap harus bersifat akar-rumput dan terlibat aktif dalam debat-debat yang menyangkut kehidupan publik. Di belahan dunia lain (khususnya Amerika Serikat), banyak yang menganggap partai politik tidak perlu memiliki aktivitas berlebihan di luar masa kampanye. Persepsi mengenai dua hal ini dapat membawa pengaruh penting dalam proses pembuatan regulasi keuangan politik, khususnya terkait perkembangan partai politik sebagai organisasi.² Banyak pihak yang memiliki pandangan bahwa sosok politik individual lebih penting daripada partai; untuk mengakomodasi pandangan ini, peraturan keuangan politik seharusnya dibentuk untuk meningkatkan partisipasi kandidat yang independen (misalnya memberikan dana bantuan kampanye kepada kandidat pemilu, bukan partai pendukungnya).

Dimensi lain yang perlu dipertimbangkan adalah pandangan mengenai peran negara atau pemerintah di dalam politik demokrasi.³ Salah satu pandangan menyatakan bahwa campur tangan pemerintah yang berlebihan akan membawa dampak buruk bagi proses politik dan demokrasi. Oleh sebab itu pemerintah sebaiknya tidak terlalu mengontrol bagaimana aktor-aktor politik mendapatkan dan membelanjakan dana yang mereka punya.⁴ Menurut pandangan ini, regulasi baiknya hanya berfungsi untuk meningkatkan transparansi keuangan politik di hadapan publik (misalnya, mewajibkan semua partai dan kandidat politik untuk mempublikasi laporan keuangan). Sedangkan pandangan yang lain menyatakan bahwa intervensi pemerintah berperan penting dalam menjamin prinsip keadilan dan kesetaraan di dalam arena politik. Contohnya adalah regulasi yang membatasi jumlah donasi yang diterima partai atau kandidat politik untuk meminimalisir intervensi donatur-donatur bermodal besar. Tentu saja ada kemungkinan ketumpangtindihan antara pandangan yang menganggap partai politik sebagai entitas independen dengan pandangan yang menganggap intervensi pemerintah sebagai sesuatu yang penting. Pihak-pihak yang memiliki pandangan positif terhadap peran pemerintah (namun juga melihat partai politik sebagai entitas privat) mungkin akan cenderung mendukung regulasi

2 Sebuah contoh yang baik sekali mengenai hal ini adalah peruntukan pendanaan publik. Di beberapa negara dana publik hanya boleh digunakan dalam aktivitas kepemiluan, sedangkan di negara yang lain hanya boleh digunakan untuk kegiatan-kegiatan di luar pemilu. Meskipun bertolak belakang, pada praktiknya perbedaan yang terjadi bisa tidak signifikan; apalagi dengan absennya mekanisme penegakan regulasi, partai politik seringkali menemukan cara untuk menyalurkan dana mereka sesuka hati

3 Kombinasi dua dimensi ini mirip dengan 'dimensi ideologis' sebagaimana dijelaskan oleh Smilov (2008, hlmn. 1), di mana ia membandingkan pandangan libertarian dan egalitarian mengenai 'politik dan legitimasi' yang menciptakan tipologi politik dalam sistem keuangan politik. Dimensi kedua Smilov adalah kelembagaan, yang dibahas di dalam bab ini dalam bagian *konteks*.

4 Contohnya adalah pernyataan singkat yang tercantum dalam situs Parlemen Swedia bahwa, meskipun partai politik menerima dana publik, 'negara dan parlemen tidak mengontrol bagaimana partai politik harus menggunakan dana publik yang diberikan' (terjemahan dari penulis). Dapat dilihat pada <http://www.riksdage.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Fragor--svar/Ledamoter-och-partier/?faqid=37664>

yang mewajibkan pelaporan kondisi keuangan partai kepada lembaga pemerintah, namun menolak untuk membuka laporan tersebut ke hadapan publik. Di dalam kondisi seperti apapun, pembahasan mengenai peraturan keuangan politik pertama-tama harus mempertimbangkan nilai-nilai dan tujuan-tujuan politik yang ingin diwujudkan.

Konteks

Dua hal lebih lanjut yang harus dipertimbangkan ketika mendiskusikan pengaturan keuangan politik: (1) sistem politik dan faktor-faktor teknis masing-masing negara dan (2) tantangan-tantangan mengatur uang dalam politik.

Sistem politik dan faktor-faktor teknis

Sejumlah faktor struktural di masing-masing negara dapat memberikan dampak signifikan terhadap proses politik. Salah satunya adalah sistem pemilu yang digunakan. Di dalam sistem representasi proporsional dengan daftar tertutup, kandidat pemilu hanya memegang peranan minor di dalam aktivitas kampanye, dan bahkan sejumlah negara melarang mereka untuk membiayai sendiri aktivitas kampanye mereka. Sebaliknya, di negara-negara dengan sistem pemilu mayoritarian, kandidat menjadi fokus dari pemilu,⁵ meskipun seringkali partai politik dapat mengeksploitasi celah regulasi terkait pembatasan dan pelaporan dana kampanye.

Faktor lain yang patut diperhatikan adalah struktur pemerintahan, terutama antara presidensialisme versus parlementarisme. Partai politik cenderung memiliki peran yang kurang signifikan di dalam sistem presidensial daripada di dalam sistem parlementer, dan perbedaan ini memiliki dampak signifikan dalam keuangan politik.⁶ Selain itu tipe rezim yang berkuasa juga perlu mendapatkan perhatian serius. Apakah sebuah negara menganut sistem partai tunggal, partai dominan, dua partai, atau multipartai juga menjadi faktor utama yang mempengaruhi proses politik.

Aspek teknis juga memiliki peran penting, misalnya tingkat penetrasi sistem perbankan dan teknologi informasi. Jika mayoritas masyarakat memiliki rekening bank dan akses terhadap *internet banking*, mungkin bisa dipertimbangkan membentuk regulasi yang mewajibkan semua donasi yang diberikan kepada partai atau kandidat dilakukan secara daring untuk memudahkan pengawasan. Tetapi regulasi semacam itu hanya akan menjadi beban jika penetrasi perbankan dan teknologi informasi di masyarakat masih

5 Untuk informasi lebih lanjut mengenai perbedaan sistem pemilu, lihat Reynolds, Reilly, dan Ellis, 2005. Sebuah studi berdasarkan Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik menyimpulkan bahwa perbedaan sistem pemilu juga mempengaruhi peraturan keuangan politik yang digunakan (lihat Ohman 2012).

6 Smilov, 2008

tergolong rendah.

Tantangan-tantangan

Seringkali realitas konkret di lapangan dapat menghambat terwujudnya ide-ide yang diawali dengan niat baik; hal ini berlaku juga dalam soal pengelolaan uang di dalam politik. Tantangan-tantangan yang dibahas di sini memiliki sifat problematis jika dilihat dari perspektif demokrasi. Ada dua kategori besar terkait tantangan-tantangan regulasi. Pertama adalah tantangan-tantangan yang memiliki dampak negatif terhadap keuangan politik melalui pelanggaran terhadap nilai-nilai demokratis. Contohnya adalah penggunaan uang yang dilarang hukum atau uang yang didapat dari tindakan kriminal, membeli suara, atau ketidaksetaraan hak-hak politik. Tantangan kategori pertama ini dapat kita sebut *tantangan sistem politik*.

Kategori yang lain lebih terkait langsung dengan efektivitas proses pengawasan keuangan politik; kategori ini dapat kita sebut sebagai *tantangan pengendalian keuangan politik*. Contoh tantangan pengendalian adalah adanya kesepakatan di antara kelompok elit untuk tidak membicarakan permasalahan keuangan politik. Kesepakatan semacam itu dapat menghambat efektivitas upaya reformasi. Contoh lain adalah lembaga pengawasan yang tidak independen. Kurangnya kapasitas dan dukungan politik terhadap lembaga penegak regulasi juga menjadi persoalan serius di berbagai negara.

Kotak 2.1. Tantangan umum dalam keuangan politik

Tantangan Sistem Politik

- Akses pendanaan yang tidak merata kepada semua aktor politik
- Kemampuan donatur besar dalam mempengaruhi proses politik
- Masuknya dana yang dilarang hukum ke dalam politik
- Kooptasi politik oleh kepentingan bisnis
- Penyalahgunaan uang negara
- Maraknya pembelian suara

Tantangan Pengendalian

- Legislasi yang tidak cocok (bersifat ambigu, terlalu ambisius, atau tidak sesuai konteks)
- Lemahnya kehendak politik untuk mengontrol keuangan politik
- Menerima jual-beli suara sebagai kewajaran
- Kurangnya independensi institusi penegak regulasi
- Penegakan regulasi yang bias
- Kurangnya sumber daya untuk menegakkan regulasi

Bab-bab regional akan membahas tantangan-tantangan spesifik yang dihadapi oleh masing-masing negara. Beberapa tantangan yang kerap muncul telah disebutkan di dalam Kotak 2.1.

Memahami dan mempelajari tantangan masing-masing negara merupakan hal yang esensial dalam menentukan regulasi pendanaan apa yang paling cocok untuk diterapkan. Tantangan yang terkait sistem politik kadang membuat kebijakan yang tidak diinginkan menjadi bersifat genting. Misalnya, bahkan di dalam masyarakat yang menganggap aktivitas dan pendanaan partai politik tidak boleh dibatasi oleh pemerintah, arena kompetisi politik yang tidak setara mengharuskan dibentuknya regulasi yang mengatur distribusi pendanaan agar lebih adil.⁷

Sedangkan tantangan yang terkait pengendalian dapat membuat regulasi-regulasi yang diinginkan menjadi tidak cocok untuk diterapkan atau bersifat kontra-produktif. Tingkat keterbukaan atau tingkat otoritarianisme oleh sebab itu harus diperhatikan. Contohnya, regulasi yang terlalu ketat dan kompleks dapat membuat partai yang berkuasa di negara otoritarian memiliki kekuasaan penuh untuk mendiskreditkan partai-partai oposisi. Tantangan pengendalian memang seringkali berujung pada lemahnya penegakan regulasi.

Cara-cara Mengatur Keuangan Politik

Meskipun mayoritas negara-negara di dunia menggunakan regulasi yang hampir identik dalam mengelola keuangan politik, metode yang digunakan dapat bervariasi antara negara yang satu dengan lainnya. Informasi mengenai regulasi yang digunakan oleh negara-negara di dunia dapat dilihat pada tabel komparatif di bagian tambahan buku ini, sedangkan versi lengkapnya dapat dilihat pada Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Dengan mempertimbangkan aspek tujuan-tujuan politik dan konteks yang telah dibahas sebelumnya, pembaca dapat menarik kesimpulan mengenai regulasi macam apa yang ingin diterapkan. Bagian ini akan membahas lebih detail tentang metode-metode regulasi yang diterapkan negara-negara di dunia.

Pembatasan dan pelarangan donasi

Sebagaimana terjadi di banyak negara yang membatasi hak memilih dalam pemilu hanya kepada warga yang dinilai telah dewasa, peraturan keuangan

7 UNHCHR 1996 menyatakan bahwa ‘pembatasan belanja kampanye yang masuk akal dapat dibenarkan jika kebijakan tersebut diperlukan untuk menjamin kebebasan para pemilih dan agar proses demokrasi tidak didistorsi oleh anggaran belanja kampanye yang tidak proporsional dari kandidat atau partai politik’.

politik juga dapat dibuat untuk membatasi pihak-pihak mana saja yang boleh mendonasikan dana kepada partai atau kandidat politik. Tujuan dari pembatasan donasi ini adalah untuk mencegah masuknya dana yang dianggap dapat mencederai proses demokrasi. Tabel 2.1. merinci alasan-alasan yang dipakai untuk membatasi/melarang pemberian donasi oleh berbagai pihak.⁸

Bentuk pelarangan paling umum dikenakan kepada institusi-institusi publik yang ingin membeirkan donasi pada partai atau kandidat politik. Pelarangan ini bertujuan untuk menghindari penyalahgunaan uang negara (meskipun seringkali gagal). Donasi dari pihak asing dan sumber-sumber anonim juga kerap dilarang di beberapa negara (jika donasi dari sumber anonim diijinkan, akan sulit untuk menegakkan jenis-jenis pelarangan yang lain, meskipun beberapa negara mengijinkan donasi anonim selama jumlahnya kecil untuk menjaga privasi sang pendonor). Sekitar satu dari lima negara melarang donasi dari pihak korporasi, sedangkan pelarangan terhadap donasi serikat pekerja hanya sedikit lebih jarang. Pelarangan langsung terhadap donasi ilegal (misalnya hasil tindak kriminalitas) juga diterapkan di hampir semua negara.

Tabel 2.1. Alasan di balik jenis pelarangan donasi yang berbeda-beda

Jenis pelarangan donasi	Alasan
Pihak asing	Untuk menghindari pengaruh asing; prinsip kemandirian
Korporasi	Untuk membatasi pengaruh kepentingan tertentu; menjamin independensi partai/kandidat
Entitas publik dan semi-publik	Untuk menghindari penggunaan uang publik dalam mencapai tujuan politik
Serikat pekerja	Untuk menghindari pengaruh dari kepentingan serikat, pelarangan donasi serikat pekerja terkadang dipakai untuk menyeimbangkan pelarangan donasi dari korporasi.
Korporasi yang memiliki kontrak kerja dengan pemerintah	Untuk mengurangi risiko donasi yang bersifat quid pro quo (misal: perusahaan memberikan donasi dengan harapan mendapat kontrak kerja dengan pemerintah).
Sumber anonim	Untuk menjamin transparansi pendanaan dan memudahkan pengawasan
Donasi tidak langsung	Untuk memudahkan pengawasan atas pelarangan jenis lain, beberapa negara melarang secara eksplisit pemberian donasi dari pihak ketiga.

Melarang donasi privat termasuk jarang dilakukan (kecuali di Tunisia pada pemilu Dewan Konstituen Nasional tahun 2011, yang memaksa para kandidat hanya boleh menerima dana kampanye dari pemerintah). Pelarangan donasi privat pada umumnya tidak populer karena dianggap memutus relasi partai dengan masyarakat dan meningkatkan kemungkinan kandidat menyembunyikan donasi dalam bentuk lain. Meskipun begitu, lebih dari 40 persen negara menerapkan batasan mengenai jumlah donasi

8 Tabel ini pada awalnya dikembangkan oleh Daniela Piccio.

yang dapat diberikan oleh privat. Tidak seperti pelarangan, pembatasan donasi tidak menargetkan pihak-pihak tertentu secara spesifik. Tujuan utama pembatasan donasi biasanya adalah untuk mengontrol perilaku pendonor besar yang dapat mempengaruhi partai/kandidat dan keseluruhan proses politik itu sendiri. 38 persen negara-negara di dunia membatasi jumlah donasi yang dapat diberikan kepada partai politik, dan ada sekitar 30 persen yang membatasi donasi terhadap kandidat.

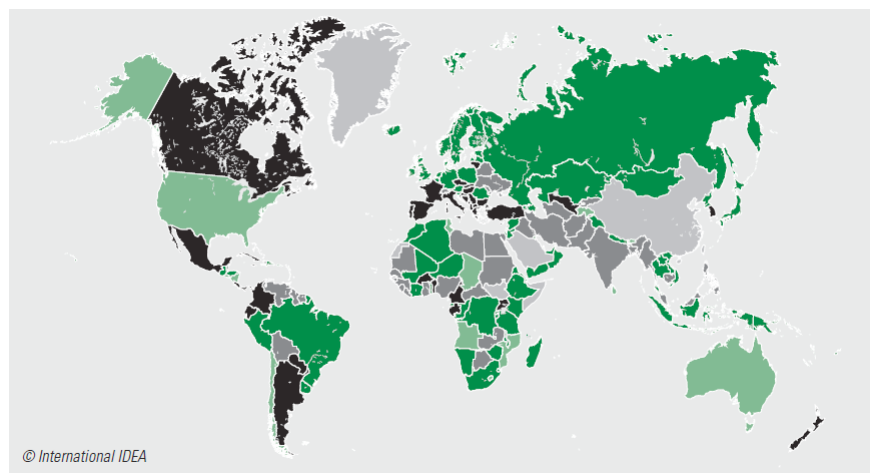
Dampak nyata dari regulasi pembatasan dapat bervariasi tergantung tingkat intensitasnya; jika pembatasannya terlalu tinggi, dampaknya tidak akan terasa signifikan karena donasi yang beredar tidak berkurang, namun jika pembatasannya terlalu rendah, partai dan kandidat politik akan mencari celah mengakali batasan tersebut. Pembatasan yang tidak dihiraukan dapat membuat tingkat kepercayaan publik terhadap sistem regulasi menjadi turun. Tingkat pembatasan yang tepat sangat bergantung pada tujuan-tujuan politik yang ingin dicapai dan keterbukaan akses bagi partai/kandidat untuk mencari sumber pendanaan selain dari pendonor besar. Regulasi pembatasan jumlah donasi terkenal susah untuk diawasi, terutama karena sangat mudah bagi pendonor besar untuk mengirim uang lewat pihak ketiga.

Dana Publik

Salah satu pendekatan yang dapat dilakukan untuk meregulasi jumlah donasi privat adalah dengan memberikan akses dana publik kepada partai dan kandidat politik. Jika dilakukan dengan benar, pemberian dana publik dapat memberikan dampak positif yang signifikan proses politik.

Terkadang tujuan pemberian dana publik adalah untuk menjamin semua aktor yang terlibat dalam proses politik memiliki sumber daya yang setara, sehingga dapat meningkatkan pluralisme dan keragaman pilihan politik bagi para pemilih. Tujuan lain adalah untuk membatasi kompetitor yang memiliki akses kepada sumber pendanaan yang tak terbatas. Tujuan ini tidak akan efektif jika tidak dibarengi dengan regulasi yang membatasi jumlah donasi atau pengeluaran setiap partai/kandidat, karena perbedaan sumber daya antara satu kandidat dengan lainnya tidak akan tertutupi hanya dengan memberikan dana publik. Ada keuntungan lain dari pemberian dana publik: lembaga penegak regulasi dapat mengancam tidak akan menurunkan dana publik kepada partai/kandidat yang melanggar aturan. Ancaman tersebut dapat menjadi insentif kuat bagi aktor-aktor politik untuk tunduk pada aturan. Catatan penting: insentif ini hanya akan efektif jika jumlah dana publik yang diberikan berjumlah besar.

Figur 2.3. Pemberian dana publik untuk partai politik negara-negara di dunia



- Ya, memberikan dana publik hanya terkait aktivitas kampanye
- Ya, memberikan dana publik hanya terkait aktivitas kampanye
- Memberikan dana publik secara reguler dan terkait aktivitas kampanye
- Tidak memberikan dana publik
- Tidak ada data

Sumber: International IDEA. Pemetaan ini berdasarkan pengumpulan data hingga Februari 2014. Data diupdate secara berkala pada Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=286&region=-1>

Dana publik dapat diberikan secara langsung maupun tidak langsung; yakni dengan memberikan dana tunai (langsung) atau menggratiskan dan mensubsidi barang-barang atau jasa (tidak langsung). Ada dua hal yang perlu diperhatikan terkait dana pulik: (1) siapa yang berhak menerimanya (persoalan eligibilitas); dan (2) bagaimana metode distribusinya (persoalan alokasi).

Di permukaan, mungkin tampak adil jika semua partai atau kandidat politik sama-sama memiliki akses kepada dana publik; di beberapa negara, semua partai politik yang terdaftar secara resmi wajib mendapatkan dana bantuan dari pemerintah. Namun, pendekatan semacam itu dapat membuat beberapa pihak sengaja membentuk partai atau terlibat di dalam politik hanya demi mendapatkan dana bantuan pemerintah. Selain itu, pemberian dana publik terancam mubazir jika diberikan kepada partai atau kandidat yang hanya

memiliki sedikit basis massa. Oleh sebab itu sebagian negara mensyaratkan batas minimal dukungan masyarakat agar sebuah partai atau kandidat mendapatkan dana publik – biasanya tingkat dukungan dilihat dari jumlah suara yang diperoleh saat pemilu. Tetapi batas persyaratan dukungan yang terlalu tinggi (misalnya 10 persen dukungan sebagaimana diterapkan di Bhutan dan Malawi), dapat menyulitkan partai-partai baru untuk berkembang. Kriteria egilibilitas penerima juga terkadang tergantung oleh konteks waktu pemberian dana bantuan (lihat bagian bawah). Secara global, 21 persen negara yang memberikan dana publik menggunakan persyaratan jumlah minimal dukungan masyarakat (rata-rata mensyaratkan 3,5 persen dukungan masyarakat), 18 persen yang lain mensyaratkan jumlah atau tingkat keterwakilan di parlemen, dan 15 persen yang lain menggunakan kombinasi dari dua persyaratan tersebut. Persyaratan yang sangat longgar hanya digunakan oleh 14 persen negara (hanya mensyaratkan partai untuk terdaftar dan berpartisipasi dalam pemilu), sementara negara-negara sisanya menggunakan berbagai macam kombinasi persyaratan, dan seringkali persyaratannya dibedakan tergantung porsi pendanaan yang diberikan.⁹

Terkait persoalan alokasi, sekali lagi tampak lebih demokratis jika pemerintah memberikan bantuan dana yang setara kepada semua partai dan kandidat. Namun, memberikan bantuan dana dengan jumlah sama kepada partai yang jumlah dukungannya minim dengan partai yang jumlah dukungannya besar berpotensi untuk menyia-nyiakan pajak yang dibayar oleh masyarakat.¹⁰ Dana publik juga memberi insentif bagi partai untuk terpecah-belah, karena perpecahan partai dapat berarti dana publik yang lebih besar. Di beberapa kasus, pemerintah dengan sengaja menggunakan dana publik untuk memecah-belah partai oposisi.

Oleh sebab itu pendekatan yang umum dilakukan dalam menentukan porsi bantuan dana publik adalah dengan melihat jumlah dukungan yang didapat partai/kandidat ketika pemilu. Kekurangan pendekatan ini adalah alokasi dana bantuan kemungkinan besar lebih banyak terdistribusi kepada partai penguasa, di mana partai ini justru pihak yang membutuhkan paling sedikit. Secara global, hanya sekitar 7 persen negara di dunia yang mendistribusikan dana publik secara merata, 41 persen mendistribusikan secara proporsional berdasarkan dukungan masyarakat, dan 29 persen lainnya menggunakan kombinasi pendekatan dari keduanya.¹¹

9 Analisis berdasar Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik, data dari 114 negara

10 Hal ini terjadi di Nigeria ketika pengadilan pada 2010 memutuskan bahwa jumlah yang sama harus didistribusikan kepada semua partai (saat itu berjumlah lebih dari 60). Hasilnya, dana publik akhirnya dihapus ketika Undang-undang Pemilu direvisi pada akhir 2010.

11 Analisis berdasarkan Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik, data dari 110 negara. Negara-negara sisanya menggunakan kombinasi dari berbagai kriteria alokasi, di mana dapat mencakup jumlah kandidat yang berpartisipasi dalam pemilu, proporsi kandidat perempuan dari sebuah partai, atau jumlah anggota partai.

Ada beberapa pendekatan lain dalam mendistribusikan dana publik, misalnya sistem kecocokkan yang digunakan pada pemilu di Amerika Serikat dan Jerman, di mana pemerintah mencocokkan porsi bantuan dana publik dengan donasi yang telah didapat partai/kandidat secara mandiri. Melalui pendekatan seperti ini, pemerintah akan memberikan insentif besar bagi partai untuk aktif dalam kegiatan pengumpulan dana (*fundraising*), meskipun beberapa pihak menyatakan pendekatan ini juga berpotensi menyia-nyiakan dana publik kepada partai yang dekat dengan bisnis-bisnis besar. Salah satu cara untuk menghindari hal tersebut adalah dengan mendorong partai/kandidat untuk hanya mengumpulkan donasi dalam jumlah kecil, sebagaimana dilakukan di Kota New York.¹²

Beberapa negara menyalurkan dana publik secara *tidak langsung*. Salah satu caranya adalah dengan menggratiskan atau mensubsidi biaya kampanye dan pemasangan iklan di media. Cara lain adalah dengan memberikan pembebasan pajak bagi partai/kandidat atau pendonor, memberikan akses atas tempat-tempat publik dan menggratiskan biaya administrasi. Salah satu keuntungan pemberian dana tidak langsung adalah pemerintah lebih mudah mengontrol bagaimana dana tersebut akan digunakan, dan umumnya pemberian dana tidak langsung tidak terlalu membebani para pembayar pajak. Sedangkan kelemahan pendekatan tidak langsung adalah dana bantuan tersebut tidak terlalu membantu partai/kandidat di dalam upaya meraih suara masyarakat.¹³

Pemberian dana publik oleh pemerintah kepada aktor politik juga harus memperhatikan konteks waktu (misalnya: dana bantuan kampanye yang diberikan satu hari sebelum hari pencoblosan tidak akan membawa pengaruh yang signifikan)¹⁴ dan jumlah dana bantuan yang diberikan (apakah jumlah yang diberikan mempengaruhi aktivitas politik?). Isu-isu ini akan dibahas dalam bab per wilayah.

Untuk menciptakan sistem pemberian dana publik yang baik, para pembuat kebijakan harus mempertimbangkan bagaimana fungsi ideal politik yang ingin dicapai, khususnya peran partai di dalam sistem politik secara keseluruhan. Tabel 2.2. merangkum argumen atau alasan dibalik pemberian dana publik secara langsung, serta pertimbangan-pertimbangan kunci yang

12 New York City Campaign Finance Board, 2013.

13 Sebagai contoh, hal ini dapat terjadi ketika sejumlah besar partai politik diberikan durasi tayang yang sama di televisi. Hanya sedikit penonton yang benar-benar memperhatikan kampanye dalam jumlah besar dari satu kandidat ke kandidat lainnya.

14 OSCE/ODIHR dan Komisi Venesia (2010, pasal 184) merekomendasikan bahwa 'ketika mengembangkan sistem alokasi, pertimbangan yang hati-hati dibutuhkan untuk sistem pendanaan pra-pemilu, daripada penggantian dana setelah pemilu yang seringkali melanggengkan ketidakmampuan partai yang kecil, baru atau miskin untuk berkompetisi secara efektif. Sistem pendanaan pasca-pemilu mungkin tidak menyediakan dana awal yang dibutuhkan untuk kampanye. Oleh sebab itu sistem pendanaan pasca-pemilu dapat berdampak buruk bagi pluralisme politik. Lebih jauh, pendanaan juga harus disalurkan lebih awal di dalam proses pemilu untuk menjamin kesetaraan kesempatan selama periode kampanye. Menunda distribusi dana publik hingga akhir masa kampanye atau setelah masa pemilu dapat secara efektif mengurangi nilai kesetaraan dan merugikan partai-partai kecil'.

perlu diperhatikan. Banyak negara menggunakan kombinasi dari pilihan-pilihan yang tersedia, seperti memberikan dana publik secara merata atau secara proporsional berdasarkan jumlah dukungan masyarakat.

Tabel 2.2. Alasan dan pertimbangan terkait pemberian dana publik secara langsung

Alasan	Catatan	
Membantu semua aktor politik meraih dukungan pemilih	Tingkat pluralisme politik yang diinginkan tergantung pada perspektif politik keseluruhan (lihat penjelasan di bagian bawah).	
Mengecilkan kesenjangan antara partai/kandidat bermodal besar dengan partai/kandidat bermodal kecil	Jika tidak disertai dengan regulasi yang membatasi jumlah donasi/belanja, tujuan ini tidak akan tercapai.	
Menstimulasi perilaku patuh/baik dari pihak penerima	Pemberian dana publik dapat memaksa partai/kandidat untuk melaporkan keuangan mereka secara rutin, penyertaan kandidat perempuan, dsb. Namun dapat mempengaruhi independensi partai terhadap negara.	
Pertimbangan	Pilihan utama	Catatan
Syarat kelayakan penerima dana publik (siapa saja yang berhak mendapat akses bantuan dana publik?)	Tanpa persyaratan	Memaksimalkan pluralisme politik, namun berisiko memunculkan perpecahan partai dan menyia-nyiakan dana publik.
	Berdasarkan jumlah suara yang dimenangkan	Memastikan dana publik diberikan hanya kepada partai memiliki dukungan paling populer (perlu angka pasti)
	Berdasarkan jumlah atau tingkat keterwakilan di parlemen	Menyingkirkan pihak penerima yang tidak relevan, namun menyulitkan partai baru untuk berkembang.
	Jumlah kandidat	Menjamin dana publik hanya diberikan kepada partai yang aktif berpartisipasi dalam pemilu.
Persoalan alokasi (bagaimana dana publik akan didistribusi kepada pihak-pihak yang memenuhi syarat?)	Diberikan secara merata kepada semua partai/kandidat	Menyokong pluralisme politik, namun berisiko memecah-belah partai dan menyia-nyiakan dana publik.
	Berdasarkan jumlah dukungan	Menghubungkan sokongan finansial dengan tingkat popularitas (tetapi berisiko mendistribusikan dana terbesar kepada partai berkuasa)
	Berdasarkan jumlah kandidat	Porsi terbanyak didapat oleh partai yang paling aktif (meskipun jumlah kandidat bukan indikator tingginya aktivitas partai)
	Berdasarkan jumlah pengeluaran yang direimburse	Mendukung aktivitas fundraising (namun mungkin hanya menguntungkan partai dengan koneksi bisnis)

Konteks waktu (apakah dana publik harus diberikan sebelum atau sesudah pemilu? Atau secara rutin?)	Diberikan rutin	Dapat membantu aktivitas partai di jeda pemilu, walaupun tidak akan efektif di mana tradisi kepartaian rendah.
	Diberikan sebelum pemilu	Partai/kandidat dapat menggunakan dana bantuan untuk aktivitas kampanye dan pemilu (syarat dukungan masyarakat hanya melihat hasil pemilu terakhir, di mana bukan indikator yang baik bagi tingkat popularitas saat ini).
	Diberikan setelah pemilu	Porsi dana bantuan dapat disesuaikan dengan tingkat popularitas saat ini, namun partai harus mencari sendiri biaya kampanye mereka sebelum diganti oleh pemerintah.
Besaran atau porsi (berapa banyak yang harus diberikan?)	Jumlah yang sesuai dengan tujuan-tujuan demokratisasi	Dana bantuan yang terlalu sedikit tidak akan berdampak pada proses politik, tetapi dana bantuan terlalu besar cenderung melemahkan hubungan partai/kandidat dengan publik (dapat melemahkan popularitas).
Peruntukan pemberian dana	Penggunaan terkait pemilihan atau non-pemilihan?	Beberapa negara hanya membolehkan dana bantuan digunakan untuk kampanye; sedangkan beberapa yang lain melarang penggunaan dana publik untuk kampanye (semua tergantung pandangan mengenai fungsi partai dan pemilu).
	Keterkaitan dengan tujuan lain, seperti kesetaraan gender	Dapat mendorong tercapainya tujuan-tujuan positif seperti kesetaraan gender, sayap kepemudaan, kelompok peneliti, dsb (beberapa orang menilai tujuan-tujuan ini membatasi kebebasan partai).

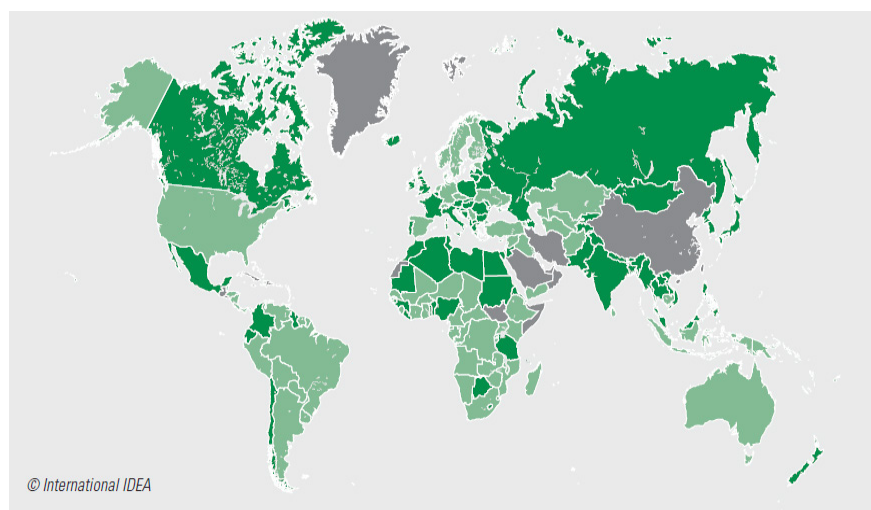
Pembatasan dan pelarangan pengeluaran

Meskipun banyak negara menerapkan pelarangan donasi kepada partai/kandidat, hanya sedikit jenis pelarangan pengeluaran di seluruh dunia. Membeli suara dan penggunaan uang publik untuk tujuan-tujuan partisan memang dilarang hampir di semua negara, tetapi selain itu hanya sedikit contoh pelarangan belanja kecuali pelarangan memasang iklan kampanye di televisi (dan terkadang di semua jenis media) yang berlaku di sejumlah kecil negara.

Bentuk pembatasan pengeluaran paling umum adalah pembatasan terhadap jumlah uang yang boleh dikeluarkan partai/kandidat dalam aktivitas kampanye. Tidak seperti pembatasan dalam penerimaan donasi, tujuan pembatasan belanja kampanye bukan untuk meregulasi pengaruh pendonor, tetapi agar membatasi keuntungan finansial partai/kandidat yang memiliki akses pendanaan yang terlampau besar. Contohnya adalah kandidat yang membiayai aktivitas kampanye menggunakan uang pribadi atau pemimpin partai yang menyumbangkan uangnya bagi kemenangan partai yang dipimpinnya – dua fenomena yang umum terjadi baik di negara dengan demokrasi berkembang atau yang sudah mapan. Meskipun kandidat atau ketua partai tidak bisa membeli pengaruh kepada dirinya sendiri, keuntungan politis yang mereka dapat dari kekayaan pribadi dapat dibatasi dengan menetapkan batas pemberian donasi pribadi dan batas pengeluaran yang dilakukan.

Sekitar 30 persen dari seluruh negara di dunia membatasi jumlah belanja yang dapat dilakukan partai politik, sedangkan sekitar 40 persen membatasi pengeluaran para kandidat. Sebagaimana pembatasan donasi, tingkat efektivitas pembatasan pengeluaran sangat tergantung pada jumlah uang yang dibatasi (jumlahnya harus cukup tinggi agar arena politik menjadi setara tanpa harus mengorbankan kualitas aktivitas kampanye yang inklusif dan menarik. Faktor lain yang juga mempengaruhi efektivitas adalah definisi pengeluaran itu sendiri (misalnya: apakah gaji staf kampanye termasuk?) dan konteks waktu (apakah pembatasan mencakup seluruh periode kampanye atau tidak?).

Gambar 2.4. Pembatasan pengeluaran untuk kandidat



■ Ya ■ Tidak ■ Tidak ada data

Sumber: International IDEA. Peta ini berdasarkan data yang dikumpulkan hingga Februari 2014. Data terus diperbarui pada Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=286&region=-1>

Salah satu isu lain yang muncul adalah apakah pembatasan belanja kampanye juga berlaku bagi aktor-aktor non-kandidat dan non-partai (pihak ketiga). Solusi paling mudah untuk permasalahan tersebut adalah melarang siapapun yang tidak terlibat secara langsung dengan proses pemilu untuk berpartisipasi dalam kampanye, tetapi solusi ini akan dilihat sebagai sebuah bentuk pelanggaran hak asasi manusia di banyak negara, khususnya hak menyatakan pendapat.¹⁵ Mayoritas negara-negara di dunia tidak memiliki

¹⁵ Dua keputusan dari Pengadilan Hak Asasi Manusia Eropa dalam kaitannya dengan Britania Raya membuat pembatasan keterlibatan pihak ketiga dalam kampanye pemilu dapat dibenarkan. Lihat keputusan dalam kasus *Bowman v. the United Kingdom* (141/1996/760/961) tahun 1998 dan kasus

regulasi terhadap pengeluaran pihak ketiga. Di sejumlah kecil negara yang meregulasi pihak ketiga, bentuk pembatasannya umumnya berupa jumlah uang yang boleh dikeluarkan atau keharusan mempublikasi laporan keuangan. Isu ini akan dibahas lebih lanjut pada bab regional, khususnya Bab 8 mengenai keuangan politik di negara-negara *Anglofonik*.

Tabel 2.3. Alasan dan pertimbangan terkait pembatasan pengeluaran

Alasan	Komentar	
Membatasi keuntungan politis kandidat/partai dengan akses dana yang besar	Pembatasan donasi akan lebih efektif mencapai tujuan tersebut. Pembatasan pengeluaran dapat merugikan partai/kandidat yang berhasil mengumpulkan donasi-donasi kecil dalam jumlah banyak, dan donasi kecil pada umumnya layak diperjuangkan.	
Mengurangi jumlah uang yang dikeluarkan sebagai belanja kampanye	Pengeluaran dalam jumlah besar pada umumnya dipandang negatif, terutama di negara-negara dengan populasi orang miskin yang tinggi, sehingga dapat mengurangi tingkat kepercayaan pada partai/kandidat.	
Pertimbangan	Pilihan utama	Komentar
Kalkulasi	Jumlah tetap (misalnya US \$1000 per partai/kandidat)	Mudah dipahami, tetapi tidak memperhatikan variasi dalam ukuran daerah pemilihan.
	Jumlah per suara yang diraih (misalnya \$1 untuk setiap suara)	Memperhatikan ukuran daerah pemilihan (butuh pengeluaran lebih besar pada daerah pemilihan yang besar); tetapi kurang memperhatikan ukuran geografis suatu daerah pemilihan.
Angka eksplisit atau indeks inflasi	Jumlah Eksplisit (misalnya \$1000	Mudah dipahami, tetapi inflasi dapat secara cepat menggerogoti nilai aktualnya.
	Berdasarkan upah minimum	Seara otomatis disesuaikan dengan tingkat inflasi, dengan asumsi upah minimum dipertahankan.
	Berdasarkan upah rata-rata	Tidak tergantung pada kebijakan pemerintah sebagaimana upah minimum, tetapi membutuhkan data statistik yang terpercaya.

Pelaporan keuangan

Salah satu fondasi dasar sistem peraturan keuangan politik yang baik adalah adanya keharusan bagi pihak-pihak yang terlibat untuk melaporkan bagaimana mereka mendapatkan dan menggunakan uang. Tujuan pelaporan ini ada dua. Pertama, informasi yang didapat dari pelaporan dapat membantu pencapaian prinsip transparansi sebagaimana diamanatkan oleh United Nations Convention against Corruption (UNCAC) atau Konvensi PBB untuk Pemberantasan Korupsi, sehingga memudahkan pemilih untuk mengambil keputusan saat berada di bilik suara. Rasa takut untuk menghadapi skandal

Animal Defenders International v. the United Kingdom (Application no. 48876/08) tahun 2013.

dan kehilangan dukungan suara dapat menjadi insentif perilaku yang lebih efektif daripada sanksi-sanksi hukum.

Tujuan yang kedua adalah untuk memudahkan lembaga penegak regulasi dan pengawas keuangan untuk memastikan bahwa aturan-aturan yang dibuat telah ditaati dengan baik. Meskipun para pelanggar pada umumnya tidak akan mencatat kecurangan-kecurangan mereka, kewajiban untuk membuat laporan dapat menyediakan bukti tertulis untuk investigasi lebih lanjut.

Setidaknya regulasi yang mewajibkan pelaporan keuangan diterapkan di hampir 90 persen negara di dunia, dan biasanya diterapkan kepada partai sekaligus kandidat perorangan. Ada beberapa negara dengan regulasi yang sangat detil tidak mewajibkan pelaporan keuangan baik kepada partai atau kandidat.

Isi informasi yang wajib dilampirkan dalam pelaporan keuangan dapat berbeda-beda di masing-masing negara. Seringkali, kontroversi muncul terkait keharusan membuka identitas pendonor; di mana keharusan ini diterapkan di sekitar 50 persen negara yang mewajibkan pelaporan keuangan. Di beberapa negara, keharusan mengungkapkan identitas donor hanya diterapkan jika sang pendonor menyumbang dana dalam jumlah tertentu.¹⁶ Ketentuan semacam itu berupaya menyeimbangkan prinsip transparansi laporan keuangan dan menjaga kerahasiaan atau privasi pendonor-pendonor kecil; ketentuan ini juga mengurangi beban administratif bagi partai/kandidat yang membuat laporan. Perbedaan antara negara juga terjadi terkait persoalan apakah laporan yang diserahkan harus diungkap ke publik atau tidak. Sekitar 20 persen negara tidak mengharuskan laporan keuangan politik dibuka ke hadapan publik, di mana hal ini bertentangan dengan prinsip transparansi yang diminta oleh UNCAC. Beberapa negara menyediakan laporan dalam bentuk yang terlalu besar atau sulit diakses publik. Idealnya, laporan keuangan harus tersedia secara online dalam format yang mudah dicerna dan mudah dicari.

Tabel 2.4. Alasan dan pertimbangan terkait keharusan pelaporan keuangan

Alasan	Komentar
Meningkatkan transparansi	Mewajibkan pelaporan keuangan penting untuk meningkatkan transparansi sebagaimana diamanatkan UNCAC
Memfasilitasi pengawasan	Meski dimungkinkan, pengawasan regulasi yang efektif akan sulit tanpa adanya laporan keuangan

16 Jumlah donasi minimal untuk mengungkap identitas donor bervariasi antara I\$10 di Liberia hingga I\$62.000 di Italia (untuk donasi kepada partai politik).

17 Untuk informasi lebih lanjut mengenai keterlibatan partai dan kandidat politik dalam finansial kampanye, lihat bab-bab studi regional dalam buku ini.

Pertimbangan	Pilihan utama	Komentar
Frekuensi/konteks waktu pelaporan (banyak negara menerapkan dua pilihan yang tersedia)	Laporan rutin	Di negara-negara di mana partai politik memiliki kegiatan aktif di luar pemilu, laporan keuangan rutin menjadi penting. Bahkan jika partai tidak memiliki kegiatan non-pemilu, hanya mewajibkan pelaporan masa pemilu dapat mendorong partai mencurangi peraturan dengan mengumpulkan dan membelanjakan dana lebih awal.
	Laporan aktivitas kampanye	Di negara di mana partai hanya diwajibkan membuat laporan tahunan, informasi mengenai belanja kampanye tidak dapat secara cepat tersedia. Pelaporan di masa kampanye dapat menjadi informasi berguna bagi pemilih, namun pelaksanaannya sulit di negara yang sumber manusianya sedikit.
Pihak-pihak yang diwajibkan membuat laporan (mayoritas negara menggunakan kombinasi dari pilihan yang ada)	Partai politik	Meskipun di banyak negara kandidat individual yang berperan besar dalam keuangan politik, informasi mengenai keuangan partai penting bagi transparansi. ¹⁶
	Kandidat	Di negara di mana sistem pemilunya fokus pada partai, kandidat individual tidak diwajibkan membuat laporan keuangan. Meski masuk akal, hal ini dapat mengurangi transparansi dan meningkatkan potensi pelanggaran/kecurangan
	Pihak-ketiga	Dapat menyediakan transparansi dan menutup celah hukum, tetapi terdapat kesulitan dalam menentukan definisi dan batasan-batasan pihak-ketiga
Isi laporan (mayoritas negara menggunakan kombinasi dari pilihan yang ada)	Pendapatan	Sumber pendanaan merupakan informasi penting bagi pemilih untuk menilai independensi partai/kandidat
	Pengeluaran/belanja	Mayoritas negara mewajibkan pelaporan belanja, yang dapat memudahkan pengendalian batas belanja dan memudahkan pemilih untuk menilai apakah partai menggunakan uangnya (terutama dana publik) secara bijak
	Aset dan hutang	Dapat memberikan informasi penting terkait ada atau tidaknya konflik kepentingan (dapat juga digunakan untuk melihat apakah aset pejabat publik meningkat di antara dua masa pemilu)
Keterbukaan ke publik	Tidak ada	Beberapa negara tidak menyediakan laporan keuangan politik kepada publik, di mana privasi individual terjamin, namun melanggar prinsip transparansi
	Hanya ringkasan/ikhtisar laporan	Beberapa negara hanya menyediakan ringkasan, lebih mudah dipahami namun mengurangi tingkat transparansi
	Seluruh isi laporan	Menyediakan transparansi maksimal, namun ada kebutuhan untuk menjadi privasi para pendonor kecil

Menegakkan peraturan keuangan politik

Salah satu pelajaran penting dari pembahasan bab-bab regional di dalam buku ini adalah bahwa regulasi formal paling baik sekalipun tidak berarti apa-apa tanpa mekanisme penegakan yang baik. Peraturan keuangan politik yang dibuat oleh sebab itu harus dipadukan dengan metode-metode yang dapat menjamin tegakknya regulasi tersebut.

Ketika merumuskan regulasi, pembuat kebijakan harus memperhatikan

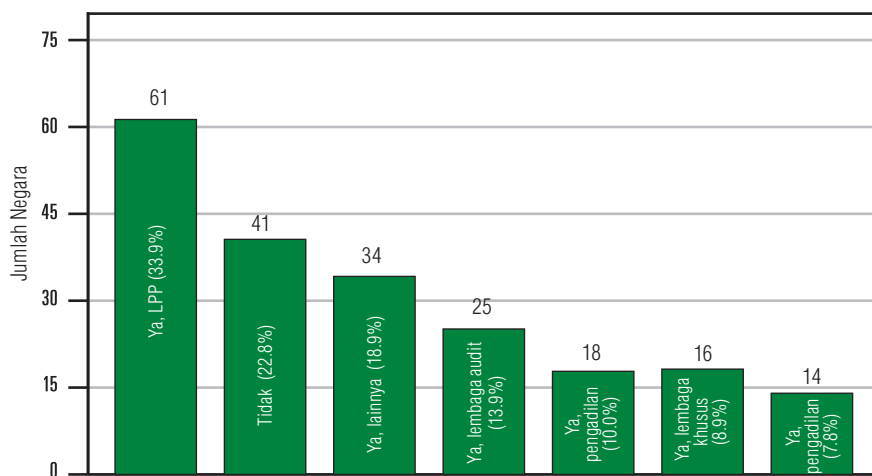
feasibility (kemungkinan untuk dilaksanakan) langkah-langkah yang dapat memudahkan penegakan. Regulasi pembatasan donasi politik terkenal sulit diawasi karena donasi politik seringkali diberikan secara rahasia. Donasi dari korporasi besar dapat lebih mudah diawasi, namun menjamin donasi korporasi tidak diberikan melalui pihak individual adalah hal yang sulit. Beberapa regulasi lain dapat lebih mudah diawasi. Misalnya, di Filipina, pemerintah membatasi iklan kampanye di televisi berdasarkan durasi iklan yang ditayangkan. Pertimbangan lain yang harus diperhatikan adalah tingkat beban yang harus ditanggung partai/kandidat politik dari regulasi yang dibuat. Jika benefit dari regulasi lebih kecil dari beban yang harus ditanggung partai, pembuat kebijakan harus berpikir dua kali untuk menegakkan regulasi yang bersangkutan.

Tidak ada standar kerangka kerja yang dapat menjamin efektivitas penegakan sebuah regulasi. Faktor politis selalu berperan besar, sebagaimana telah dibahas sebelumnya dan pada bab-bab regional setelah ini. Situasi ini dipersulit oleh fakta bahwa, di dalam masyarakat demokratis, regulasi yang dibuat untuk mengatur perilaku politisi justru dibuat oleh politisi itu sendiri. Beberapa dari mereka mungkin tidak akan terlalu serius merumuskan kebijakan yang dapat meminimalisir kesempatan untuk terpilih kembali di periode selanjutnya. Oleh sebab itu, kesadaran para politisi dan pemangku kepentingan yang lain untuk memoderasi penggunaan uang dalam proses politik sangat esensial dalam perbaikan peraturan keuangan politik jangka panjang.

Penegakan regulasi yang efektif membutuhkan lembaga publik yang independen dan memiliki mandat yang jelas, memiliki pula sumber daya yang memadai dan terlibat aktif dalam isu keuangan politik. Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama di Lembaga Eropa untuk Institusi Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dan Komisi Venesia menyatakan bahwa ‘langkah-langkah yang efektif perlu diambil dalam proses legislasi untuk menjamin independensi [lembaga penegak regulasi] dari tekanan politik dan untuk menjaga komitmen kepada imparsialitas’.

Basis Data Keuangan Politik menunjukkan bahwa hampir 25 persen negara tidak memiliki lembaga independen untuk menerima dan menginvestigasi laporan terkait pelanggaran regulasi. Di negara-negara yang memiliki lembaga semacam itu, tanggung jawab menerima dan menginvestigasi laporan biasanya diberikan kepada lembaga pengelola pemilu, meskipun banyak juga yang negara yang menggunakan lembaga-lembaga lain seperti kementerian, auditor, dan lembaga yang memang khusus dibentuk untuk tugas-tugas semacam itu. Terkait hal ini, terdapat variasi yang signifikan di banyak negara, sebagaimana akan dibahas pada bab-bab regional.

Gambar 2.5. Apakah terdapat lembaga yang secara khusus bertugas memeriksa dan menginvestigasi laporan pelanggaran regulasi?



Catatan: LPP = Lembaga pengelola pemilu

Sumber: International IDEA. Diagram ini berdasarkan data yang dikumpulkan hingga Februari 2014. Data diperbaharui secara terus menerus pada Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=294&region=-1>

Lembaga publik yang bertanggung jawab menegakkan peraturan keuangan politik harus memiliki mandat dan kapasitas yang jelas agar dapat bekerja dengan efektif – dan tentu saja harus independen dan tegas. Ini tidak berarti bahwa mereka harus menghukum pelanggaran-pelanggaran kecil dengan hukuman yang berat; keterlibatan positif dengan pemangku kepentingan politik dapat meningkatkan pemahaman kedua belah pihak mengenai urgensi pengawasan dan pentingnya patuh terhadap regulasi. Proporsi dan dampak pluralisme politik dan proses demokrasi harus menjadi bahan pertimbangan ketika menjatuhkan sanksi. Lembaga penegak regulasi sendiri harus tunduk pada praktik umum mengenai transparansi, konsistensi, dan akuntabilitas.

Persyaratan lembaga penegak regulasi mirip dengan regulasi lembaga pengelola/penyelenggara pemilu secara keseluruhan. Persyaratan-persyaratan tersebut di antaranya:

- Mandat yang jelas dan cukup dan tidak tumpang-tindih dengan mandat lembaga-lembaga lain;
- Proses penunjukan pemimpin yang inklusif, transparan, dan menjamin independensi kelembagaan dari tekanan politik serta kepercayaan publik;
- Posisi jabatan kepemimpinan dan kepegawaian yang aman sehingga terlepas dari pengaruh luar;
- Pendanaan yang cukup dan kendali yang kuat atas anggaran; dan

- Pengadopsian nilai-nilai imparialitas dan transparansi, serta keterlibatan aktif bersama komunitas-komunitas terkait untuk meningkatkan kepatuhan dan menghindari pelanggaran.

Harus terdapat pula sanksi yang realistis dan proporsional untuk menghukum para pelanggar regulasi. Mengumumkan peringatan atau metode ‘menyebut nama dan memermalukan’ pelanggar dapat menjadi langkah yang efektif di negara di mana partai/kandidat politik sangat takut pada opini publik (pendekatan ini dapat lebih diefektifkan dengan membuka data keuangan kepada publik). Tetapi pendekatan klasik seperti denda, pemberhentian dana bantuan pemerintah, dan sanksi penjara, mungkin dibutuhkan untuk mencegah pelanggaran yang lebih serius. Hampir semua negara, setidaknya dalam bentuk tertulis, menerapkan sanksi; denda merupakan bentuk sanksi yang paling banyak digunakan.

Salah satu tugas penting yang harus dilakukan lembaga penegak regulasi adalah membuka informasi kepada publik mengenai bagaimana partai dan kandidat politik mendapatkan dan membelanjakan uang mereka. Keterbukaan informasi ini dapat membantu para jurnalis dalam menelusuri asal-usul keuangan politik, dan apakah para pendonor diuntungkan oleh kontrak-kontrak atau regulasi pemerintah sebelumnya. Media massa memegang peranan penting dalam upaya pengawasan dan penegakan peraturan keuangan politik. Investigasi yang dilakukan jurnalis seringkali mengungkap pelanggaran-pelanggaran lebih banyak dibandingkan lembaga pemerintah yang bertugas melakukan hal tersebut.

Masyarakat sipil secara keseluruhan juga memiliki fungsi penting dalam meningkatkan transparansi. Pengawasan dana kampanye secara independen telah menjadi praktik yang lumrah di berbagai negara di dunia. Sambil dibarengi dengan kampanye untuk meningkatkan kesadaran masyarakat, upaya pengawasan tersebut dapat menjadi pendorong utama bagi reformasi dan perubahan kultur keuangan politik.

Referensi

- New York City Campaign Finance Board (2013) *Public Matching Funds*, tersedia di <http://www.nycffb.info/candidates/candidates/publicmatchingfunds.aspx>, diakses pada 20 Januari 2014.
- Ohman, Magnus (2012) *Political Finance Regulation Around the World*. Stockholm: International IDEA.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institution and Human Rights (OSCE/ODIHR) and Venice Commission (2010) *Guidelines on Political Party Regulation*, CDL-AD(2010)024.

- Reynolds, Andrew, Reilly, Ben and Ellis, Andrew (eds) (2005) *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA, tersedia di <http://www.idea.int/publications/esd/>, diakses pada 4 Februari 2014.
- Smilov, Daniel (2008) *Dilemmas for a Democratic Society: Comparative Regulation of Money and Politics*, DISC Working Paper 4/2008. Budapest: Central European University, Center for Study of Imperfection in Democracy.
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) (1996) *The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*, General Comment no. 25, tersedia di <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb>, diakses pada 4 Februari 2014.

Studi Regional Keuangan Politik: Kerangka Regulasi dan Realitas Politik

BAB 3

BAB 3



Afrika

Magnus Ohman

Beberapa pengamat perpolitikan Afrika akan mengatakan bahwa uang tidak berperan besar dalam dinamika politik di dalamnya. Faktanya, bagaimana partai atau kandidat politik mengelola uang mereka memiliki dampak yang lebih signifikan terhadap proses pemilu daripada apapun yang terjadi pada hari pemilihan. Sayang sekali masih banyak pihak yang gagal melihat fakta penting ini. Banyak yang masih harus dipelajari tentang bagaimana partai atau kandidat politik di wilayah Afrika mendapatkan serta membelanjakan keuangan politik mereka.

Pengantar terhadap permasalahan keuangan politik di Afrika

Negara-negara di Afrika menghadapi begitu banyak persoalan kompleks terkait keuangan politik sehingga pembahasan mengenai hal tersebut dapat menjadi sebuah buku tersendiri. Persoalannya juga masing-masing berbeda di tiap negara. Berikut ini adalah pendahuluan singkat terhadap beberapa persoalan kunci terkait keuangan politik di Afrika.

Akses pendanaan bagi seluruh aktor terkait

Salah satu masalah terbesar adalah tidak meratanya arena kompetisi politik, di mana partai oposisi biasanya dirugikan oleh posisi finansial yang lebih lemah.¹ Persoalan inilah yang kerap menjadi motif perjuangan politik antara pihak yang berkuasa dan yang tidak, atau dengan kata lain ‘antara semua partai/kandidat oposisi dengan partai/kandidat/ rejim yang berkuasa’.² Kesenjangan finansial ini yang membuat partai atau kandidat oposisi kesulitan

1 Teshome 2009a, h. 293.

2 Saffu 2003, h. 27.

untuk meyakinkan dan meraih dukungan masyarakat. Kesulitan tersebut terutama dialami oleh kelompok-kelompok marjinal seperti perempuan dan anak muda.

Penyalahgunaan sumber daya negara

Penyalahgunaan sumber daya negara merupakan salah satu problem kunci dalam keuangan politik di Afrika. Ketika seluruh partai politik petahana menggunakan kedudukan mereka untuk meningkatkan peluang mereka terpilih kembali hingga suatu batas tertentu, penyalahgunaan sumber daya publik secara langsung untuk tujuan-tujuan politik dapat memiliki akibat yang sangat berbahaya dan berakibat pada ketidaksetaraan arena pertandingan sebagaimana dibicarakan di atas. Sebuah analisis menyatakan:

(Penyelewengan kekayaan negara) membuat arena demokrasi menjadi tidak adil karena meningkatkan kesempatan petahana untuk terpilih kembali. Penggunaan aset publik demi tujuan-tujuan politis juga berpengaruh negatif terhadap kualitas pemerintahan, terutama karena pelayanan publik yang diberikan akan menurun secara kuantitas dan kualitas.³

Klientelisme

Klientelisme (atau dikenal juga dengan sebutan neo-patrimonialisme atau sistem patron-klien) merujuk pada kondisi di mana seorang patron (pada konteks ini umumnya seorang politisi) membangun relasi dengan sekelompok orang (korporasi, partai, atau kelompok lain) demi berbagai keuntungan eksklusif. Peran klientelisme dalam perpolitikan di Afrika sering diperdebatkan dan sangat kontroversial,⁴ tetapi dapat dirangkum sebagai berikut: 'Otoritas politik di Afrika umumnya didasarkan pada relasi antara pihak pemberi dan penerima, di dalam sebuah rantai pertukaran yang tidak pernah putus dari tingkat desa hingga pemerintah pusat'.⁵

Pembelian suara

Memberikan uang daripada gagasan politik untuk meraih dukungan adalah praktik yang jamak di Afrika. Praktik ini dianggap persoalan yang serius di berbagai negara di Afrika, dan seringkali dikaitkan dengan sistem klientelisme (dan tingkat kemiskinan yang tinggi di hampir semua negara Afrika). Praktik suap ini (yang ilegal di hampir semua negara kecuali mungkin di Djibouti dan Mauritania) akan dibahas lebih jauh di bagian selanjutnya.

3 Speck dan Fontana 2011, h. v.

4 Beberapa pihak berpendapat bahwa diskusi mengenai klientelisme merepresentasikan pandangan simplistik atau pesimis mengenai Afrika. Untuk pembahasan kritis terhadap klientelisme Afrika, lihat Young 2009.

5 Van de Walle 2001, h. 51.

Pendanaan yang dilarang hukum

Sebuah masalah yang signifikan, yang tampak meningkat adalah masuknya pendanaan yang dilarang hukum dalam proses-proses politik di Afrika. Dana-dana dari perdagangan sumber daya alam yang melanggar hukum kadang-kadang digunakan untuk membungkam politisi agar tidak menyelidiki pelanggaran dalam industri ekstraktif. Di samping itu, mereka yang terlibat dalam pengangkutan obat-obatan yang melanggar hukum dari Amerika Latin melalui Afrika (terutama Afrika Barat) ke Eropa kadang-kadang menggunakan sumber daya mereka untuk mempengaruhi politisi dan partai politik di Afrika.⁶

Ketergantungan terhadap dana asing

Meski dampaknya sulit dikuantifikasi, ketergantungan negara-negara Afrika terhadap dana bantuan asing terbukti secara signifikan mempengaruhi arus uang di dalam proses politik dalam negeri.⁷ Meningkatnya ketergantungan terhadap dana asing dapat mengancam tingkat persaingan dalam pemilu, karena para politisi saling berkompetisi hanya untuk mendapatkan dana bantuan. Sayangnya perbaikan struktural untuk mengelola dana asing dalam politik kadang juga mempengaruhi dana bantuan asing yang sedianya ditujukan untuk kepentingan publik. Praktik paling jamak yang dilakukan politisi untuk mendapatkan dana asing adalah membentuk organisasi kemasyarakatan artificial. Bagaimana dana bantuan asing distrukturisasi oleh sebab itu dapat berdampak besar terhadap dinamika keuangan politik.

Sifat tunai dalam perekonomian Afrika

Dibandingkan negara-negara dari benua lain, ekonomi negara-negara Afrika relatif lebih tergantung pada transaksi tunai. Ketergantungan ini berdampak negatif terhadap ekonomi secara keseluruhan dan membuat sistem pengawasan keuangan politik menjadi semakin sulit.⁸ Transaksi tunai cenderung lebih sulit diawasi daripada transfer antar bank, serta rendahnya ketaatan membayar pajak membuat keuangan politik kepada partai atau kandidat politik tidak pernah meninggalkan jejak tertulis.⁹

6 Lihat, misalnya, Kupferschmidt 2009.

7 Prediksi International Monetary Fund (IMF) untuk tahun 2015 menyebutkan bahwa dana asing akan melebihi setengah dari belanja pemerintah di 70 persen negara yang diteliti. Dikalkulasi dari IMF 2005, h. 148.

8 Sebuah penelitian mengungkapkan bahwa hanya kurang dari 20 persen rumah tangga di Afrika yang memiliki rekening bank, yakni kurang dari setengah dibandingkan negara-negara berkembang di wilayah lain. Beck, Fuchs and Uy 2009, h. 4. Lihat juga Kaniki 2008.

9 Tax Justice Network (2012) memperkirakan jumlah pengemplangan pajak di Afrika mencapai hampir \$80 juta per tahun, di mana angka tersebut hampir sama dengan total belanja benua Afrika di bidang kesehatan.

Ikhtisar peraturan keuangan politik di Afrika

Semua negara di Afrika—kecuali Chad, Guinea Khatulistiwa, Eritrea, Gambia, Somalia, dan Sudan Selatan – telah ikut menandatangani atau meratifikasi Konvensi PBB untuk Pemberantasan Korupsi (UNCAC) tahun 2005, yang menyatakan bahwa semua negara harus ‘mempertimbangkan langkah-langkah legislatif dan administratif... *untuk meningkatkan transparansi dalam pendanaan kandidat pejabat publik dan, jika dimungkinkan, pendanaan kepada partai politik*’.¹⁰

Dalam konteks Afrika, pedoman utama pemberantasan korupsi berasal dari Konvensi Uni-Afrika dalam Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi, yang menyatakan dalam Pasal 10 bahwa ‘masing-masing pemerintahan harus mengadopsi langkah-langkah legislatif dan lainnya untuk: (a) melarang penggunaan dana yang dihasilkan dari praktik korupsi untuk diberikan kepada partai politik; dan (b) menegajawantahkan prinsip transparansi di dalam pendanaan partai politik’. Pedoman lain disediakan oleh Komunitas untuk Pembangunan Afrika Selatan (SADC), yang menyatakan bahwa lembaga penyelenggara pemilu harus ‘diberdayakan secara hukum untuk melarang pengeluaran jenis-jenis tertentu untuk membatasi dampak-dampak negatif uang di dalam proses demokrasi dan hasil pemilu’.¹¹

Forum Komisi-komisi Pemilu dari negara-negara SADC mengembangkan ‘Prinsip-prinsip untuk Pengelolaan, Pengawasan, dan Pengamatan Pemilu di Wilayah SADC’ pada tahun 2003. Dokumen ini menyatakan bahwa ‘penggunaan aset dan dana publik untuk tujuan-tujuan politik harus diregulasi demi menyamaratakan arena kompetisi politik ... Partai dan kandidat politik harus bertanggung jawab terhadap lembaga pengelola pemilu di dalam penggunaan aset dan dana publik tersebut’.¹² Sebagaimana banyak terjadi di wilayah lain (kecuali Eropa), Afrika hanya memiliki pedoman yang terbatas terkait peraturan keuangan politik.

Sumber pendapatan partai politik dan kandidat

Berbagai bentuk regulasi digunakan untuk mengontrol bagaimana partai dan kandidat politik mendapatkan uang mereka, di antaranya pelarangan dan pembatasan, serta pemberian dana publik secara langsung maupun tidak langsung.

10 UNCAC 2005, Article 7(3). Penekanan ditambahkan.

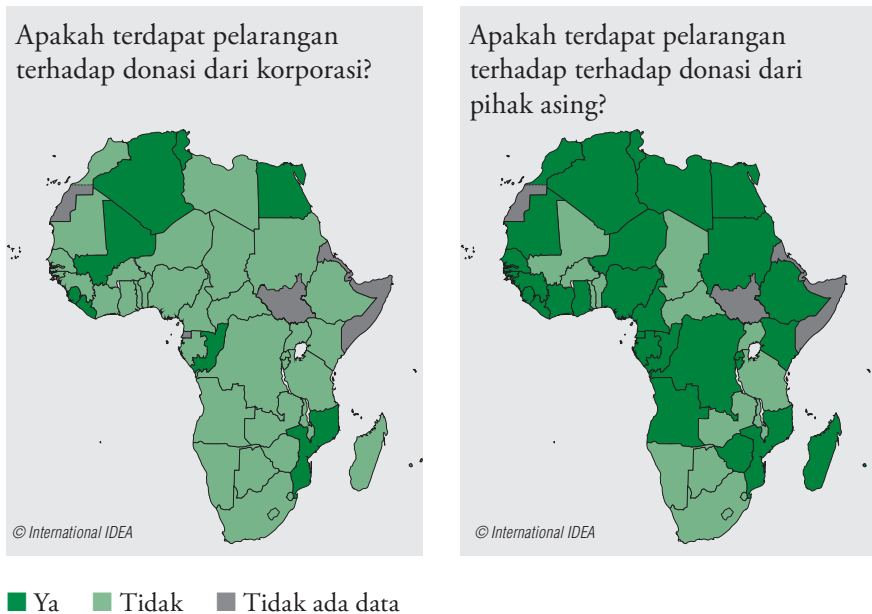
11 SADC 2001, Article 6. Dokumen ini juga menyatakan bahwa ‘undang-undang pemilu melarang pemerintah untuk memberikan dana bantuan yang dapat menyebabkan kompetisi menjadi tidak adil’, paragraf. 3.i.

12 SADC 2003.

Pelarangan kontribusi

Beberapa jenis sumber pendanaan partai dan kandidat politik dianggap sangat merugikan sehingga dilarang penggunaannya. Secara umum, pelarangan sumber keuangan politik di Afrika tidak banyak berbeda dengan wilayah lain. Jenis pelarangan yang paling banyak diterapkan (diterapkan oleh 80 persen negara-negara Afrika) adalah pelarangan pemberian dana bantuan negara terhadap partai-partai politik tertentu (yang merupakan upaya mencegah penyelewengan kekayaan negara). Pelarangan terhadap dana asing (diterapkan di 60 persen negara) dan sumber anonim (50 persen) juga umum digunakan. Pelarangan terhadap sumber anonim dapat membantu meningkatkan transparansi dan memudahkan lembaga pengawas dan para pemilih untuk menilai apakah regulasi pelarangan jenis lain dipatuhi atau tidak, serta secara efektif dapat mencegah masuknya dana yang dilarang hukum hasil tindakan kriminal. Hanya kurang dari 20 persen negara-negara di Afrika yang melarang pendanaan dari korporasi besar dan serikat pekerja.

Gambar 3.1. Negara-negara Afrika yang melarang donasi politik dari korporasi dan pihak asing



Sumber: International IDEA. Peta ini berdasarkan data yang dikumpulkan hingga Februari 2014. Data terus diperbaharui pada Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik (Basis Data Keuangan Politik). Lihat <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=246&region=2>, serta <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=248&region=2>

Beberapa jenis pelarangan donasi untuk partai politik terkadang tidak berlaku bagi kandidat individual. Di beberapa kasus, pelarangan donasi untuk partai

dua kali lebih banyak dibandingkan untuk kandidat. Kesenjangan regulasi antara partai dan kandidat ini membuat upaya penegakan regulasi menjadi sulit, karena seringkali kandidat menjalankan kampanyenya secara terpisah dari partai yang menaunginya.

Pembatasan kontribusi

Hanya sedikit negara Afrika yang membatasi jumlah donasi yang boleh diberikan oleh penyumbang yang memenuhi syarat: 14 persen negara membatasi jumlah donasi yang boleh diberikan kepada partai dalam setahunnya, sementara hanya 3 persen negara yang membatasi jumlah donasi bantuan kampanye politik, dan hanya 7 persen negara yang membatasi jumlah donasi kepada kandidat.

Jumlah pembatasan donasi seringkali begitu tinggi: batas jumlah donasi di Kenya mencapai 5 persen dari total pengeluaran partai politik tahun sebelumnya.¹³ Di Mauritania, hanya maksimal sepuluh orang yang boleh menyumbang dana kampanye sebuah partai. Di Uganda batasan donasi mencapai hampir 400 juta shilling (UGX) (I\$500.000), sementara seorang pendonor di Republik Kongo dapat berkontribusi setara dengan 1.000 upah minimum dalam setahun (sepuluh kali lebih tinggi daripada di Algeria). Nigeria menerapkan batasan yang paling sedang: 1 juta Naira (NGN) (I\$14.000) kepada setiap kandidat dalam pemilu.¹⁴ Namun, karena setiap kandidat tidak diwajibkan melaporkan keuangan politik mereka, pembatasan tersebut sulit diterapkan. Pembatasan donasi tahunan kepada partai politik di Maroko mencapai sekitar 100.000 Dirham (MAD) (I\$16.000).

Tingkat pembatasan donasi hanya akan efektif jika distribusi donasi diawasi dan sanksi ditegakkan. Secara umum, regulasi pembatasan jumlah donasi hanya berperan kecil dalam pengaturan *de facto* keuangan politik di Afrika.

Sumber pendanaan privat

Kebanyakan partai politik di Afrika sangat bergantung pada pendanaan dari pihak privat. Sumber pendanaan privat dalam konteks politik Afrika dapat dibagi ke dalam beberapa kategori.

13 Patut diingat bahwa pembatasan di Kenya masih harus diujicobakan terlebih dahulu di pemilu.

14 Di dalam buku ini, Dolar Internasional (I\$) ditulis bersama dengan jumlah uang dalam mata uang negara masing-masing. Dolar Internasional adalah mata uang hipotetis yang menghitung daya beli masyarakat sehingga cocok digunakan sebagai pembandingan antar negara. Untuk negara-negara yang daya beli masyarakatnya berbeda secara signifikan dengan Amerika Serikat (yang menjadi dasar pembandingan), nilai tukar I\$ mungkin dapat berbeda dengan nilai tukar nominal. Tidak akan ada pembandingan bagi Dolar AS (karena nilainya sama dengan I\$), mata uang tidak dikenal, dan mata uang sekunder seperti Euro. Untuk informasi lebih lanjut, lihat Bab Tambahan V.

Iuran Anggota

Idealnya, mengandalkan iuran anggota adalah solusi terbaik bagi persoalan pendanaan partai dilihat dari perspektif demokrasi dan kepemilikan kelas akar-rumput. Kami tidak tahu seberapa penting iuran anggota partai di dalam sistem keuangan politik di Afrika, terutama karena data partai politik yang terpercaya nyaris tidak tersedia di wilayah ini. Bahkan hanya segelintir partai di Afrika yang dapat menyediakan daftar keanggotaan dengan jelas.¹⁵ Mengingat besarnya pengaruh politik klientelisme sebagaimana dijelaskan sebelumnya, anggota partai politik di Afrika mungkin dapat dilihat sebagai penerima, bukan penyokong, pendanaan partai. Musambanyi mencatat bahwa masyarakat Kenya punya perspektif bahwa ‘partai politik harus membantu anggota partai yang membutuhkan dana bantuan’.¹⁶ Di Ghana, keanggotaan partai bahkan dianggap ‘tidak penting. Kalaupun toh (di beberapa tempat) dianggap penting, kemiskinan hebat yang dialami masyarakat Ghana membuat iuran yang dapat dibayar oleh anggota kepada partai menjadi terbatas’.¹⁷

Meskipun faktor iuran ini tampaknya menjadi perbedaan besar terkait keuangan politik di wilayah Afrika dengan wilayah-wilayah lain – khususnya negara-negara maju dengan tradisi demokrasi yang mapan di Eropa Barat – perbedaannya sesungguhnya tidak terlalu mencolok. Saat ini sudah ada kesadaran di seluruh dunia bahwa iuran anggota tidak lagi menjadi satu-satunya sumber pendanaan partai politik yang dominan. Menurunnya tingkat keanggotaan partai dan meningkatnya jumlah dana bantuan pemerintah di negara-negara demokrasi mapan telah membuat iuran anggota menjadi tidak relevan lagi sebagai sumber pendapatan partai.¹⁸

Mengingat tingkat kemiskinan yang tinggi di negara-negara Afrika (sekitar 46 persen orang Afrika hidup dengan pendapatan di bawah US\$ 1,25 per hari), iuran anggota tampaknya tetap tidak akan menjadi sumber pendapatan politik yang dominan untuk beberapa tahun ke depan.¹⁹

15 Data yang dipakai Hopwood mengindikasikan bahwa partai oposisi di Namibia hanya memiliki kurang dari 1000 anggota yang digaji (2005, h. 135). Boer (2004, h. 7) mencatat bahwa salah satu partai oposisi kecil, Democratic Turnhalle Alliance, melaporkan pada 2004 bahwa mereka menerima \$1.500 per tahun dari iuran anggota.

16 Musambanyi 2006, h. 11. Begitu juga Salih (2007, h. 15) juga menekankan bahwa ‘mayoritas partai politik Afrika tidak memiliki daftar keanggotaan, sehingga jangan harap iuran anggota dibayar dengan rutin’, dan Matlosa (2007, h. 44) setuju bahwa di Afrika Selatan, ‘[i]uran keanggotaan tidak cukup untuk menopang operasional partai’.

17 Ninsin 2006, h. 18. Lihat juga NIMD 2007. Sebuah penelitian terbaru mengungkapkan bahwa partai politik di Ghana mendapatkan sekitar 15 persen pemasukan partai dari iuran anggota. Nam-Katoti et al. 2011, h. 96.

18 Nassmacher (2009, h. 211) mencatat bahwa ‘[h]anya sejumlah kecil negara di Eropa Barat yang memberikan kontribusi penting bagi anggota partai dalam aktivitas pendanaan di kantor pusat’.

19 Angka kemiskinan ini (berdasarkan daya beli) merupakan perhitungan UN Development Programme’s Human Development Index 2011.

Donasi kecil

Di samping iuran anggota, donasi-donasi berjumlah kecil kepada partai politik juga dianggap baik dilihat dari perspektif demokrasi, karena partai politik yang mendapat donasi kecil dari banyak pihak cenderung tidak akan merasa memiliki “hutang” kepada segelintir pihak-pihak tertentu, serta terdorong untuk mempertahankan dukungan basis massa yang besar. Persoalan pendanaan dari donasi kecil di Afrika sama dengan persoalan terkait iuran anggota partai: tingginya angka kemiskinan dan kentalnya sistem klientelisme.

Meskipun banyak juga kasus di mana partai-partai politik berhasil mengumpulkan dana dengan cara-cara yang inovatif. Ketika menjadi partai oposisi pada dekade 1990-an, Partai Patriotik Baru (NPP) di Ghana menjual roti berlogo partai kepada khalayak ramai sebagai metode pengumpulan dana dan promosi partai.²⁰ Partai-partai di Afrika Selatan juga sudah memulai upaya pengumpulan dana berbasis SMS.²¹

Donasi Besar

Donasi besar (dari orang-orang kaya, korporasi, dan berbagai jenis organisasi lain) sering dianggap problematis, karena ada kemungkinan sang pendonor dapat mempengaruhi sang penerima, di mana hal ini dapat mengacaukan proses demokrasi dan tata pemerintahan yang baik. Beberapa negara mencoba mengurangi praktik pemberian donasi politik berjumlah besar dengan cara membatasi jumlah donasi yang boleh diberikan, meskipun cara ini termasuk jarang dilakukan di wilayah Afrika.

Motivasi korporasi memberikan donasi politik bisa jadi baik, yakni memenuhi tanggung jawab sosial perusahaan, tetapi tetap selalu ada kemungkinan pihak perusahaan menyimpan pamrih di kemudian hari. Jika kasusnya seperti itu, perusahaan biasanya tidak akan mau menyumbangkan donasi kepada partai atau kandidat yang kemungkinan menangnya kecil. Kecenderungan ini biasanya menguntungkan partai berkuasa, seperti di Gambia di mana ‘donasi perusahaan swasta kepada partai pemerintah APRC [Alliance for Patriotic Reorientation and Construction] disiarkan lewat televisi’.²² Seorang mantan bendahara Kongres Nasional Afrika (ANC) di Afrika Selatan menyatakan bahwa partai tersebut pernah menerima 2 juta Rand (ZAR) (I\$350.000) dari seorang pengusaha kulit hitam.²³ Di negara-negara Afrika di mana tidak ada partai yang dominan terlalu lama, para pengusaha biasanya memberikan

20 Pengamatan penulis. Di beberapa negara Afrika, partai politik dilarang melakukan aktivitas komersial.

21 Pocit 2012.

22 Commonwealth Expert Team 2011, h. 19. Laporan ini mengungkapkan bahwa donasi korporasi termasuk hukum di Gambia, namun donasi dari korporasi jarang diberikan kepada partai oposisi.

23 Tom Lodge, dikutip dari Robinson and Brummer 2006, h. 10. Sebagai konsekuensi dari donasi ini, Partai ANC bertindak sebagai ‘fasilitator pengusaha kulit hitam di negara tersebut’, sehingga dicurigai pejabat partai hanya menelurkan kebijakan-kebijakan yang bersifat partisan.

donasi kepada partai-partai besar untuk ‘mengurangi risiko kalah’.²⁴

Kadang-kadang partai atau kandidat politik mengambil celah hukum agar terlihat mematuhi peraturan. Regulasi pemilu di Nigeria membatasi donasi individual maksimal NGN 1 juta (I\$14.000) kepada kandidat politik. Pada tahun 2010, Alhaji Abdulsamad Rabiū mendonasikan lebih dari NGN 250 juta (I\$3,5 juta) kepada presiden petahana, namun Alhaji menyatakan donasi tersebut hukum karena dikumpulkan dari anggota keluarga Alhaji yang berjumlah lebih dari 250 orang masing-masing NGN 1 juta per orang.²⁵

Donasi dari korporasi juga tidak selamanya bersifat voluntaristik atau sukarela. Berdasarkan sebuah survei mengenai korupsi di Mozambik, banyak perusahaan menyebut ‘pemalakan politik’ sebagai salah satu problem korupsi di Mozambik; sekitar 21 persen perusahaan mengaku pernah didatangi oleh pihak partai politik untuk dimintai sumbangan.²⁶

Pendanaan dari petinggi partai

Sumber pendanaan partai lain yang juga umum di Afrika adalah dari kantong pribadi sang ketua atau para petinggi partai. Di Zambia, sudah menjadi kebiasaan umum bahwa ‘tanggung jawab pendanaan kampanye berada di pundak para petinggi partai’.²⁷

Tetapi pendanaan dari hanya dari ketua partai biasanya tidak dilakukan oleh partai penguasa atau partai oposisi yang besar. Mengelola partai besar dengan hanya mengandalkan dana pribadi segelintir orang biasanya tidak akan cukup.

Pendanaan dari petinggi partai tidak selamanya dipandang secara negatif oleh para pemilih. Sebuah penelitian di Uganda menyatakan bahwa pendanaan dari petinggi partai merupakan salah satu sumber keuangan politik yang disetujui masyarakat (21 persen, bahkan lebih tinggi daripada iuran anggota yang hanya 15 persen).²⁸ Perspektif yang positif ini mungkin terkait dengan pandangan masyarakat bahwa pihak-pihak yang ingin berkuasa secara politik sudah sepantasnya menggunakan modal atau kekayaannya sendiri. Di sisi lain, partai politik yang terlalu bertumpu pada pendanaan satu orang biasanya tingkat demokratisasi di internal partai menjadi berkurang.

24 Lihat Democracy International 2011, h. 7. Hanya Liberia, Mali, Mozambik, Republik Congo, dan Sierra Leone yang melarang donasi korporasi lokal kepada partai politik.

25 This Day Live 2010.

26 Spector, Schloss dan Green 2005, h. 12.

27 EISA 2006c.

28 Ssenkumba 2006, h. 7ff.

Pendanaan dari kandidat yang diusung

Telah menjadi pandangan umum bahwa partai harus membantu secara finansial kandidat politik yang diusungnya. Di Afrika, kandidat pemilu presiden juga umumnya didanai oleh partai politik yang mengusungnya (jika partainya merupakan partai besar).²⁹

Namun untuk pemilu non-presidensial, situasinya agak berbeda. Di Ghana, Sierra Leone, dan Kenya, misalnya, kandidat politik yang ingin diusung oleh partai biasanya harus membayar sejumlah uang hanya agar dipertimbangkan sebagai kandidat.³⁰ Di negara-negara dengan tingkat loyalitas partai yang tinggi, proses kompetisi untuk dinominasikan oleh partai “yang tepat” kadang jauh lebih penting daripada proses pemilu itu sendiri, karena kemenangannya sudah nyaris dapat dipastikan. Oleh sebab itu akan lebih banyak dana yang mengalir dalam seleksi kandidat partai daripada di dalam proses kampanye pemilu.

Itulah sebabnya seringkali kandidat politik harus membayar sendiri dana kampanye mereka. Sebuah laporan dari tahun 2011 di Tanzania mengungkapkan bahwa ‘partai-partai kecil harus memilih sendiri kandidat mereka berdasarkan kapasitas finansial sang kandidat’.³¹ Sebuah penelitian lain mengungkapkan mengenai ‘risiko finansial yang harus dihadapi para kandidat politik dalam upaya mendapatkan jabatan politik’.³² Pada pemilu tahun 2007 di Kenya, ‘banyak kandidat parlemen mendanai sendiri kampanye mereka, di mana sumbernya uangnya berasal dari dana pribadi, sumbangan dari keluarga dan kerabat, skema piramida, atau pinjaman dari bank, perusahaan asuransi, atau perusahaan’.³³ Laporan yang sama juga menyebutkan bahwa rata-rata hanya 5 persen pengeluaran kandidat yang dibantu oleh partai pengusungnya.³⁴

Ketergantungan partai politik terhadap kapasitas finansial masing-masing kandidat sangat menguntungkan bagi kandidat yang kaya raya dan sangat merugikan bagi kandidat miskin dan memiliki akses terbatas terhadap sumber daya seperti kandidat perempuan.

Mengapa banyak kandidat rela mengeluarkan banyak uang untuk mendapatkan jabatan politik? Setelah mengkaji berbagai keuntungan sebagai

29 Bagi partai-partai kecil, pembedaan ini dapat menjadi kabur jika kandidat presidennya merupakan ketua partai dan sekaligus donatur utama.

30 Maiyo 2008, h. 61; Wiafe-Akenten 2004, h. 10.

31 EU EOM 2011b, h. 24.

32 Bryan dan Baer 2005, h. 1. Data dari wilayah lain menunjukkan bahwa ketakutan menghadapi kebangkrutan finansial merupakan salah satu pertimbangan bagi kandidat perempuan untuk tidak mengikuti pemilu. Lihat McLean 2003, h. 63, dan Women’s Environment and Development Organization 2007, h. 4.

33 Coalition for Accountable Political Financing 2008, h. 22. Untuk pembahasan mengenai isu yang sama di Ghana, lihat Ohman 2004, h. 144ff.

34 Coalition for Accountable Political Financing 2008, h. 36.

anggota parlemen di Kenya, sebuah penelitian menyimpulkan bahwa ‘bagi para pemenang, menjadi anggota parlemen merupakan sebuah keputusan bisnis yang menguntungkan. Namun bagi kandidat yang kalah, bisa menjadi awal bagi kebangkrutan personal’.³⁵

Pendanaan dari pejabat terpilih

Menarik uang dari gaji pejabat terpilih pada hakikatnya adalah suatu bentuk pendanaan politik tidak langsung yang berasal dari dana publik atau dana bantuan pemerintah, karena gaji pejabat berasal dari anggaran negara. Pendanaan seperti ini, tentu saja, tidak secara khas hanya dilakukan di Afrika, karena sistem semacam ini juga dilakukan oleh partai-partai politik di Jerman dan Italia.³⁶ Helle menyatakan bahwa di Uganda ‘partai oposisi mendapatkan dana yang cukup banyak dari sebagian gaji anggota partai yang menjadi pejabat publik. Besaran potongan gaji umumnya sekitar 10-20% dari total gaji’.³⁷ Metode pendanaan ini tercatat dilakukan juga di negara-negara seperti Botswana, Lesotho, Nigeria, Afrika Selatan, dan Zimbabwe.³⁸ Pendanaan seperti ini pada umumnya dinilai baik dan hukum, namun perlu dicatat bahwa sistem pendanaan ini semakin meningkatkan urgensi partai untuk memenangi pemilu: jika partai kalah dalam pemilu, maka mereka akan kehilangan sumber pendanaan yang cukup penting. Oleh sebab itu partai yang kalah pemilu bisa dibilang “kalah dua kali”.³⁹

Namun sistem pendanaan semacam ini bisa berdampak buruk bagi demokrasi jika partai politik menuntut anggota-anggotanya yang bekerja sebagai pegawai pemerintah (PNS) juga menyumbangkan sebagian gaji mereka ke dalam kas partai⁴⁰ – sebuah praktik yang umumnya disebut sebagai ‘*macing*’. Oleh sebab itu banyak negara melarang pegawai-pegawainya terlibat aktif di dalam politik.⁴¹

Pendanaan dari aktivitas komersial

Aktivitas komersial yang dilakukan partai politik dapat meningkatkan risiko konflik kepentingan dan mengaburkan garis batas antara tanggung jawab politik dengan kepentingan komersial. Di beberapa negara Afrika, seperti Ethiopia dan Kenya, partai politik dilarang secara eksplisit terlibat dalam

35 Ibid., h. 59.

36 Nassmacher 2003, h. 120. Partai Kiri di Swedia telah mematok gaji anggota mereka yang telah menjabat dan mewajibkan anggota tersebut membayar uang yang jumlahnya melebihi patokan tersebut kepada partai. Local 2012.

37 Helle 2011, h. 6.

38 Bryan dan Baer 2005, h. 124, Punch 2012, Somolekae 2006, h. 8ff, Think Africa Press 2012, Matlosa dan Sello 2005, h. 47.

39 Helle 2011, h. 6.

40 Lihat, misalnya, Bryan dan Baer 2005, h. 141 terkait Zambia.

41 Austin dan Tjernstrom 2003, h. xiv.

kegiatan komersial. Sedangkan di negara lain seperti Sierra Leone dan Mozambik, praktik ini tidak dilarang secara langsung, namun pendanaan dari aktivitas komersial termasuk salah satu pendanaan yang tidak diijinkan. Namun bukan berarti partai politik di Afrika sama sekali tidak boleh melakukan aktivitas komersial; partai penguasa, misalnya, boleh mengambil keuntungan jika memiliki relasi yang dekat dengan sektor bisnis. Beberapa negara di Afrika juga ada yang memperbolehkan partai politik terlibat dalam aktivitas komersial, seperti di Benin dan Libya (khusus di Libya aktivitasnya terbatas pada sektor kebudayaan dan media).

Mengingat kurangnya pendanaan yang tersedia untuk partai politik, keengganan sektor privat untuk terlibat dengan partai, dan terbatasnya sumber dana publik yang tersedia, mungkin ada baiknya jika partai diperbolehkan melakukan aktivitas komersial selama masih terkait dengan aktivitas rutin, seperti percetakan dan penerbitan buku. Beberapa pembatasan perlu ditegaskan sejak awal: (1) aktivitas komersial partai tidak boleh dianggap sebagai kontrak publik, (2) pendapatan partai yang didapat dari aktivitas komersial tersebut harus dibatasi, dan (3) setiap transaksi komersial yang dilakukan harus dicatat ke dalam laporan keuangan partai.

Dana Asing

Mayoritas negara-negara di Afrika melarang pendanaan partai yang berasal dari pihak asing (meskipun hanya 30 persen negara yang secara eksplisit membuat larangan tersebut). Meski begitu, bukan berarti tidak ada sama sekali dana asing yang mengucur di dalam sistem politik negara-negara di Afrika, dan data penelitian yang tersedia terkait persoalan ini sangat terbatas. Dana asing umumnya dinilai sebagai intervensi yang merugikan terhadap proses politik negara yang bersangkutan, meskipun tidak berada dalam level yang sama dengan dana yang dilarang hukum (hasil korupsi atau tindak kriminal). Beberapa negara, seperti Lesotho, Namibia, dan Tanzania, memperbolehkan partai menerima dana dari pihak asing selama pelaporannya dipublikasi (meskipun persyaratan ini jarang dipatuhi).

Persoalan lain terkait dana asing adalah ketika partai atau kandidat politik mengumpulkan dana dari warga Afrika yang tinggal di luar negeri. Banyak partai politik asal Afrika yang memiliki cabang di negara-negara seperti Prancis, Britania Raya, dan Amerika Serikat, dan partai-partai ini kerap menerima sumbangan dana dari simpatisan ekspatriat di negara-negara diaspora.⁴² Tentu saja tidak ada yang salah ketika ada warga asing yang mendukung aktivitas politik di negara asal mereka selama mengikuti peraturan yang ditetapkan; keterlibatan tersebut dapat membantu warga asing agar tetap terkoneksi dengan proses politik negara asal mereka.⁴³ Namun memang

42 Teshome 2009b, h. 407.

43 Arthur 2010, h. 2

pada kenyataannya pihak asing dapat menggunakan kekayaan mereka untuk mendukung agenda-agenda politik tertentu, dan sangat sulit bagi lembaga pengawas keuangan politik di Afrika untuk memastikan bahwa dana yang diterima partai politik tidak berasal dari pihak asing.

Pendanaan yang dilarang hukum

Salah satu masalah khusus di beberapa bagian Afrika adalah pengaruh pendanaan yang dilarang hukum pada proses politik. Jalur perdagangan narkoba yang berasal dari Amerika Latin via Afrika Barat menuju Eropa diperkirakan menghasilkan keuntungan USD 2 miliar per tahun.⁴⁴ Sejumlah negara-negara miskin seperti Guinea, Guinea-Bissau, dan Mali, merupakan negara-negara yang sangat terpengaruh oleh uang hasil perdagangan narkoba sehingga sering disebut sebagai *'narco state'* (negara narkoba).⁴⁵ Akan tetapi, perdagangan ini juga dianggap memiliki pengaruh yang merusak terhadap proses politik di negara-negara stabil lainnya, seperti Ghana.⁴⁶ Salah seorang pengamat menyatakan:

Politik demokrasi membutuhkan pendanaan yang cukup agar dapat berfungsi dengan baik: memenangkan pemilu dan mengamankan kursi kekuasaan mengimplikasikan dana kampanye dan patronase jejaring politik yang luas. Di saat banyak negara-negara maju yang mengupayakan transisi dari periode pascakonflik menuju periode demokratis, banyak dari kita tidak mengetahui bahwa sumber keuangan politik yang dominan di wilayah-wilayah miskin berasal dari uang narkoba.⁴⁷

Lebih jauh, Kupferschmidt juga menyebut 'eksploitasi sumber daya alam yang dilakukan korporasi asing' sebagai salah satu biang keladi persoalan politik di negara-negara Afrika yang rawan konflik.⁴⁸ Sebuah penelitian mengungkapkan bahwa profit besar yang didapat dari situs kilang minyak baru di São Tomé dan Príncipe membuat praktik suap suara, sedangkan penelitian lain menyebutkan relasi antara praktik penimbunan minyak dengan tingginya pendanaan kampanye di Nigeria.⁴⁹ Tentu saja kekayaan alam tidak selamanya menjadi kutukan bagi sistem politik dan ekonomi Afrika. Sebagaimana Throup katakan, 'minyak dapat menjadi kekuatan ekonomi yang potensial atau menjadi sumber utama instabilitas.'⁵⁰

44 Throup 2011, h. 11.

45 Kupferschmidt 2009, h. 17 dan Shaw 2012, h. 2.

46 Throup 2011, h. 11.

47 Shaw 2012, h. 2.

48 Kupferschmidt 2009, h. 15. Dana yang dilarang hukum tidak hanya berasal dari luar Afrika. Sebuah laporan memperkirakan bahwa dana yang dilarang hukum yang mengalir di Afrika antara 1970 sampai 2008 mencapai \$1,8 triliun. Global Financial Integrity 2010, h. 1.

49 Vicente 2010, Obasi 2011, h. 59.

50 Throup 2011, h. 11.

Pendanaan publik

Harus dibuat perbedaan yang jelas antara pemberian dana publik (baik langsung maupun tidak langsung) yang teregulasi di satu sisi, dengan penyalahgunaan sumber daya negara di sisi yang lain.

Ada satu contoh kasus di mana pemberian dana bantuan pemerintah kepada partai dan kandidat politik dikombinasikan dengan pelarangan bagi donasi privat – di mana berarti para peserta pemilu hanya boleh mengandalkan uang yang diberikan oleh pemerintah. Kasus ini terjadi di Tunisia pada pemilu tahun 2011. Pada praktiknya, pelarangan donasi privat tidak menghalangi partai politik untuk menerima pendanaan dari pihak privat, dan regulasi tersebut pada kenyataannya tidak mencegah partai politik untuk menyalurkan dana tersebut ke rekening kampanye mereka. Hal ini tentunya sangat merugikan para kandidat independen.⁵¹

Pendanaan publik secara langsung

Semakin banyak negara-negara di Afrika yang memberikan dana bantuan pemerintah kepada partai politik.⁵² Saat ini, ada sekitar 69 persen negara di Afrika yang memberikan dana publik secara langsung kepada partai politik. Ketika Afrika Selatan pertama kali memberikan dana publik kepada partai, menteri yang bertanggung jawab atas kebijakan tersebut mengatakan bahwa ‘dana bantuan ini ditujukan untuk mengurangi ketergantungan partai hanya kepada satu atau dua donatur kaya, sehingga akan mengurangi kemungkinan penyetiran partai politik (serta proses demokrasi secara keseluruhan) oleh kepentingan-kepentingan lain’.⁵³

Negara-negara yang tidak menyediakan dana bantuan publik kepada partai mencakup negara-negara yang tingkat demokratisasi pemerintahannya dipertanyakan, seperti Republik Afrika Tengah dan Gambia. Namun ada juga negara-negara yang demokrasinya mapan menolak untuk memberikan dana publik secara berkepanjangan, seperti Botswana dan Ghana. Ada juga beberapa negara yang dulunya memberikan dana publik lalu berhenti, seperti Mesir dan Nigeria, masing-masing di tahun 2011 dan 2010.⁵⁴

51 Jouan 2012.

52 Contoh paling awal dari pemberian dana publik dari negara adalah Nigeria (1977), Benin dan Kamerun (1990), Guinea (1991), Angola, Tanzania dan Zimbabwe (1992), dan Afrika Selatan (1993). Patut dicatat bahwa di beberapa negara ini, dana publiknya tidak pernah dicairkan, dan di beberapa negara dana publiknya telah dihapus. Ohman 1999.

53 IDASA 2005, h. 3.

54 Uganda, Tanzania dan Mozambik beberapa kali membolehkan donasi internasional diberikan kepada partai-partai bereputasi baik. Di Botswana dan Afrika Selatan, aktor-aktor privat terkadang membentuk sendiri mekanisme yang sama.

Tingkat pendanaan publik

Pada beberapa kasus, banyak negara tidak memberikan dana publik, meskipun tersedia payung hukumnya. Hal ini, misalnya, terjadi di Burundi, Guinea, Sudan, dan Togo, di pemilu pada beberapa tahun terakhir.⁵⁵ Di negara lain, jumlah yang diberikan tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap pendanaan partai politik. Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA), misalnya, melaporkan bahwa di Malawi dana publik yang dibagikan pemerintah ‘tidak mencukupi untuk membiayai aktivitas partai’.⁵⁶ Pada beberapa kasus lain, dana publik diberikan terlalu terlambat dalam membantu efektivitas aktivitas kampanye seorang kandidat. Pada pemilu tahun 2008 di Angola, misalnya, para kandidat menerima dana publik hanya tiga minggu sebelum hari pencoblosan.⁵⁷

Dalam konteks yang absolut, negara-negara Afrika dengan jumlah bantuan dana publik paling tinggi adalah Maroko, Afrika Selatan, dan Tanzania. Pada pemilu 2011, pemerintah Maroko mendistribusikan dana sebesar MAD 220 juta (I\$32 juta) sebagai bantuan bagi partai, sementara pemerintah Afrika Selatan mendistribusikan ZAR 99 juta (I\$17,3 juta) selama tahun 2010-2011. Sedangkan di Tanzania dana sebesar 17 miliar shillings (TZS) (I\$30 juta) didistribusikan selama 2008-2009.⁵⁸ Tidak dapat dipastikan berapa pastinya besaran dana yang diterima tiap-tiap partai karena tidak ada kewajiban terkait pelaporan keuangan di Afrika Selatan dan sulitnya mendapatkan data yang terpercaya di Maroko dan Tanzania. Meskipun begitu, sebuah laporan mengungkapkan bahwa dana publik di Afrika Selatan ‘tidak cukup untuk membiayai aktivitas kampanye di pemilu’, sementara dana yang didistribusikan di Tanzania pada tahun 2010 ‘tidak cukup’.⁵⁹

Maroko, Namibia, dan Seychelles mungkin merupakan negara dengan tingkat pemberian dana publik tertinggi jika dihitung per kapita (lebih dari I\$1 per penduduk), jika dibandingkan dengan Tanzania (I\$0,7), Afrika Selatan (I\$0,35), Chad (I\$0,23), Kamerun (I\$0,18), Mozambik dan Rwanda (I\$0,14), Niger (I\$0,08), dan Ethiopia (I\$0,03).⁶⁰

Tabel 3.1. menunjukkan daftar besaran dana publik yang diberikan di

55 EU EOM 2010b, h. 33, 2007, h. 36, 2010d, h. 33 dan 2010e, h. 28. Fenomena yang sama juga dilaporkan terjadi di Kamerun dan Pantai Gading selama periode 1990-an. Patut dicatat bahwa Guinea dan Sudan memiliki undang-undang yang menyatakan negara *mungkin* memberikan subsidi bagi partai, namun tidak pasti.

56 EU EOM 2010a, h. 24, EISA 2006b. Jumlah yang setara diberikan kepada semua partai politik yang berpartisipasi pada pemilu 2002 di Lesotho; masing-masing partai menerima I\$4.000. Matlosa dan Sello 2005, h. 46ff.

57 EU EOM 2008a, h. 7.

58 IEC 2011, h. 10. Lihat juga Booysen dan Masterson 2009, dan Butler 2010.

59 TIZ 2010, h. 29, EU EOM 2010a, h. 24.

60 Dikalkulasi oleh Hopwood 2005, h. 138; IEC 2011, h. 10; EU EOM 2008b, h. 27, 2009, h. 20, 2011d, h. 20, 2010d, h. 18, dan 2011e, h. 15; EISA 2011b, h. 8, Liviga dan John 2012, h. 18; Commonwealth Expert Team 2013, h. 17; dan NDI 2011, h. 18. Lihat juga EISA 2005, h. 15.

masing-masing negara (perhatikan bahwa besaran dana yang diberikan untuk kampanye sering tidak sebanding dengan besaran dana publik yang diberikan secara rutin per tahun).

Tabel 3.1. Jumlah dana publik langsung yang terdistribusi di sepuluh negara Afrika

Negara	Tahun	Jumlah	Jumlah (I\$)	Populasi	I\$ per kapita	Komentar
Kamerun	2013	850 juta XAF	4,0 juta	21,7 juta	0,018	Untuk pemilu parlementer
Chad	2011	575 juta XAF	2,7 juta	11,5 juta	0,23	Untuk pemilu parlementer
Ethiopia	2010	13 juta ETB	2,7 juta	84,7 juta	0,03	Untuk pemilu parlementer
Maroko	2011	220 juta MAD	32 juta	32 juta	1	Untuk pemilu parlementer
Mozambik	2009	50 juta MZM	3,5 juta	23,9 juta	0,14	Untuk pemilu presidensial dan parlementer
Namibia	2005-06	15,2 NAD	2,4 juta	2,3 juta	1,04	Diberikan rutin per tahun
Niger	2011	350 juta XAF	1,2 juta	16 juta	0,08	Diberikan rutin per tahun
Rwanda	2008	340 juta RWF	1,5 juta	10,9 juta	0,14	Untuk pemilu parlementer
Seychelles	2011	0,5 juta SCR	107.000	86.000	1,24	Diberikan rutin per tahun
Afrika Selatan	2010-11	99 juta ZAR	17,3 juta	50,6 juta	0,35	Diberikan rutin per tahun

Partai-partai politik yang sangat kecil di Afrika, sebagaimana di negara-negara lain di dunia, biasanya tidak mendapat bantuan dana publik.⁶¹ Tetapi ketiadaan dana publik bagi partai-partai ini berdampak sangat kecil bagi politik, apalagi konsep *partai politik lokal* yang aktif di politik nyaris tidak dikenal di Afrika.⁶² Partai-partai yang bergantung penuh pada pendanaan publik biasanya memang sengaja mengelola partai agar memenuhi syarat mendapatkan dana tersebut. Contohnya adalah di Afrika Selatan, di mana 'partai-partai kecil sangat bergantung pada pendanaan publik sedangkan partai-partai besar mendapatkan gelontoran dana dari sektor privat dan perusahaan pemerintah atau asing'.⁶³ Partai oposisi United Democratic

61 Terdapat beberapa pengecualian, seperti di Lesotho dan Madagaskar di mana semua partai yang terdaftar berhak menerima sejumlah dana publik.

62 Faktanya, banyak negara di Afrika yang melarang partai lokal dan mewajibkan semua partai untuk memiliki representasi nasional.

63 EISA 2011a

Front di Namibia, yang masuk kualifikasi sebagai penerima dana publik, diperkirakan 80-90 persen pendapatan partai berasal dari dana bantuan pemerintah. Sering dilaporkan bahwa ‘kantor partai tersebut sering tutup jika distribusi dana dari pemerintah sedang terhambat, dan hanya akan beroperasi kembali jika pendanaan telah cair’.⁶⁴ Di Rwanda tahun 2008, terlepas dari partai penguasa, ‘partai-partai yang berkompetisi di pemilu sangat bergantung pada subsidi dari negara’.⁶⁵

Partai ANC yang berkuasa di Afrika Selatan menerima sekitar 60 juta ZAR (I\$11 juta) di tahun 2009, dan seorang petinggi partai tersebut mengklaim bahwa mereka telah menghabiskan sekitar 200 juta ZAR (I\$35 juta) pada pemilu 2009. Jika kita mengasumsikan bahwa sebagian besar dana publik yang diterima ANC dihabiskan untuk kampanye, maka seperempat dana publik yang didistribusikan pemerintah telah habis untuk kegiatan kampanye.⁶⁶

Secara keseluruhan, jumlah dana publik yang didistribusikan pemerintah hanya sedikit mempengaruhi sistem dan proses politik yang terjadi di wilayah Afrika.

Persoalan terkait dana publik

Adalah penting untuk menentukan kriteria penerima dana publik dengan benar. Jika kriterianya terlalu longgar, partai politik bisa saja dibentuk hanya untuk mendapatkan dana publik. Pada Kongres Nasional tahun 1990 di Gabon, para delegasi diundang untuk membentuk partai politik yang nantinya akan menerima dana bantuan dari pemerintah. Pada saat itu juga, terbentuk sekitar 70 partai politik dan masing-masingnya menerima 20 juta franc Chad (sekitar USD 35.000) serta sebuah kendaraan roda empat sebagai fasilitas kampanye. Kebanyakan dari partai-partai ini akhirnya menghilang setelah dana bantuan diberikan dan tidak pernah muncul lagi ke hadapan publik.⁶⁷ Ini adalah salah satu contoh yang dapat ditemui di beberapa negara Afrika, di mana partai ‘seperti tidak memiliki usia yang permanen, dan dibentuk semata-mata hanya untuk mendapatkan dana bantuan pemerintah’.⁶⁸

Namun, jika kriteria penerima dana publik terlalu ketat, hanya akan ada sedikit partai yang dapat menerima dana tersebut. Di Malawi, di mana angka

64 Hopwood 2005, h. 135, 139. Lihat juga Tonchi dan Shifotoka 2006, h. 12.

65 EU EOM 2008b, h. 28.

66 *Mail and Guardian* 2009. Harus diakui, partai-partai politik di Afrika Selatan harus menutup buku keuangan mereka 21 hari sebelum hari pencoblosan dan tidak menggunakan dana publik secepatnya sebelum hari yang sama. Namun tidak ada larangan langsung bagi partai untuk menggunakan dana publik untuk tujuan kampanye. Selama mereka menggunakan dana publik sebelum tanggal tutup buku dan menggunakan dana privat setelahnya, tidak ada masalah bagi partai untuk menggunakan dana publik.

67 Ohman 1999, h. 10.

68 EISA 2006a, h. 22.

threshold partai adalah 10 persen jumlah suara, hanya ada tiga partai politik yang berhak menerima dana publik pada pemilu tahun 2009, sementara partai-partai kecil dan independen lain – yang kesemuanya hanya mendiami 18 persen dari total kursi di parlemen – tidak mendapatkan bantuan dana sama sekali. Di Zimbabwe, partai politik sebelumnya harus memenangi 15 kursi (13 persen) sebagai syarat mendapatkan dana publik. Hanya partai penguasa Zimbabwe African National Union-Patriotic Front (ZANU-PF) yang berhasil memenuhi persyaratan tersebut pada pemilu tahun 1990 dan 1995, sebelum akhirnya Pengadilan Tinggi memutuskan untuk menurunkan persyaratannya menjadi 5 persen dari total suara. Keputusan ini membuat partai oposisi Movement for Democratic Change (MDC) memenuhi kualifikasi penerima dana publik setelah pemilu tahun 2000 dan 2005, meskipun formasi penyatuan pemerintah setelah tahun 2008 menyebabkan hanya partai yang memiliki wakil di pemerintahan yang memenuhi syarat dana publik.⁶⁹ Hanya ZANU-PF dan MDC-T yang jumlah perolehan suaranya memenuhi kriteria penerima dana publik berdasarkan hasil pemilu tahun 2013.

Dana publik dan kesetaraan gender

Tren yang terjadi pada tingkat global menunjukkan bahwa ada keterkaitan antara pemberian dana publik kepada partai politik dan kesetaraan gender di dalam politik. Pemberian dana publik dapat mengubah struktur insentif partai yang sebelumnya hanya mau mencalonkan kandidat laki-laki sebagai ‘pilihan aman’.

Sejumlah kecil negara di Afrika (dan jumlahnya terus bertambah) telah menerapkan regulasi pemberian dana publik yang mendorong partisipasi kandidat perempuan.⁷⁰ Di Mali dan Niger, 10 persen dana publik disediakan khusus bagi partai yang kandidat perempuannya memenangi pemilu, sedangkan di Burkino Faso, partai yang tidak menominasikan minimal 30 persen dari total kandidat dari kedua gender akan kehilangan setengah dana publik yang diberikan. Di Kenya, partai yang dua pertiga dari total kandidatnya yang memenangi pemilu hanya berasal dari satu gender tidak boleh mendapatkan dana publik (peraturan yang mirip juga terdapat di Cape Verde di mana partai yang menominasikan lebih dari 75 persen kandidatnya hanya dari satu gender tidak boleh mendapatkan dana publik). Maroko memiliki dana khusus untuk menyokong tingkat keterwakilan perempuan di politik.

Sejauh ini, peraturan-peraturan tersebut memang belum menghasilkan efek

69 EISA 2007, Chikuhwa 2004, h. 42ff . Partai MDC, yang pertama kali tampil pada pemilu tahun 2000, juga memenuhi kualifikasi berdasarkan regulasi sebelumnya.

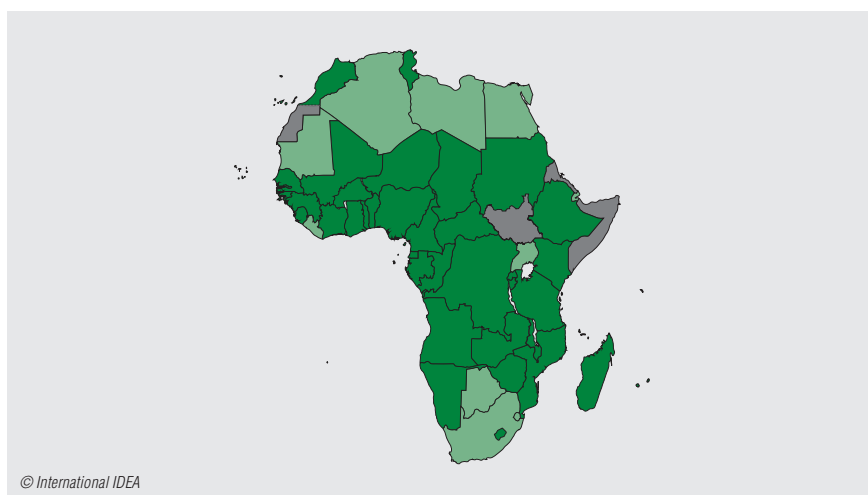
70 Pemberian dana publik juga ada di Ethiopia dan Republik Demokratis Congo, tetapi regulasi di Ethiopia kurang jelas; sedangkan di Republik Demokratis Congo, partai politik harus memenuhi keseimbangan gender sebagai syarat pemberian, namun tidak ada batas minimal yang ditentukan.

yang terasa. Keterwakilan perempuan di parlemen Mali hanya sekitar 10 persen, di Niger 13 persen, di Burkina Faso 16 persen, di Kenya 19 persen, di Cape Verde 21 persen, dan di Ethiopia 28 persen, di mana Ethiopia menjadi satu-satunya negara dengan tingkat keterwakilan perempuan di atas rata-rata.⁷¹ Sangat mungkin bahwa peraturan-peraturan tersebut akan membawa efek besar seiring berjalannya waktu, tetapi kecuali partai-partai politik sangat bergantung pada pendanaan publik, juru besar kemungkinan peraturan-peraturan tersebut akhirnya hanya akan punya makna simbolis belaka. Pendekatan komplementer harus diupayakan untuk mengatasi isu ketidakmerataan akses keuangan politik yang dihadapi oleh perempuan.

Dana publik tidak langsung

Dana publik tidak langsung adalah pemberian dana bantuan oleh negara kepada partai atau kandidat politik dalam bentuk selain uang. Bentuknya yang paling umum adalah subsidi atau akses gratis ke media publik, pemotongan pajak, akses gratis penggunaan fasilitas publik untuk kegiatan kampanye, dan pemberian ruang untuk iklan politik.

Gambar 3.2. Akses ke media gratis atau disubsidi bagi partai politik di Afrika



- Ya (tersedia subsidi atau akses media gratis untuk partai politik)
- Tidak (tidak tersedia subsidi atau akses media gratis untuk partai politik)
- Tidak ada data

Sumber: International IDEA. Peta berdasarkan data yang dikumpulkan hingga Februari 2014. Data tersebut terus diperbaharui pada Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=276&region=2>

71 Berlaku sejak November 2013, menurut Inter-Parliamentary Union: lihat <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Para pembuat kebijakan di Afrika harus memikirkan lebih banyak cara untuk memberikan dana publik secara langsung. Pemberian dana publik tidak langsung lebih mudah untuk dikontrol penggunaannya daripada pemberian secara langsung-hal yang juga penting adalah karena terbatasnya sistem pengawasan di seluruh Afrika.

Dana publik tidak langsung di Afrika termasuk paling jarang dilakukan (hanya 55 persen negara, dibandingkan 68 persen secara global dan 93 persen di Eropa). Selain subsidi atau media gratis untuk partai, bentuk dana publik tidak langsung lain yang banyak digunakan adalah pemotongan atau subsidi pajak.⁷²

Di Benin, contohnya, partai politik dibebaskan dari pajak kecuali pajak-pajak yang timbul dari aktivitas komersial, dan di Mesir dan Seychelles partai politik dibebaskan dari pajak pendapatan. Sedangkan pemberian ruang gratis untuk penempatan iklan politik dilakukan di Gabon dan Senegal, pemberian subsidi perlengkapan rapat partai diberikan di Cape Verde, serta pemberian contoh kertas suara gratis diberikan di Niger.

Para pembuat kebijakan di Afrika harus memikirkan lebih banyak cara untuk memberikan dana publik secara tidak langsung. Pemberian dana publik tidak langsung lebih mudah untuk dikontrol penggunaannya daripada pemberian secara langsung. Pemberian dana publik secara tidak langsung juga lebih sedikit memakan biaya dibandingkan pemberian secara langsung, karena barang yang diberikan umumnya adalah aset-aset negara yang sudah ada (seperti gedung pemerintahan dan peralatan penyiaran).

Penyalahgunaan sumber daya negara

Setiap partai dalam pemerintahan berupaya menggunakan kepetahanaan mereka dalam pelbagai cara untuk meningkatkan kesempatan agar terpilih kembali di pemilu selanjutnya. Ketika dana publik, yang seringkali berjumlah sedikit, disalahgunakan untuk tujuan-tujuan kampanye politik, hal ini dapat mengancam sistem pemerintahan yang bersih dan proses demokrasi yang inklusif.⁷³ Persoalan ini telah banyak dipahami oleh negara-negara di Afrika: 77 persen negara melarang pemberian dana publik kepada partai atau kandidat politik tertentu, dan 90 persen negara melarang penggunaan sumber daya negara kepada partai atau kandidat tertentu.⁷⁴

Tetapi praktik penyalahgunaan sumber daya negara tetap menjadi salah satu persoalan besar di banyak negara Afrika, hingga pada tahap di mana pemerintah dan partai penguasa nyaris tidak bisa dibedakan. Sebuah laporan mengungkapkan bahwa di Mozambik, '[...pada teorinya] negara dan partai penguasa adalah dua entitas yang terpisah... namun pada praktiknya nyaris

72 Lemahnya sistem pengumpulan pajak di Afrika dapat membatasi nilai dari keuntungan ini.

73 Speck dan Fontana 2011, h. 5.

74 Angka yang sama untuk semua negara adalah 86 persen dan 93 persen, secara berurutan.

tidak ada garis pembatas yang jelas di antara keduanya'.⁷⁵ Tim Pengawas Persemakmuran (the Commonwealth Observation Team) untuk pemilu tahun 2011 di Gambia melaporkan bahwa 'praktik pengaburan batas-batas antara pemerintah dan partai sangat kentara selama pemilu presidensial. Contohnya:

- Koran *Daily Observer* menurunkan laporan ... bahwa Kementerian Perminyakan mendonasikan 1700 kaus untuk kampanye presiden;
- Tim pengawas menyaksikan kantor pemerintah daerah digunakan sebagai pusat kegiatan kampanye APRC;
- Tim pengawas menyaksikan kendaraan militer digunakan sebagai transportasi pendukung APRC.⁷⁶

Aktivitas-aktivitas pengaburan batas pemerintah dan partai yang mirip dengan di atas dilaporkan juga terjadi di negara-negara Afrika lain. Sangat sulit memperkirakan jumlah kekayaan negara yang digunakan untuk aktivitas politik saat pemilu. Sebuah penelitian mengenai pemilu tahun 2007 di Kenya memperkirakan 500 juta shilling Kenya (KES) (I\$12 juta) kekayaan negara digunakan untuk aktivitas kampanye, atau sekitar 10 persen dari total belanja kampanye yang terjadi.⁷⁷ Lembaga kredit telah menyampaikan kekhawatiran bahwa meningkatnya belanja anggaran di pemilu tahun 2012 akan mengakibatkan kerusakan parah bagi perekonomian negara.⁷⁸

Tetapi penting pula untuk diingat bahwa penyalahgunaan kekayaan negara tidak selalu terkait penggunaan dana anggaran. Penyalahgunaan juga bisa terjadi dalam bentuk peliputan media pemerintah yang condong kepada partai/kandidat petahana atau menggerakkan massa pegawai pemerintah untuk kampanye di jam kerja. Sebuah laporan mengenai pemilu di Angola mengungkapkan, 'pemerintah mengumumkan libur mendadak bagi pegawai pemerintah setempat setiap kali presiden mengunjungi suatu daerah untuk memaksimalkan massa kampanye. Sejumlah partai oposisi bersaksi bahwa para pegawai pemerintah tersebut dipaksa dan terkadang diancam untuk mengunjungi kunjungan presiden tersebut.⁷⁹ Laporan lain mengenai pemilu di Tanzania melaporkan 'kesetiaan berlebihan dari pegawai pemerintah untuk ikut kampanye partai CCM (Chama Cha Mapinduzi)', sementara di Zambia 'ketidakjelasan parameter antara dana privat dan dana publik semakin melarutkan batas yang sah antara penggunaan kekayaan negara dalam kapasitas resminya dan penggunaannya sebagai fasilitas kampanye'.⁸⁰

75 Speck dan Fontana 2011, h. 18.

76 Commonwealth Expert Team 2011, h. 18.

77 CAPF 2008, h. 22.

78 Reuters 2012.

79 EU EOM 2008a, h. 21. MPLA adalah singkatan dari Movimento Popular de Libertacao de Angola (Partido do Trabalho), partai berkuasa di Angola.

80 EU EOM 2011b, h. 23, 2011a, h. 14. Dikatakan bahwa, selama pemilu 2011 di Nigeria, 'Presiden dan Gubernur petahana seringkali menggabungkan tugas kenegaraan mereka dengan aktivitas

Yayasan internasional semakin memperkeruh persoalan ini dengan menyediakan dana besar untuk memfasilitasi ‘kegiatan-kegiatan non-politis’ selama periode pra-pemilu, sehingga pemerintah petahana dapat mengutip proyek-proyek tersebut sebagai bukti performa rejim mereka. Sebagaimana Speck dan Fontana katakan, ‘para pendonor cenderung bersikap tidak peduli terhadap persoalan tersebut, dengan alasan persoalan tersebut terlalu sensitif dan politis bagi mereka’.⁸¹ Sikap seperti ini kontra-produktif dengan upaya pemberantasan praktik penyalahgunaan kekayaan negara. Tentu saja penulis tidak ingin mengatakan bahwa proyek-proyek donasi asing akan selalu membawa dampak negatif; donasi asing justru sering menjadikan arena kompetisi politik jadi merata dengan meningkatkan kapasitas partai untuk meraih dukungan pemilih.

Partai politik yang berkuasa sebaiknya tidak menyalahgunakan posisi petahana mereka karena, meskipun penyalahgunaan tersebut dapat meningkatkan kesempatan untuk terpilih kembali, tindakan tersebut dapat melahirkan kultur politik yang mengakibatkan partai tersebut tidak terpilih kembali jika suatu saat kalah pemilu. Dengan memoderasi penggunaan kekayaan negara, partai politik petahana ikut membantu menciptakan kultur politik yang memungkinkan mereka untuk terpilih kembali di masa depan (Contohnya terjadi di Ghana melalui pergantian pemerintahan di pemilu tahun 2000 dan 2008, meskipun kondisinya menjadi lebih kompleks di pemilu 2012 setelah wafatnya Presiden John Atta Mills).⁸²

Pengeluaran partai politik dan kandidat

Pembatasan pengeluaran

Salah satu cara untuk membatasi jumlah uang yang keluar saat kampanye (dan secara otomatis membatasi keunggulan partai/kandidat dengan akses dana tidak terbatas) adalah dengan menetapkan batas pengeluaran. Regulasi ini termasuk jarang di Afrika: hanya 18 persen negara yang menetapkan batas belanja kepada partai dan hanya 25 persen yang menerapkan pembatasan pada kandidat. Spesifikasi pembatasan pengeluaran di berbagai negara di Afrika dapat dilihat di Bab Tambahan I. Untuk lebih memahami ukuran relatif dari pembatasan pengeluaran, kita harus juga melihat ukuran jumlah pemilih di masing-masing negara. Hitungan per kapita menunjukkan bahwa kandidat presiden di Mauritania dan Togo hanya boleh membelanjakan sekitar I\$0,06

kampanye’, EU EOM 2011c, h. 27.

81 Speck dan Fontana 2011, h. 12.

82 Lihat kekhawatiran institusi kredit Ghana terkait belanja pemilu tahun 2012. Sebagai tambahan, *The Economist* telah memperingati bahwa meningkatnya defisit anggaran Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu ‘lebih dikarenakan perilaku boros pemerintah dalam menghadapi pemilu Desember 2012’. *The Economist* 2013.

per pemilih, sementara di Liberia I\$2,7 dan di Benin I\$3 – lebih dari 50 kali lipat dibandingkan Mauritania dan Togo. Pembatasan paling tinggi diterapkan Algeria, di mana kandidat presiden hanya boleh membelanjakan kurang dari I\$0,01 per pemilih (atau hanya sekitar I\$300.000 jika jumlah pemilihnya sekitar 20 juta orang).

Kecuali jika ada sistem pengawasan dan pelaporan yang berfungsi dengan baik, besar kemungkinan partai dan kandidat tidak akan mematuhi pembatasan belanja yang diterapkan. Contohnya adalah di Nigeria, di mana ada regulasi yang membatasi pengeluaran partai/kandidat, tetapi tidak ada kewajiban bagi mereka untuk menyerahkan laporan keuangan.

Nyaris tidak mungkin menemukan contoh di mana partai atau kandidat diberikan sanksi karena melanggar peraturan pembatasan pengeluaran di Afrika. Mengingat sedikitnya jumlah negara yang menerapkan pembatasan, serta lemahnya penerapan regulasi yang bersangkutan, maka dapat disimpulkan bahwa regulasi pembatasan pengeluaran tidak berperan besar dalam sistem keuangan politik di Afrika.⁸³

Di wilayah lain, sangat umum bagi partai atau kandidat untuk menggunakan institusi pihak ketiga non-partisan untuk menyalurkan dana kampanye mereka, sehingga dapat terbebas dari jerat regulasi pembatasan pengeluaran. Lemahnya penegakan regulasi pembatasan pengeluaran di Afrika menjelaskan mengapa praktik penggunaan pihak ketiga untuk pengeluaran jarang ditemukan di wilayah tersebut. Tetapi, praktik semacam itu tetap saja ada yang melakukan, mungkin karena pelakunya percaya bahwa kampanye yang dilakukan oleh pihak non-partisan akan terlihat lebih meyakinkan daripada dilakukan oleh partai/politisi itu sendiri yang jarang dipercayai oleh masyarakat Afrika.⁸⁴ Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) di Afrika juga sebaiknya tidak terlibat dengan aktivitas kampanye partai/kandidat jika tidak ingin kehilangan kepercayaan publik.

Pengeluaran senyatanya

Informasi akurat mengenai jumlah pengeluaran senyatanya yang dikeluarkan oleh partai dan kandidat politik di Afrika agak sulit untuk ditemukan. Sebuah penelitian tahun 2007 di Kenya memperkirakan bahwa total sekitar 5,6 juta KES (I\$129 juta) telah dibelanjakan, atau sekitar I\$ 13 per pemilih.⁸⁵ Belanja partai ANC di Afrika Selatan diperkirakan mencapai sekitar I\$ 2 per pemilih. Di Nigeria, banyak pihak menduga bahwa pengeluaran

83 Beberapa negara yang menerapkan batasan pengeluaran, seperti Guinea, Mauritania, dan Sudan, memiliki sejarah pemilu yang tidak pasti.

84 Penulis mencatat aktivitas kampanye yang signifikan dari pihak ketiga selama periode kampanye di pemilu 2011 di Nigeria. Bentuknya berupa papan iklan jumbo yang diklaim dibayar oleh organisasi non-pemerintah, yang berisi pesan bagi pemilih untuk memilih kandidat tertentu.

85 CAPF 2008, h. 22.

sebelum masa kampanye tahun 2011 memiliki keterkaitan dengan 58 persen peningkatan impor mobil di tahun yang sama. Bahkan, Bank Sentral Nigeria menyampaikan kekhawatiran bahwa belanja kampanye politik saat itu dapat menyebabkan tekanan inflasi yang signifikan.⁸⁶

Siapa pihak yang paling diuntungkan oleh pengeluaran di Afrika? Di Kenya diketahui bahwa:

Pihak yang diuntungkan adalah media, para pemilik yayasan penggalangan dana, industri yang membuat aksesoris kampanye, pengelola travel dan hotel, *event organizers*, konsultan strategi politik, para petugas dan koordinator partai, lembaga survei, penyedia jasa keamanan, serta berbagai kelompok remaha dan perempuan.⁸⁷

Pada pemilu presidensial tahun 2007 di Sierra Leone, Wakil Presiden saat itu, Solomon Berewa, mengatakan telah menghabiskan 17 miliar leone (SLL) (I\$10,4 juta), jauh melebihi 440 juta SLL (I\$270.000) yang dikeluarkan oleh partai pengusungnya (I\$5 per pemilih). Sayangnya kandidat dari partai pesaing All People's Congress, Ernest Koroma (yang sekarang menjadi presiden), tidak melaporkan anggaran belanja politiknya, meskipun partai pengusung mengklaim telah mengeluarkan uang sebesar 910 juta SLL (I\$550.000).⁸⁸

Suap Suara

Pembahasan mengenai praktik suap untuk mendapatkan suara saat pemilu di Afrika dapat menjadi satu buku tersendiri. Terkait keterbatasan halaman, hanya beberapa poin kunci yang akan di paparkan di sini. Sebagaimana praktik penyalahgunaan kekayaan negara oleh politisi, tingkat kesadaran masyarakat Afrika terhadap pelanggaran ini sudah cukup tinggi: 96 persen negara di Afrika menerapkan pelarangan terhadap suap suara, dan sebagian besar disertai dengan sanksi yang berat.

Suap suara seringkali dipandang sebagai transaksi sederhana di mana kandidat memberikan uang dengan imbalan suara saat pemilu. Hal ini membuat banyak pengamat kebingungan terkait tingkat efektivitas praktik tersebut, mengingat sang kandidat tidak benar-benar bisa memastikan siapa yang dipilih sang pemilih di dalam bilik suara.⁸⁹ Oleh sebab itu praktik suap suara di Afrika harus dipandang dalam konteks yang lebih luas. Pemberian uang atau barang oleh partai/kandidat politik seringkali dilakukan untuk menunjukkan kekayaan dan kemurahan hati sang kandidat kepada masyarakat, dengan pesan implicit bahwa masa depan masyarakat akan lebih “aman” jika memilih sang kandidat. Motif semacam ini sering disebut sebagai

86 Reuters Africa 2011, Nigerian News Service 2010.

87 CAPF 2008, h. 23.

88 Dihitung dari hasil pemindaian laporan keuangan yang dimiliki oleh penulis.

89 Lihat, misalnya, Vicente 2012, h. 12.

suap ‘non-transaksional’. Mushota berpendapat bahwa ‘kemampuan seorang kandidat untuk memberikan uang/barang-barang secara a priori ditentukan oleh kemampuan sang kandidat untuk memenuhi permintaan masyarakat untuk saling berbagi di dalam sebuah sistem yang korup’.⁹⁰ Ketika Lindberg bertanya kepada para perdana menteri Ghana berapa banyak yang telah mereka bayar untuk ‘patronase personal’ di pemilu 2000, lebih dari setengah mengakui bahwa mereka telah mengeluarkan sedikitnya seperempat dari keuangan politik mereka untuk tujuan tersebut.⁹¹

Salah satu kesulitan dalam memberantas praktik suap suara adalah selalu tersedianya orang-orang yang rela menjual hak pilih mereka demi sejumlah uang/barang. Penelitian Bratton di Nigeria mengungkapkan bahwa, meski 90 persen responden dalam survei Afrobarometer menganggap suap suara sebagai tindakan yang salah secara moral, lebih dari setengah beranggapan tidak ada yang salah dengan menjual hak pilih mereka demi barang/uang.⁹² Selama sikap permisif terhadap penjualan hak pilih ini masih ada, akan sangat sulit bagi para kandidat untuk tidak menggunakan kekayaan mereka untuk meningkatkan peluang keterpilihan secara instan. Hal ini juga menjadi persoalan yang akan terus-menerus dialami oleh kandidat perempuan jika sang kandidat tidak memiliki pendanaan sekuat kandidat laki-laki. Pada satu kasus, seorang politisi perempuan pelopor di Kenya mendapat perlakuan intimidatif dan ‘kelompok pemilih muda mengancam akan menawan para politisi perempuan jika mereka tidak mendapatkan sejumlah pemberian’.⁹³

Estimasi total uang yang telah dikeluarkan untuk praktik jual-beli suara di Afrika sulit untuk diketahui. Sebuah penelitian terkait pemilu tahun 2007 di Kenya memperkirakan bahwa ‘di penghujung pekan nominasi partai, hampir 5 juta shillings (I\$115.000) diberikan kepada para pemilih di masing-masing area pemilihan dan diperkirakan sekitar 900 juta shillings (I\$21 juta) diberikan di 210 area pemilihan’.⁹⁴ Sebuah penelitian lain mengungkapkan bahwa rata-rata jumlah uang yang dikeluarkan untuk masing-masing pembelian suara adalah sekitar 200 KES (I\$2).⁹⁵

90 Mushota, dikutip dari Ohman 2010, h. 9. Lihat juga Schaffer 2002.

91 Lindberg 2003, h. 131. Sebagaimana dikatakan oleh Lindberg, patronase personal tidak sama dengan suap suara, namun Lindberg menyatakan bahwa kebiasaan memberikan hadiah-hadiah kecil telah ‘dieksploitasi, atau dimanipulasi’ selama periode demokratisasi di dekade 1990-an. Di sebuah artikel lain dari tahun 2010, Lindberg menulis bahwa di antara anggota parlemen Ghana pengeluaran untuk memberikan hadiah-hadiah kecil bagi pemilih telah meningkat secara signifikan, dengan rata-rata uang tunai yang diberikan meningkat hingga kelipatan 10-20 kali. Dikalkulasi dari Lindberg 2010, h. 124.

92 Bratton 2008, h. 3.

93 Ndeti 2013, h. 2.

94 CAPF 2007. Menariknya, penelitian yang sama mengestimasi bahwa dua pertiga uang yang seharusnya dipakai untuk suap suara justru diambil oleh pihak perantara yang bertugas mendistribusikan uang tersebut.

95 CAPF 2008, h. 50.

Hubungan antara pengeluaran partai politik dan kandidat

Jika dibandingkan dengan wilayah lain, khususnya negara-negara pecahan Uni Soviet, menjadi kandidat independen dalam pemilu bukanlah pilihan yang masuk akal bagi politisi di Afrika. Dengan beberapa pengecualian, para politisi Afrika perlu terpampang di kertas suara dengan dukungan partai politik besar. Namun hal ini bukan berarti partai politik bisa semuanya mengontrol kandidat mereka beserta keuangan politik yang digunakan. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, mayoritas kandidat membiayai sendiri kampanye mereka sehingga pada dasarnya para kandidat tersebut berjuang secara independen terkait soal biaya. Di negara-negara dengan sistem representasi proporsional (mayoritas berada di bagian selatan dan barat Afrika), para kandidat berperan lebih sedikit dalam upaya penggalangan dana dan belanja kampanye.⁹⁶ Namun partai politik seringkali memanfaatkan kekayaan kandidat mereka untuk menghindari regulasi pembatasan belanja dan kewajiban menyerahkan laporan keuangan bagi partai.

Larangan dan batasan donasi secara umum lebih banyak diberlakukan kepada partai politik dibandingkan kepada kandidat, sejumlah negara memaksa batasan pengeluaran sementara negara lain memberikan batasan pengeluaran kepada kandidat walaupun bukan kepada partai yang mewakili mereka. Hal ini membuka peluang adanya celah yang signifikan, yang bisa digunakan untuk memotong peraturan-peraturan yang ada.

Fakta ini seharusnya memiliki dampak yang signifikan terhadap sistem regulasi di negara-negara Afrika. Sayangnya, pelarangan dan pembatasan donasi lebih banyak diterapkan kepada partai politik daripada kandidat, sementara sebagian negara lainnya menerapkan regulasi tersebut kepada kandidat, tetapi tidak kepada partai pengusungnya. Hal ini membuka banyak celah hukum yang dapat digunakan

untuk menghindari regulasi yang bersangkutan. Semua upaya reformasi regulasi harus berusaha menciptakan transparansi di dalam pendanaan partai atau kandidat politik, dan harus mempersulit mereka yang ingin menyembunyikan aliran uang yang melanggar hukum. Ethiopia, Tanzania, dan Nigeria termasuk negara-negara yang menghadapi persoalan tersebut. Tetapi nyaris semua negara di Afrika memiliki banyak celah hukum di dalam sistem regulasi mereka yang dapat digunakan partai/kandidat untuk melepaskan diri dari jerat hukum.⁹⁷

96 Di dalam sistem semacam itu, proses nominasi kandidat sangat rentan terhadap praktik suap suara dan sejenisnya.

97 Misi observasi Uni Eropa (UE) di pemilu Uganda tahun 2011 mengungkapkan bahwa, misalnya, 'gelontoran dana mengalir langsung ke kantong kandidat, yang pendanaan kampanyenya tetap masih belum teregulasi'. EU EOM 2011f, h. 25.

Penegakan peraturan keuangan politik

Keharusan pelaporan

Salah satu aspek kunci di dalam sistem pengawasan keuangan politik adalah keharusan bagi para pemangku kepentingan untuk menyerahkan laporan keuangan mereka kepada badan pemerintah yang berwenang untuk mengaudit laporan tersebut. Tanpa adanya sistem pelaporan tersebut, menjamin transparansi dan kepatuhan terhadap regulasi menjadi nyaris tidak mungkin, meskipun tingginya tingkat pelaporan tidak serta-merta pula menjamin tujuan-tujuan tersebut dapat dicapai (terutama karena isi laporan bisa saja bohong). Tetapi, laporan yang tidak akurat tetap lebih baik daripada tidak ada laporan sama sekali, karena laporan yang bohong sekalipun dapat menjadi langkah awal bagi tim pengawas untuk melakukan investigasi. Regulasi mengenai pelaporan keuangan mesti cukup detil untuk memungkinkan analisis yang efektif, tetapi juga tidak boleh terlalu ketat sehingga sulit untuk dipatuhi dan membuat para aktor politik enggan tunduk terhadap regulasi tersebut.⁹⁸

Semua negara di Afrika (kecuali enam negara) menerapkan kewajiban menyerahkan laporan keuangan.⁹⁹ Tetapi, kebanyakan dari negara-negara tersebut hanya mewajibkan pelaporan dari partai *atau* kandidat saja, tidak dari keduanya. Hanya 17 negara yang mewajibkan pelaporan baik dari partai maupun kandidat. Di sebagian negara yang lain, laporan partai politik wajib mencantumkan pendapatan dan belanja kandidat politik yang mereka usung dalam pemilu. Namun hanya sedikit partai politik di Afrika yang memiliki kapasitas administratif untuk mengumpulkan dan memverifikasi keuangan kandidatnya.¹⁰⁰ Pewajiban laporan keuangan kandidat seharusnya menjadi persyaratan minimum bagi pemilu presidensial dan parlemen di negara-negara dengan sistem pemilu distrik-anggota-tunggal.¹⁰¹

Salah satu argumen yang menolak pelaporan keuangan menyatakan bahwa membuka informasi keuangan pada publik dapat berdampak buruk bagi privasi pemberi donor. Sebuah laporan menyatakan:

98 Misalnya, partai politik di Nigeria diwajibkan menyerahkan laporan terkait tiap-tiap donasi dan pengeluaran, tak peduli betapa kecilnya nilai transaksi. INEC 2011. Salah satu pendekatan yang menarik dilakukan di Libya yang mewajibkan peserta pemilu menyerahkan ikhtisar keuangan 15 hari setelah pengumuman pemilu dan menyerahkan laporan keuangan yang lebih detil 45 hari setelah pengumuman pemilu. Libyan High National Elections Commission 2012, section 4.2.

99 Negara-negara yang tidak memiliki biasanya berada di wilayah selatan Afrika: Gambia, Malawi, Namibia, Swaziland, Zambia dan Zimbabwe.

100 Penulis mengalami langsung saat bekerja pada Komisi Pendaftaran Partai Politik di Sierra Leone pada 2007-08.

101 Negara-negara Afrika dengan sistem pemilu semacam itu tetapi tidak mewajibkan pelaporan dari partai adalah Pantai Gading, Djibouti, Ethiopia, Gabon, Gambia, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Republik Congo, Swaziland, Tanzania, Zambia dan Zimbabwe.

Keuntungan dari adanya pelaporan ... adalah untuk menyakinkan bahwa partai politik tidak berada di bawah pengaruh pendonor-pendonor besar. Sedangkan kerugiannya adalah para pendonor privat yang identitasnya tidak ingin diketahui demi alasan keamanan, dapat enggan untuk menyumbangkan uangnya dan hal ini dapat berakibat buruk bagi partai oposisi.¹⁰²

Salah satu solusi untuk persoalan tersebut adalah dengan hanya mewajibkan pelaporan jika jumlah donasi yang diberikan di atas batas yang ditentukan. Regulasi semacam ini telah diterapkan, misalnya, di Liberia dan Lesotho. Di Liberia, donasi yang kurang dari I\$10 boleh hanya dicantumkan sebagai ikhtisar umum, sedangkan di Lesotho, donasi di atas I\$44.000 harus dilaporkan kepada Komisi Pemilu dalam waktu tujuh hari semenjak donasi diberikan.¹⁰³

Pemeriksaan dan penegakan hukum

Di banyak negara-negara Afrika, laporan keuangan tidak diteliti lebih lanjut dan tidak ada sanksi yang diterapkan kepada pelanggar. Negara-negara yang tidak menghukum partai/kandidat yang menolak menyerahkan laporan keuangan mereka adalah Ghana, Kenya, Liberia, Namibia, Nigeria, Sierra Leone, dan Tanzania.¹⁰⁴ Di Kenya, 30 dari 44 partai politik tidak menyerahkan laporan keuangan mereka pada periode 2009-10.¹⁰⁵ Kurangnya transparansi keuangan menjadi persoalan dalam upaya menegakkan sistem pengawasan keuangan politik yang efektif. Sebuah laporan dari Mozambik mengungkapkan bahwa:

Meskipun diwajibkan oleh undang-undang untuk mempublikasi laporan keuangan di surat kabar resmi, namun badan pengawas keuangan tidak pernah mematuhi aturan tersebut. Lebih parah lagi, hingga detik ini, tidak ada satu pun partai atau kandidat politik yang membuka informasi terkait pendapatan dan anggaran belanja mereka.¹⁰⁶

Meskipun negara-negara seperti Liberia, Nigeria, dan Sierra Leone, secara teoretis memiliki tingkat regulasi yang tinggi, nyaris tidak ada pihak yang meneliti laporan keuangan yang diterima. Hal ini menunjukkan lemahnya penegakan peraturan, serta menunjukkan bahwa persoalan keuangan politik di Afrika tidak terletak pada bentuk atau isi dari regulasi yang dimiliki, tetapi terletak pada *bagaimana* regulasi tersebut diimplementasi.

102 CMD dan NIMD 2008, h. 11.

103 National Elections Commission (Republic of Liberia) 2011, Pasal 14.2.

104 Karume 2004, Hopwood 2005, h. 137, Ghana News Link 2011, Allafrika 2011b, Leadership 2012.

105 Allafrika 2011a.

106 TIZ 2010, h. 22.

Salah satu persoalan yang menyebabkan ketiadaan penelitian laporan keuangan adalah terbatasnya akses sistem perbankan ke dalam sistem keuangan politik. Mayoritas transaksi keuangan di Afrika, termasuk transaksi hukum, dilakukan dengan menggunakan uang tunai daripada transfer bank atau cek. Akibatnya, nyaris tidak ada catatan di atas kertas (atau elektronik) yang dapat digunakan lembaga pengawas untuk menginvestigasi suatu transaksi keuangan.

Banyak pihak berpendapat bahwa pemberian dana publik (subsidi pemerintah kepada partai/kandidat politik) dapat meningkatkan kepatuhan terhadap prinsip transparansi, yakni dengan menahan atau mengurangi dana bantuan jika partai/kandidat menolak untuk membuka laporan keuangan mereka dengan detail. Helle melihat cara ini cukup efektif di Uganda (di mana dana publik diberikan oleh donor-donor internasional), dan Helle menyatakan bahwa:

... kehadiran dana publik dari pendonor tampaknya berhasil meningkatkan transparansi keuangan: oleh karena laporan keuangan partai-partai diwajibkan untuk diaudit dan mereka diwajibkan pula mendokumentasikan hasil audit tersebut sebagai persyaratan untuk mendapatkan dana bantuan, partai-partai oposisi tampak lebih konsisten menyerahkan hasil audit keuangan mereka kepada Komisi Pemilu, sesuatu yang sudah diwajibkan undang-undang sejak 2005 tetapi minim implementasi.¹⁰⁷ Oleh sebab itu, dengan asumsi jumlah dana bantuan cukup besar sehingga partai-partai merasa terancam jika pemberiannya dihentikan (meski rasanya hal ini jarang terjadi di mayoritas negara Afrika), pemberian dana publik dapat menjadi metode yang efektif untuk meningkatkan kepatuhan partai terhadap prinsip transparansi.

Persoalan lain adalah adanya legislasi di beberapa negara (misalnya Lesotho, Mauritania, dan Republik Congo) yang memberikan tanggung jawab menerima laporan keuangan pada sebuah institusi, namun tidak memberikan mandat yang cukup kepada institusi tersebut untuk melakukan investigasi dan menjadikan laporan yang diterima sebagai bahan untuk menemukan pelanggaran keuangan politik.

Sanksi

Negara-negara Afrika tidak pernah kekurangan sanksi hukum bagi pelanggaran peraturan keuangan politik. Sanksi-sanksi yang diterapkan umumnya berupa denda, kurungan penjara, dan pemberhentian pemberian dana publik. Kurungan penjara merupakan bentuk sanksi yang paling sering diterapkan negara-negara Afrika (71 persen) dibandingkan negara-negara lain di seluruh dunia (52 persen).

107 Helle 2011, h. 14.

Untuk menjadi efektif, peraturan keuangan politik perlu dikomunikasikan secara lebih dekat dengan partai politik, kandidat, dan pemangku kepentingan lainnya. Beberapa hal yang berpotensi membahayakan pengawasan keuangan politik yang efektif seperti yang dirasakan (atau nyata) bias pada bagian dari institusi yang bertanggung jawab untuk mengawasi aturan.

Sayangnya, hanya ada sedikit laporan terkait sanksi yang diberikan terkait kasus pelanggaran keuangan politik. Transparency International Zimbabwe mencatat bahwa di Mozambik 'tidak ada tanda-tanda aplikasi (sanksi) aktual yang dapat diidentifikasi oleh tim peneliti. Tidak ada aktor politik yang terlibat menyadari hukuman-hukuman yang ada dan masyarakat

umum tampak tidak peduli dengan persoalan ini'.¹⁰⁸ Sebagaimana telah disebut sebelumnya, 30 dari 44 partai politik di Kenya tidak menyerahkan laporan keuangan mereka di tahun 2009-10. Ketigapuluh partai ini telah diancam akan dikeluarkan dari daftar partai-partai resmi, namun ancaman ini pada akhirnya tidak pernah benar-benar dilaksanakan.¹⁰⁹ Sebuah laporan lain di Gambia mencatat 'meski jelas-jelas melanggar undang-undang, IEC [Independent Electoral Commission] tidak pernah memberikan sanksi apapun terhadap APRC ... atau bahkan membuat pernyataan publik terkait pelanggaran tersebut', sementara komisi pemilu di Ghana 'menutup mata terhadap laporan keuangan partai yang tidak akurat'.¹¹⁰ Kekebalan hukum semacam ini dapat merusak tingkat kepercayaan masyarakat terhadap proses demokrasi. Di Liberia, '[K]omisi Pemilu Nasional tidak memberikan sanksi apapun terhadap penyalahgunaan sumber daya negara yang dilakukan Partai Persatuan, dan hal ini semakin meningkatkan bias persepsi dari kelompok oposisi'.¹¹¹

Ketika partai politik menolak untuk patuh kepada peraturan keuangan politik (misalnya tidak menyerahkan laporan keuangan tahunan), mereka seharusnya mendapatkan sanksi yang setimpal. Sanksinya bisa berupa denda kecil (bagi keterlambatan menyerahkan laporan keuangan) hingga memberhentikan pemberian dana publik atau donasi yang berjumlah besar (jika partai masih mangkir meski telah diperingatkan). Sanksi pidana dibutuhkan untuk menghindari dan menghukum pelanggaran semacam suap suara dan menerima dana hasil tindak korupsi. Di negara-negara di mana regulasinya tidak dipatuhi dalam jangka waktu yang lama, dibutuhkan penegakan dan penerapan sanksi secara gradual dan perlahan-lahan.

108 TIZ 2010, h. 22. Penulis mengetahui dari pengalaman pribadi bahwa tidak ada sanksi tingkat-federal yang diterapkan di Liberia, Sierra Leone, atau Nigeria.

109 AllAfrica 2011a.

110 Commonwealth Expert Team 2011, h. 18, Ayee, Anebo dan Debrah 2008, h. 10. Tidak ada sanksi bagi partai politik yang tidak menyerahkan laporan keuangan mereka pada tahun 2010. Leadership 2012.

111 ICG 2012, h. 1. Lihat juga AllAfrica 2011b.

Namun perlu diketahui bahwa sekedar sanksi hukum tidak akan otomatis menciptakan transparansi di dalam sistem keuangan politik. Badan pengawas keuangan politik harus mengambil langkah jangka-panjang dan berupaya meningkatkan kesadaran di antara partai politik dan masyarakat umum terkait pentingnya peraturan keuangan politik. Peraturan dan regulasi harus cocok dengan situasi tertentu yang dihadapi oleh masing-masing negara. Agar efektif, para pembuat kebijakan harus dapat berkomunikasi dengan partai politik, kandidat, dan semua pemangku kepentingan – sambil tetap menjaga independensi dan otonomi masing-masing. Hanya sedikit hal yang lebih berbahaya terhadap efektivitas sistem pengawasan daripada bias yang dimiliki oleh badan/lembaga yang bertugas mengawasi regulasi.

Peran masyarakat sipil dan media

Aktor-aktor non-pemerintah juga memiliki peran yang krusial dalam upaya pengawasan uang di dalam sistem politik di Afrika. Sebagaimana di wilayah lain, aktor-aktor pemerintah sering tidak memberikan sistem pengawasan yang cukup. Sejak awal 1990-an, banyak LSM di Afrika yang ikut memantau proses pemilu di negara masing-masing. Upaya ini biasanya berjangka-panjang dan fokus pada berbagai macam isu. Sayangnya, hanya sedikit dari organisasi-organisasi tersebut yang memahami peran penting uang di dalam proses politik. Mengingat rendahnya jumlah laporan keuangan yang terpercaya dari partai dan kandidat politik di Afrika, maka sangat penting bagi kelompok sipil untuk mengawasi dengan cermat aliran dana yang lalu lalang di politik. Kecenderungan pemakaian uang tunai di Afrika membuat upaya pengawasan menjadi lebih sulit, namun ada beberapa pendekatan yang bisa digunakan. Misalnya, Koalisi untuk Keuangan Politik yang Akuntabel (CAPF) di Kenya melakukan survei lapangan untuk menyediakan informasi yang dibutuhkan terkait persoalan keuangan pada pemilu 2007.¹¹²

Media massa juga memiliki peran yang tidak kalah penting. Organisasi media dapat mengekspos skandal keuangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh aktor-aktor politik. Jenis-jenis pelanggaran yang harus diungkap media di antaranya adalah donasi ilegal, relasi paternalisme antara pendonor dan partai politik, suap suara, dan penyalahgunaan uang negara. Sayangnya, media massa sendiri juga tidak lepas dari kemungkinan melakukan tindak-tanduk pelanggaran dan korupsi. Sebuah laporan terbaru dari Nigeria mengungkapkan bahwa perilaku korup yang dilakukan para jurnalis ‘dibenarkan oleh pemilik media, yang mendorong para reporter memeras uang dari narasumber sebagai tambahan dari gaji’.¹¹³ Seorang pengamat di

112 Lihat CAPF 2007, 2008.

113 Friedrich Ebert Stiftung 2011, h 5.

Uganda juga menyebut-nyebut soal ‘kutukan amplop coklat’ di kalangan jurnalis.¹¹⁴

Media massa dan OMS (sebagaimana juga partai politik) harus mendasarkan segala aktivitas mereka di bidang keuangan politik pada pemahaman yang baik terhadap sistem regulasi di negara masing-masing. Pemahaman ini akan membantu dalam proses identifikasi masalah dan upaya reformasi yang efektif.

Kesimpulan

Bab ini telah menunjukkan bahwa terdapat berbagai macam dan tingkat regulasi terkait keuangan politik di wilayah Afrika. Meskipun isi dan bentuk regulasi sudah banyak dan beragam, terdapat kelemahan dalam sistem penegakan regulasi dan pengawasan; masalahnya tidak berada pada regulasi itu sendiri, tetapi pada implementasinya. Meskipun situasi ini tidak secara khusus terjadi di Afrika (Eropa dan Amerika Utara juga mengalami persoalan yang sama), negara-negara Afrika perlu upaya perubahan yang lebih baik.

Partai politik di negara-negara Afrika menghadapi persoalan terkait rendahnya keuangan politik karena kurangnya jumlah donasi dari anggota partai, pendukung, dan entitas hukum, serta rendahnya jumlah dana publik yang diberikan oleh pemerintah.

Beberapa kualifikasi harus dibentuk. Pertama, di banyak negara Afrika, politisi petahana adalah orang-orang yang ber kondisi baik secara finansial. Praktik penyalahgunaan kekayaan negara oleh partai dan monopoli donasi korporat adalah persoalan-persoalan signifikan yang membuat arena kompetisi politik menjadi tidak setara dan mengancam tata pemerintahan yang baik. Inti persoalannya, oleh sebab itu, bukan semata-mata *kurangnya* sumber daya, tetapi *distribusi* sumber daya tersebut yang bersifat bias.

Kedua, pembahasan mengenai keuangan politik di Afrika seringkali lebih berfokus pada partai politik, di mana fakta di lapangan menunjukkan peran yang lebih signifikan justru dipegang oleh kandidat politik secara individual. Kesalahan ini mengandung beberapa implikasi. Pertama, perhatian harus dialihkan kepada tahap pemilihan kandidat, yang berpotensi berisi praktik suap suara dan beberapa pelanggaran lain. Kedua, hutang finansial yang ditanggung kandidat selama masa kampanye berpotensi mendorong mereka untuk melakukan korupsi ketika menjabat. Ketiga, partai politik dapat mengeksploitasi kandidat mereka untuk menyalurkan dana dengan tujuan menghindari jerat regulasi. Oleh sebab itu, regulasi yang tidak memperhatikan peran kandidat secara individual dapat memiliki risiko melahirkan celah hukum yang dapat dieksploitasi partai politik.

114 African Media Barometer 2011, h. 5, Mayiga 2011, h. 9ff.

Terakhir, kita harus menyadari bahwa pendanaan bukanlah satu-satunya jalan untuk meningkatkan pengaruh politik. Memiliki uang banyak bukan jaminan kesuksesan dalam pemilu, bahkan di wilayah yang pengalaman berdemokrasinya masih minim. Berdasarkan data tahun 2000, Saffu mencatat bahwa ‘ada perbedaan mencolok antara kekayaan partai berkuasa dengan kekayaan partai oposisi, sebagaimana ditunjukkan di Ghana dengan kemampuan partai berkuasa membelanjakan uangnya lebih besar 15:1 dari partai oposisi, sedangkan di Kenya rasionya mungkin jauh lebih besar, dan di Senegal mencapai 30:1, dapat mempengaruhi prinsip kesetaraan dan kualitas demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu.’¹¹⁵ Meskipun kutipan tersebut bisa jadi benar, patut diingat bahwa sejak tahun 2000 partai berkuasa sempat kalah satu kali di pemilu yang diselenggarakan ketiga negara tersebut.¹¹⁶

Tidak diragukan lagi negara-negara di Afrika membutuhkan reformasi, baik dari sisi regulasi formal maupun dari cara regulasi tersebut diimplementasi. Perubahan mungkin akan memakan waktu, dan para politisi mungkin akan bersikap ogah-ogahan menghukumisir reformasi tersebut. Di Afrika Selatan, Institut Demokrasi di Afrika (IDASA) pada tahun 2000 memutuskan untuk berhenti memperjuangkan regulasi yang mewajibkan partai politik mempublikasi donasi dari sumber swasta, karena jalur reformasi regulasi tampak lebih efektif dan pihak pemerintah sendiri berjanji akan membantu upaya reformasi tersebut dengan cepat. Dua belas tahun kemudian, tidak ada perubahan yang terjadi; pihak IDASA menyatakan bahwa ‘sejauh ini partai berkuasa sama sekali tidak menunjukkan niat untuk menghukumisir (reformasi) di Parlemen’.¹¹⁷ Hal yang sama terjadi di Ghana, di mana dua partai terbesar telah menjanjikan reformasi keuangan politik sejak mereka masih menjadi partai oposisi di tahun 1990-an, tetapi melupakan janji-janji tersebut setelah keduanya menjadi partai berkuasa.¹¹⁸

Terkadang memang muncul pertanyaan terkait urutan prioritas: bagaimana urutan ideal di dalam upaya mengimplementasikan reformasi sistem keuangan politik? Menerapkan regulasi pelarangan atau pembatasan donasi tidak akan pernah efektif tanpa terlebih dahulu menerapkan sistem pelaporan keuangan yang baik. Sistem peraturan keuangan politik yang baik membutuhkan (minimal): (1) kewajiban hukum bagi partai dan kandidat untuk menyerahkan laporan keuangan mereka; dan (2) lembaga pengawasan keuangan dengan sumber daya yang cukup, memiliki wawasan politik

115 Saffu 2003, h. 29. Saffu menggunakan data dari Mouhamet Fall.

116 Senegal pada 2000 dan 2012, Kenya pada 2002 dan sebagian pada 2007, dan Ghana pada 2000 dan 2008.

117 February 2012, h. 2.

118 Ohman 2004, h. 107. Terkait hal ini, Partai National Democratic Congress (NDC) dan NPP di Ghana mirip dengan partai politik parlementer di Swedia. Begitu juga, Undang-undang Dana Kampanye 2011 di Kenya diperdebatkan di Parlemen Kenya selama dua tahun sebelum akhirnya disahkan pada Desember 2013, di mana hal ini berarti undang-undang tersebut belum akan berlaku pada pemilu 2013.

Pengampunan terhadap aktor politik di Afrika dapat mengabaikan peraturan mengenai keuangan partai politik yang berlaku sehingga akan mengikis control terhadap uang dalam politik daripada faktor yang lain. Hal ini juga dapat melemahkan kepercayaan warga Afrika terhadap partai politik.

yang luas, memiliki mandat untuk proses audit, investigasi pelanggaran, serta menerapkan sanksi. Meskipun lembaga pengawas ini awalnya harus berfokus pada pengembangan kapasitas aktor-aktor politik daripada memberikan hukuman, setiap pelanggaran harus diganjar dengan sanksi tegas yang diimplementasi tanpa

sikap yang bias. Kekebalan hukum yang dinikmati banyak aktor politik di Afrika, sehingga mereka dapat dengan tenang melanggar peraturan, sangat mungkin lebih merusak kepercayaan publik terhadap lembaga pengawas daripada faktor-faktor yang lain. Kekebalan hukum tersebut juga mengerosi kepercayaan publik terhadap partai politik.¹¹⁹

Di samping reformasi formal, harus ada upaya meningkatkan kesadaran publik terhadap pentingnya peraturan keuangan politik dan dampak negatif yang dihasilkan dari setiap pelanggaran terhadap kondisi kehidupan publik. Harus dijelaskan bahwa penyalahgunaan uang negara adalah tindakan membuang-buang uang yang sejatinya adalah milik rakyat,¹²⁰ dan bahwa dalam jangka-panjang akan lebih menguntungkan bagi masyarakat untuk memilih kandidat yang mampu mengurangi kemiskinan daripada menerima uang untuk memilih politisi korup. Di dalam upaya sosialisasi ini, organisasi masyarakat sipil dan media massa memiliki peran yang signifikan. Sayangnya upaya penyadaran ini bukanlah tugas mudah, karena membutuhkan perubahan relasi klientelisme antara politisi dan konstituennya.

Pembahasan mengenai peran uang di dalam sistem politik di Afrika tidak akan lengkap tanpa membahas tanggung jawab dari pihak partai dan kandidat politik. Tindakan dan perilaku mereka bertanggung jawab tidak saja kepada situasi-situasi yang terjadi saat ini, tetapi juga terhadap kondisi dan situasi yang dihadapi generasi politisi di masa depan. Dalam konteks yang lebih luas, insentif bagi politisi untuk mengatur keuangan politik terletak pada kemampuan mereka untuk melihat horizon politik dalam jangka-panjang, jauh melampaui pemilu yang dilakukan hari ini.¹²¹ Contohnya, partai politik yang berkuasa saat ini harus berupaya menciptakan peraturan yang dapat meningkatkan kompetisi dan kesetaraan politik, agar di kemudian hari jika

119 Lavallee, Razafindrakoto dan Roubaud 2008, h. 5.

120 Misalnya, jika proyek pembangunan jalan dikerjakan berdasarkan siklus pemilu, bukan berdasarkan rencana pembangunan jangka-panjang, anggaran dan dananya kemungkinan tidak akan digunakan secara efisien.

121 Harus diakui bahwa ini tidak berlaku bagi semua partai politik. Mereka yang bergantung pada kekayaan negara untuk mempertahankan kekuasaan biasanya enggan untuk melakukan reformasi keuangan politik, dan mesti dipaksa secara politis untuk melakukannya.

kursi kekuasaan lepas, mereka memiliki kesempatan untuk merebut kembali kekuasaan tersebut.

Tidak diragukan lagi situasi keuangan partai oposisi di Afrika pasti sangat sulit. Bagaimanapun juga, mereka harus bisa menahan diri untuk tidak melakukan tindakan-tindakan tercela untuk mendapatkan uang. Mereka justru harus mencari cara kreatif dan inovatif untuk mendapatkan dana yang mereka butuhkan. Mereka harus menunjukkan diri bahwa mereka adalah pesaing yang kredibel bagi partai penguasa, dan bahwa mereka menganggap prinsip transparansi finansial secara serius. Cara pandang ini akan menempatkan mereka pada posisi yang lebih baik untuk mengawasi keuangan partai-partai lain jika suatu hari kekuasaan berhasil direbut.

Upaya reformasi peran pendanaan dalam sistem politik di Afrika membutuhkan kerja keras yang terus-menerus dari para pemangku kepentingan. Mereka harus berupaya membuat peningkatan gradual dalam sistem pengawasan keuangan politik di setiap penyelenggaraan pemilu.

Rekomendasi

Pembuat kebijakan¹²²

1. Jangan langsung mencoba menerapkan banyak regulasi dengan sistem kontrol yang tinggi. Pembuat kebijakan seharusnya fokus pada regulasi-regulasi yang dianggap penting saja dan memastikan regulasi tersebut diimplementasikan di lapangan. Pengendalian terhadap keuangan politik jangan sampai mereduksi kompetisi politik. Salah satu persoalan yang harus diperhatikan pertama kali adalah aliran dana yang dilarang hukum di dalam sistem politik.¹²³ Selain itu pembuat kebijakan juga harus merumuskan regulasi yang dapat menyelesaikan persoalan ketidaksetaraan gender terkait akses terhadap keuangan politik.
2. Mengingat relasi yang cair antara partai politik dan kandidatnya, pembuat kebijakan harus dapat memastikan bahwa setiap regulasi pembatasan, pelarangan, atau kewajiban pelaporan keuangan berlaku bagi keduanya.
3. Wajibkan partai dan kandidat politik menyerahkan laporan yang komprehensif terkait aktivitas keuangan mereka. Pastikan bahwa setiap laporan dilaporkan dengan detail agar bisa diaudit, tetapi juga jangan sampai terlalu memberatkan sehingga partai dan kandidat enggan mematuhi regulasi ini.

122 Pembuat kebijakan didefinisikan sebagai pihak-pihak yang terlibat dalam proses drafting, perubahan, dan pengadopsian regulasi pendanaan, entah dari lembaga eksekutif ataupun dari lembaga legislatif. Oleh sebab itu fokusnya adalah peran pembuat kebijakan, bukan dari institusi mana ia berasal.

123 Meskipun dana yang dilarang hukum sangat sulit untuk diidentifikasi, seorang pengamat mengatakan bahwa langkah pertama yang harus dilakukan adalah 'membuat mekanisme efektif yang dapat membuat pihak-pihak yang terlibat "disebut namanya dan dipermalukan (*name and shame*)"'. Shaw 2012, h. 5.

4. Jadikan kepatuhan menyerahkan laporan keuangan sebagai syarat untuk mendapatkan dana publik (subsidi pemerintah).
5. Dalam memberikan dana publik, pertimbangkan penggunaan metode pemberian tidak langsung karena lebih efisien dan mudah dikontrol penggunaannya.
6. Ijinkan partai terlibat dalam aktivitas komersial yang terbatas dalam bidang-bidang seperti percetakan dan penerbitan buku sebagai cara untuk menambah pendapatan mereka. Pastikan bahwa setiap transaksi keuangan dalam aktivitas komersial tersebut dilaporkan dalam laporan keuangan.

Lembaga pengawas dan penegak regulasi

1. Berikan setidaknya sanksi minor bagi partai/kandidat yang menolak menyerahkan laporan keuangan mereka sebagaimana tercantum dalam regulasi.
2. Buat rencana sepuluh tahun untuk mengupayakan peningkatan kesadaran di antara partai politik dan masyarakat umum terkait isu keuangan politik, dan secara bertahap gantikan upaya peningkatan kapasitas (yang berfokus untuk membantu partai politik untuk mematuhi peraturan) dengan upaya pemberian sanksi tegas bagi mereka yang melanggar regulasi.
3. Komunikasikan dengan setiap pemangku kepentingan untuk memastikan bahwa setiap peraturan sesuai dengan pengalaman mereka di lapangan. Pertahankan transparansi dalam upaya penegakan peraturan keuangan politik.
4. Tolak setiap upaya pihak luar untuk mempengaruhi independensi lembaga pengawas.

Partai berkuasa

1. Jangan menyalahgunakan sumber daya negara demi mempertahankan kekuasaan; jika praktik ini telah menjadi kultur dan suatu saat anda kehilangan kekuasaan, akan sulit bagi anda untuk mendapatkan kembali kekuasaan tersebut.
2. Upayakan untuk membangun regulasi dan peraturan yang akan memudahkan anda untuk merebut kembali kekuasaan melalui pemilu yang kompetitif (seperti regulasi yang mewajibkan pemberian dana publik dalam jumlah besar kepada oposisi dan pemberian sanksi bagi setiap penyalahgunaan sumber daya negara). Bertindaklah berdasarkan regulasi dan prinsip ini bahkan sebelum kesemuanya menjadi undang-undang yang sah.

Partai oposisi

1. Ingat dan jalankan setiap janji reformasi terkait keuangan politik yang anda berikan begitu berhasil merebut kekuasaan.
2. Cari cara-cara inovatif dan kreatif untuk mendapatkan dana, daripada menyerah pada dana yang terbatas. Kuncinya adalah keberhasilan dalam menjelaskan pada masyarakat dan para pemangku kepentingan mengapa program kebijakan anda adalah yang terbaik bagi negara.
3. Tahan diri dari melakukan aktivitas pengumpulan dana secara ilegal. Partai oposisi sebaiknya ikut aktif membangun proses politik yang bersih sedari awal, sehingga jika suatu saat berhasil merebut kekuasaan, anda akan mewarisi sistem politik yang berfungsi dengan baik.
4. Pastikan bahwa anda memahami kerangka kerja hukum yang mengatur partai politik dan dana kampanye. Hal ini dapat membantu anda mengumpulkan keuangan politik secara hukum, memudahkan identifikasi pelanggaran yang dilakukan lawan anda, dan membantu anda dalam memberikan rekomendasi reformasi regulasi.

Masyarakat sipil

1. Jangan pernah melepaskan pengawasan anda terhadap aliran dana yang lalu-lalang di dalam sistem politik, karena di dalamnya terdapat petunjuk kunci untuk memahami dinamika proses politik yang terjadi.
2. Awasi terus perilaku partai dan kandidat politik selama masa pemilu, lalu laporkan pengamatan anda kepada publik dengan menggunakan bahasa yang mudah dipahami orang awam sekalipun.
3. Tingkatkan kesadaran masyarakat terkait pentingnya peran pemilih dalam upaya membangun sistem keuangan politik yang transparan dan adil dengan menolak pembelian suara, belanja kampanye yang berlebihan, dan penyalahgunaan sumber daya negara.
4. Jangan pernah menerima ajakan aktor politik yang menawarkan organisasi sipil anda untuk ikut terlibat dalam politik partisan yang bertujuan untuk menggagalkan reformasi peraturan keuangan politik.

Aktor media

1. Ekspos semua pelanggaran yang dilakukan para pemangku kepentingan terkait aktivitas pengumpulan dan belanja keuangan politik – khususnya transaksi donasi ilegal, koneksi tidak wajar antara pendonor dan partai politik, pembelian suara, dan penyalahgunaan sumber daya negara. Jelaskan kepada masyarakat luas bahwa pelanggaran-pelanggaran tersebut berdampak buruk bagi kehidupan mereka.
2. Jangan terima uang dari para pemangku kepentingan untuk melaporkan berita secara bias. Kehadiran media yang independen dan pemberani sangat penting bagi demokrasi.

Aktor internasional

1. Pahami bahwa transaksi keuangan yang terjadi selama masa kampanye merupakan indikator yang jauh lebih baik untuk mengukur tingkat kesetaraan dan kompetitif pemilu dibandingkan hal-hal lain yang terjadi pada hari pencoblosan.
2. Kelompok peneliti internasional yang mengabaikan isu keuangan politik harus menerima kenyataan bahwa kesimpulan apapun yang mereka ambil hanya menjelaskan sebagian dari sebuah fenomena yang besar. Perlu dicatat bahwa upaya pengawasan yang efektif membutuhkan durasi kehadiran di lapangan yang lebih lama daripada yang sudah dilakukan kebanyakan peneliti-peneliti internasional selama ini.¹²⁴
3. Setiap lembaga bantuan internasional harus mempertimbangkan apakah melakukan proyek skala-besar di masa-masa kampanye atau masa-masa mendekati pemilu akan mempengaruhi arena kompetisi politik. Perhatikan apakah rejim petahana dapat mengambil keuntungan dari proyek-proyek, khususnya jika hasil proyek memiliki dampak langsung terhadap hajat hidup para pemilih, seperti pembangunan jalan, gedung rumah sakit, sekolah, atau pembangkit tenaga listrik. Tetapi, jika dilakukan dengan benar (fokus pada hasil jangka-panjang), bantuan lembaga internasional justru dapat menyeimbangkan arena kompetisi politik.

Referensi

- African Media Barometer (2011) *Nigeria 2011*. Windhoek: Friedrich Ebert Stiftung.
- Allafrica (2010) 'Tanzania: Opposition Parties Trail CCM in Campaign Funding', 1 November, tersedia di <http://allafrica.com/stories/201011030504.html>
- Allafrica (2011a) 'Kenya: Audit Office Puts Political Parties On Notice', 30 June, tersedia di <http://allafrica.com/stories/201107010004.html>
- Allafrica (2011b) 'Liberia: Political Parties Evade Accountability Law, LDI Says', 1 Februari, tersedia di <http://allafrica.com/stories/201102040950.html>
- Arthur, John A. (2010) *African Diaspora Identities: Negotiating Culture in Transnational Migration*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Austin, Reginald dan Tjernström, Maja (eds) (2003) *Funding Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA.
- Ayee, Joseph R.A., Anebo Felix K.G. dan Debrah Emmanuel (2008) *Financing Political Parties in Ghana*. Dakar: The Consortium for Development Partnership.

124 Lihat Ohman 2010 untuk informasi lebih lanjut.

- Beck, Thorsten, Fuchs, Michael dan Uy, Marilou (2009) *Finance in Africa: Achievements and Challenges*, Policy Research Working Paper 5020. The World Bank, Africa Region.
- Boer, Martin (2004) *The Life of the Party: The Hidden Role of Money in Namibian Politics*, Occasional Paper No. 5. Namibia: Hans Seidel Foundation.
- Booyesen, S. dan Masterson, G. (2009) 'Chapter 11: South Africa', in Denis Kadima and Susan Booyesen (eds), *Compendium of Elections in Southern Africa 1989-2009: 20 Years of Multiparty Democracy*. Johannesburg: Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa.
- Bratton, Michael (2008) *Vote Buying and Violence in Nigerian Election Campaigns*, Working Paper No. 99. Afrobarometer.
- Bryan, Shari dan Baer, Denise (eds) (2005) *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries*. Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs.
- Butler, Anthony (2010) 'Conclusion: The Opportunity and Challenge of Party Finance Reform in South Africa', in Anthony Butler (ed.), *Paying for Politics: Party Funding and Political Change in South Africa and the Global South*. Auckland Park: Jacana Media.
- Centre for Multiparty Democracy in Malawi (CMD) and Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) (2008) *The Functioning and Management of Political Parties in East and Southern Africa Revisited*. CMD dan NIMD.
- Chikuhwa, Jacob Wilson (2004) *A Crisis of Governance: Zimbabwe*. New York: Algora Publishing.
- Coalition for Accountable Political Financing (CAPF) (2008) *The Money Factor in Poll Race, a Monitoring Report of the 2007 General Election*. Nairobi: CAPF.
- Commonwealth Expert Team (2013) Kamerun Legislative and Municial Election, 20 September 2013. London: Commonwealth Expert Team.
- Council of Europe (2003) *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*, tersedia di <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>
- Democracy International (2011) *Ghana Democracy and Governance Assessment, Final Report*. Accra: US Agency for International Development.
- Economist, The* (2013) 'Ghana, Get a Grip', 21 Desember.
- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) (2005) *Namibia Presidential and National Assembly Elections, 15-16 November 2004*, EISA Election Observer Mission Report No. 18. Johannesburg: EISA.

- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) (2006a) *Tanzania Presidential, National Assembly and Local Government Elections, 14 December 2005*, EISA Election Observer Mission Report No. 20. Johannesburg: EISA.
- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) (2006b) 'Malawi: Party Funding'. Johannesburg: EISA. Tersedia di <http://www.eisa.org.za/WEP/malparties3.htm>
- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) (2006c) 'Zambia: Party Funding'. Johannesburg: EISA. Tersedia pada <http://www.eisa.org.za/WEP/zamparties2.htm>
- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) (2007) 'Comparative Data: Funding of Political Parties'. Johannesburg: EISA. Tersedia pada <http://www.eisa.org.za/WEP/comparties.htm>
- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) (2011a) 'South Africa: Party Funding'. Johannesburg: EISA. Tersedia pada <http://www.eisa.org.za/WEP/souparties2.htm>
- Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (EISA) (2011b) EISA *Technical Assessment Team Report, the 2011 Seychelles Presidential Elections 19-21 May 2011*, EISA Observer Mission Report No. 40. Johannesburg: EISA
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2007) *Togo, Rapport Final, Election Législatives, 14 October 2007*. Brussels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2008a) *Angola: Final Report Parliamentary Elections, September 2008*. Brussels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2008b) *Rwanda: Legislative Elections to the Chamber of the Deputies, 15-18 September 2008*. Brussels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2009) *Mozambik: Presidential, Legislative and Provincial Assembly Elections, October 2009, Final Report*. Brussels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2010a) *Tanzania Final Report: General Elections October 2010*. Brussels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2010b) *Burundi, Rapport Final, Elections Communales, Présidentielle, Législatives, Sénatoriales et Collinaires 2010* [Burundi, Final Report on Communal, Presidential, Legislative, Senatorial, and Cantonal Elections]. Burssels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2010d) *Rapport Final, Mission d'Observation Électorale en République de Guinée, Élection Présidentielle de 2010* [Final Report, Election Observation Mission in the Republic of Guinea, Presidential Election, 2010]. Brussels: EU EOM.

- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2010c) *Sudan: Final Report on the Executive and Legislative Elections, 2010*. Brussels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011a) *Zambia: Final Report on the General Elections, 2011*. Brussels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011b) *Tanzania: Final Report, General Elections, April 2011*. Brussels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011c) *Nigeria: Final Report, General Elections, April 2011*. Brussels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011d) *Rapport Final sur les Élections Législatives di 13 Février 2011* [Final Report on the Parliamentary Elections of 13 February 2011]. Brussels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011e) *Niger: Rapport Final – Élections Législatives et Présidentielle 2011* [Niger: Final Report, Parliamentary and Presidential Elections 2011]. Brussels: EU EOM.
- European Union Election Observation Mission (EU EOM) (2011f) *Uganda: Final Report on the Uganda General Elections, 2011*. Brussels: EU EOM.
- February, Judith (2012) *Political Party Funding: Legislation should Regulate Donations*, tersedia di <http://www.ngopulse.org/article/political-party-funding-legislation-should-regulate-donations>
- Friedrich Ebert Stiftung (2011) *African Media Barometer, Nigeria 2011*. Windhoek: FES.
- Ghana News Link (2011) 'NDC is Unable to Submit Financial Report to EC', 13 September, tersedia pada <http://www.ghananewslink.com/?id=16561>
- Global Financial Integrity (2010) *Illicit Financial Flows from Africa; Hidden Resources for Development*. Washington, D.C.: Global Financial Integrity.
- Helle, Svein-Erik (2011) *Breaking the 'Vicious Cycle': Financial Challenges for the Opposition Parties in Uganda and the Role of International Community*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Hopwood, Graham (2005) 'Trapped in the Past: The State of the Opposition', in Justine Hunter (ed.), *Spot the Difference: Namibia's Political Parties Compared*. Windhoek: Namibia Institute for Democracy.
- Independent Election Commission (IEC) (2011) *Represented Political Parties' Fund Annual Report 2010/2011*. Centurion: IEC.
- Independent National Electoral Commission (INEC) (2011) *Political Party Financial Reporting Manual*. Abuja: INEC.
- Institute for Democracy in Africa (IDASA) (2005) *Party Funding Court Case Briefing*. Johannesburg: IDASA.

- International Crisis Group (ICG) (2012) *Liberia: Time for Much-Delayed Reconciliation and Reform*, Africa Briefing No. 88. Dakar/Brussels: ICG.
- International IDEA, Political Finance Basis Data, tersedia pada <http://www.idea.int/political-finance>
- International Monetary Fund (IMF) (2005) *World Economic Outlook, September 2005: Building Institutions, Issue 2*. Washington, D.C.: IMF.
- Jouan, Barbara (2012) *Assessment of the Hukum Framework and Practices Related to Campaign Finance during the National Constituent Assembly Elections*. Tunis: International Foundation for Electoral Systems.
- Kaniki, Sheshangai (2008) *The Private Sector and Cash Transfers in Africa*, Working Paper Number 80. Cape Town: Economic Policy Research Institute.
- Karume, Shumbana (ed.) (2004) *Dilemmas for Political Transition: Towards Institutionalisation of Multiparty Democracy in Tanzania*. Johannesburg: Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa.
- Kupferschmidt, David (2009) *Illicit Political Finance and State Capture*. Stockholm: International IDEA.
- Lavallée, Emmanuelle, Razafindrakoto, Mireille and Roubaud, François (2008) *Corruption and Trust in Political Institutions in Sub-Saharan Africa*, Working Paper No. 102. Afrobarometer.
- Leadership (2012) 'Financial Audit Report Indicts PDP, ACN, CPC, Others', 2 April, tersedia pada http://www.leadership.ng/nga/articles/20975/2012/04/02/financial_audit_report_indicts_pdp_acn_cpc_others.html
- Libyan High National Elections Commission (2012) *Regulations on Campaigning, Political Entity and Candidate Finances, and Financial Disclosure Reporting for the General National Congress Election*. Unpublished.
- Lindberg, Staffan I. (2003) 'It's Our Time to "Chop": Do Elections in Africa Feed Neo-Patrimonialism rather than Counteract It?', *Democratization*, 10(2).
- Linberg, Staffan I. (2010) 'What Accountability Pressures do MPs in Africa Face and How Do They Respond? Evidence from Ghana', *Journal of Modern African Studies*, 48(1).
- Liviga, Athumani J. dan John, William (2012) *Political Party Financing and Why It Matters*. Paper presented at the Africa Regional Conference on Hukum Frameworks Governing Political Parties: The Case of Party Financing, Dar es Salaam, 10-12 July.
- Local, The* (2012) 'Left Party Caps MP Pay with New "Party Tax"', 9 January, tersedia pada <http://www.thelocal.se/38392/20120109/>

- Mail and Guardian* (2009) 'ANC Spends R200-million on Election Campaign', 17 April, tersedia pada <http://mg.co.za/article/2009-04-17-anc-spendsr200million-on-election-campaign>
- Maiyo, Josh (2008) *Political Parties and Intra-Party Democracy in East Africa—From Representative to Participatory Democracy*. Master's Thesis, Leiden University.
- Matlosa, Khabele (ed.) (2007) *Political Parties in Southern Africa: The State of Parties and their Role in Democratization*. Stockholm: International IDEA.
- Matlosa, Khabele and Sello, Caleb (2005) *Political Parties and Democratization in Lesotho*. Johannesburg: Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa.
- Mayiga, John Bosco (2011) 'The Scourge of the Brown Envelope in Ugandan Journalism: Some Theoretical Reflections', *Uganda Media Review*, November.
- McLean, Joan E. (2003) 'Campaign Strategy', in Susan J. Carroll (ed.), *Women and American Politics: New Questions, New Directions*. Oxford: Oxford University Press.
- Musambayi, Katumanga (2006) *Kenya: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties*. Stockholm: International IDEA.
- Nam-Katoti, Wilbert, Doku, James, Abor, Joshua and Quartey, Peter (2011) 'Financing Political Parties in Ghana', *Journal of Applied Business and Economics*, 12(4).
- Nassmacher, Karl-Heinz (2003) 'Party Funding in Continental Western Europe', in Reginald Austin and Maja Tjernstrom (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA.
- Nassmacher, Karl-Heinz (2009) *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Baden-Baden: Nomos.
- National Democratic Institute for International Affairs (NDI) (2011) *Final Report on the 2011 Moroccan Parliamentary Elections*. Washington, D.C.: NDI.
- National Elections Commission (Republic of Liberia) *Campaign Finance Regulations for Political Parties and Candidates (2011)*. Approved by the Board of Commissioners on 16 June 2011.
- Ndeti, John Harrington (2013) 'Party Primaries Robbed Women of Leadership Chance', *Kenyan Woman*, issue 34.
- Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) (2007) *Kenya: New Bill on Political Party Funding*. The Hague: NIMD.
- Nigerian News Service (2010) 'Election Spending: CBN Retains 6.26% Interest Rate', 24 November, tersedia pada <http://www.nigeriannewsservice.com/nnsnews-archive/headlines/election-spending-cbn-retains-626-interest-rate>

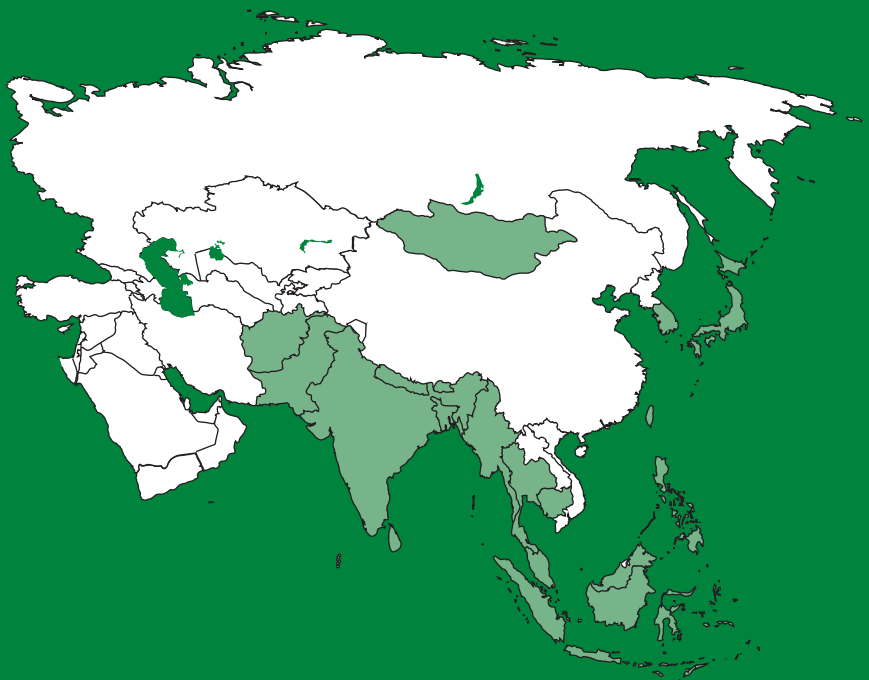
- Ninsin, Kwame A. (2006) *Political Parties and Political Participation in Ghana*. Berlin: Konrad Adenauer Foundation.
- Obasi, Nnamdi K. (2011) 'Organised Crime and Illicit Bunkering: Only Nigeria's Problem?', in Michael Roll and Sebastian Sperling (eds), *Fuelling the World – Failing the Region? Oil Governance and Development in Africa's Gulf of Guinea*. Abuja: Friedrich Ebert Stiftung.
- Ohman, Magnus (1999) *Public Funding of Political Parties in Africa*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.
- Ohman, Magnus (2004) *The Heart and Soul of the Party: Candidate Selection in Ghana and Africa*. Uppsala: Uppsala University.
- Ohman, Magnus (2010) *Including Political Finance in International Election Observation Missions*. The Carter Center and the International Foundation for Electoral Systems.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights and Venice Commission (2010) *Guidelines for Political Party Regulation*, tersedia pada http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/portalStfCooperacao_en_us/anexo/CDLAD2010024.pdf
- Pocit (2012) '10 Major Political Parties Using Cellphone Fundraising', available at https://www.pocit.co.za/static/press/2009_jan/10%20major%20political%20parties.pdf
- Punch (2012) 'PDP Holdings: Altering Formula of Party Funding', 24 June, available at <http://www.punchng.com/politics/pdp-holdings-altering-formulaof-party-funding/>
- Reuters (2012) 'Fitch: Pre-election Spending Could Weaken Ghana's Credit Outlook', 27 July, tersedia pada <http://www.reuters.com/article/2012/07/27/idUSWNA212320120727>
- Reuters Africa (2011) 'Election Campaign Spending Boosts Nigeria Car Imports', 31 March, available at <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJOE72U0YT20110331>
- Robinson, Vicki and Brummer, Stefaans (2006) *SA Democracy Incorporated: Corporate Fronts and Political Party Funding*. Paper No. 129. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Saffu, Yaw (2003) 'The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa', in Reginald Austin and Maja Tjernstrom (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA.
- Salih, Mohamed (2007) *African Political Parties: Challenges for Sustained Multiparty Politics*. International Conference on Sustaining Africa's Democratic Momentum, Johannesburg, 5–7 March.

- Schaffer, Frederic Charles (2002) *What is Vote Buying?* Prepared for Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying Conference, Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 26–27 August.
- Shaw, Mark (2012) *Leadership Required: Drug Trafficking and the Crisis of Statehood in West Africa*, Policy Brief No. 37. Institute for Security Studies.
- Somolekae, Gloria (2006) *Botswana: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties*. Stockholm: International IDEA.
- Southern African Development Community (SADC) (2001) *SADC Parliamentary Forum Norms and Standards for Elections in the Region*. Windhoek, Namibia: SADC.
- Southern African Development Community (SADC) (2003) *The Principles for Election Management, Monitoring and Observation in the SADC Region*. Windhoek, Namibia: SADC.
- Speck, Bruno and Fontana, Alessandra (2011) “Milking the System”; Fighting the Abuse of Public Resources for Re-election’, *U4 Issue*, 7.
- Spector, Bertram I., Schloss, Miguel and Green, Sammi (2005) *Corruption Assessment: Mozambique, Final Report*. Washington, D.C.: US Agency for International Development.
- Ssenkumba, John (2006) *Political Party Financing in Uganda*. Abuja: Friedrich Ebert Stiftung.
- Tax Justice Network (2012) *Tax in Developing Countries: Increasing Resources for Development*. Written evidence submitted by the International Secretariat of the Tax Justice Network to the International Development Committee of the UK Parliament.
- Teshome, Wondwosen (2009a) ‘Opposition Parties and the Politics of Opposition in Africa: A Critical Analysis’, *International Journal of Human and Social Sciences*, 4(5).
- Teshome, Wondwosen (2009b) ‘Political Finance in Africa: Ethiopia as a Case Study’, *International Journal of Humanities and Social Sciences*, 3/2.
- Think Africa Press (2012) ‘The MDC is Funded by Zimbabweans not Foreigners’, 8 February, available at <http://thinkafricapress.com/zimbabwe/mdc-fundedzimbabweans-not-foreigners>
- This Day Live (2010) ‘Why I’m Running for 2011 Presidency, by Jonathan’, 30 October, available at <http://www.thisdaylive.com/articles/why-i-m-running-for-2011-presidency-by-jonathan/75369/>
- Throup, David W. (2011) *Ghana: Assessing Risks to Stability*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.

- Tonchi, Victor L. and Shifotoka, Albertina N. (2006) *Namibia: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties*. Stockholm: International IDEA.
- Transparency International Zimbabwe (TIZ) (2010) *Nuru: Promoting Transparency in Political Finance in Southern Africa*. Harare: TIZ.
- United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) (2005).
- Van de Walle, Nicolas (2001) *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999*. New York: Cambridge University Press.
- Vicente, Pedro C. (2010) ‘Does Oil Corrupt? Evidence from a Natural Experiment in West Africa’, *Journal of Development Economics*, 92(1).
- Vicente, Pedro C. (2012) *Is Vote-buying Effective? Evidence from a Field Experiment in West Africa*. Working Paper.
- Wiafe-Akenten, Charles (2004) *Ghana: Country Report based on Research and Dialogue with Political Parties*. Stockholm: International IDEA.
- Women’s Environment and Development Organization (2007) *Women Candidates and Campaign Finance*. New York: Women’s Environment and Development Organization.
- Young, Daniel J. (2009) *Is Clientelism at Work in African Elections? A Study of Voting Behavior in Kenya and Zambia*, Working Paper No. 99. Afrobarometer.

BAB 4

BAB 4



Asia

Andreas Ufen

Pengantar

Pendanaan merupakan aktivitas inti bagi partai dan kandidat politik. Bagaimana pendanaan dilakukan dapat menentukan struktur internal dan bentuk sistem kepartaian, serta berdampak pula pada sistem politik secara keseluruhan. Pendanaan yang transparan dan taat aturan merupakan faktor pendukung bagi proses transisi dan konsolidasi demokrasi.¹

20 negara yang akan dibahas pada bab ini² menempati wilayah dengan keberagaman politik dan kultural yang sangat tinggi. Oleh sebab itu analisis dalam bab ini hanya mungkin dilakukan dengan menunjukkan persamaan-persamaan antar negara serta memberikan catatan bagi keunikan-keunikan negara tertentu dalam menangani persoalan uang di dalam politik. Keberagaman negara-negara di wilayah ini ditunjukkan, misalnya, melalui performa ekonomi. Terdapat negara-negara dengan tingkat performa ekonomi maju seperti Jepang, Republik China (Taiwan), Republik Korea, dan Singapura, tetapi ada pula negara-negara miskin seperti Kamboja, Laos, dan Myanmar/Burma. Oleh sebab itu karakteristik yang terdapat pada suatu negara tidak bisa digeneralisasi kepada negara-negara yang lain, atau bahwa suatu karakteristik yang dimiliki satu negara berlaku pula bagi semua negara di wilayah ini.

Catatan penting lain adalah perbedaan sistem politik tiap-tiap negara beserta tingkat perkembangan demokrasi mereka yang berbeda-beda. Dalam beberapa dekade terakhir, wilayah ini telah mengambil langkah penting untuk membentuk sebuah institusi demokrasi dan meningkatkan

1 Peningkatan demokrasi dapat membantu keuangan politik menjadi lebih transparan.

2 Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Kamboja, India, Indonesia, Jepang, Malaysia, Maladewa, Mongolia, Myanmar, Nepal, Pakistan, Filipina, Singapura, Korea Selatan, Sri Lanka, Taiwan, Thailand dan Timor-Leste.

pluralisme politik. Oleh sebab itu terdapat pertumbuhan stabil terkait hak-hak politik dan kebebasan sipil.³ Namun fakta bahwa di wilayah ini terdapat negara paling tidak bebas di dunia (Republik Korea Utara, yang tidak akan dibahas), serta terdapat pula negara dengan demokrasi baru dan ambisius seperti Taiwan, Mongolia, dan Indonesia, menunjukkan betapa kompleks dan beragamnya Asia sebagai suatu wilayah.

Mengingat betapa cepat dan tidak-terduganya atmosfer politik di Asia, banyak terdapat undang-undang atau regulasi yang berada dalam posisi sedang dirancang ulang atau sedang dalam pembahasan. Kondisi ketidakpastian regulasi ini juga berlaku pada isu keuangan politik, sehingga menyebabkan kesulitan dalam menemukan pola atau tren regulasi yang jelas dan mencolok.

Belum lagi kebanyakan partai politik di negara-negara Asia tidak memenuhi fungsi 'klasik' mereka sebagai pengartikulasi dan pengagregasi kepentingan-kepentingan sosial, pengembang program-program sosial, inisiator ide-ide politik, dan oposisi kekuasaan. Kebanyakan partai politik di Asia justru lebih berfungsi sebagai mesin klientelisme penghasil uang, lapangan kerja, dan lisensi bagi para kandidat dan supporter mereka. Di Filipina, misalnya, partai politik hanya dianggap sebagai kendaraan untuk meraih jabatan kepresidenan. Partai politik seringkali bergabung menjadi satu atau terpecah-belah dengan cepat, seperti tidak memiliki struktur yang permanen. Di Thailand, institusionalisasi partai sangat buruk, sehingga koalisi dianggap lebih penting daripada partai-partai yang membentuknya.

Dinamika yang sangat kompleks di balik keuangan politik harus ditafsirkan di dalam konteks komersialisasi politik yang kerap terjadi di negara-negara Asia. Meski sangat sulit dijabarkan dengan tepat terkait tingginya tingkat pertumbuhan populasi, komersialisasi politik berarti meningkatnya biaya rata-rata untuk melaksanakan kampanye politik. Komersialisasi ini dibarengi juga dengan proses 'profesionalisasi' politik, di mana profesi-profesi seperti peneliti lembaga survei dan penasihat kampanye (*spin doctor*) memiliki pengaruh yang signifikan.⁴

Secara umum, hampir semua partai dan kandidat politik di Asia menghadapi tantangan-tantangan yang terkait aktivitas pendanaan. Subsidi negara terhadap partai-kandidat terbilang kecil (atau bahkan pada beberapa kasus tidak ada) sehingga kandidat-kandidat yang tidak memiliki akses pendanaan yang mapan merasa kesulitan untuk berkompetisi, karena kebanyakan partai

3 Lihat <http://www.freedomhouse.org/regions/asia-pacific>

4 Contohnya, partai politik di India telah mengalami komersialisasi dan butuh peningkatan dana untuk membayar 'mesin politik'. Hal ini disebabkan oleh pertumbuhan populasi dan meningkatnya jumlah pemilih potensial. Tetapi peningkatan biaya tersebut juga disebabkan oleh meningkatnya semangat kompetisi di dalam pemilu di India, yang dipengaruhi oleh bertambahnya jumlah partai; melemahnya partai berbasis kader; dan semakin banyaknya penyelenggaraan pemilu daerah. Faktor lain adalah dominannya partai politik dengan iuran keanggotaan yang rendah dan maraknya politik identitas. (Betz 2005; Vaishnav 2011; Kapur 2012).

pengusungnya enggan memberikan bantuan finansial. Konsekuensinya, donasi privat (terutama dari korporasi besar) memegang penting di dalam aktivitas pendanaan para aktor politik.

Namun, belakangan, sudah ada kesadaran yang tinggi mengenai bahaya pengaruh bisnis besar dan komersialisasi politik, dan ada tuntutan kuat dari masyarakat sipil untuk reformasi. Khususnya jika ada skandal politik, tuntutan untuk regulasi pendanaan yang lebih ketat dan transparan dapat menjadi lebih kuat. Diskursus internasional yang diinisiasi oleh organisasi-organisasi non-pemerintah nasional dan trans-nasional, serta oleh para aktivis yang fokus melawan korupsi dan mempromosikan tata kelola pemerintahan yang lebih baik, berkontribusi besar dalam meningkatkan tuntutan semacam itu.

Permasalahan keuangan politik di Asia

Korupsi, klientelisme, dan klan

Di banyak negara Asia, jejaring yang bersifat klientelistik menghubungkan para politisi dengan para pemilih melalui pertukaran hadiah atau uang demi dukungan politik.⁵ Relasi klientelistik semacam ini tidak hanya mencederai institusionalisasi partai politik dan menghambat terciptanya relasi horizontal yang didasari oleh kepentingan bersama; relasi tersebut juga mendorong tumbuhnya praktik *rent-seeking* (berburu rente).⁶ Lebih jauh, praktik *rent-seeking* juga merugikan bagi kandidat perempuan, karena umumnya mereka tidak memiliki akses yang setara terhadap koneksi personal dan sumber pendanaan besar yang dapat mereka gunakan untuk meraih dukungan.⁷ Menjamurnya praktik klientelisme di Asia merupakan salah satu penjelasan mengapa banyak terdapat dinasti bisnis atau konglomerat yang dekat dengan kekuasaan. Di Filipina, misalnya, partai-partai besar dikontrol oleh ‘klan-klan’ yang terdiri dari beberapa keluarga.⁸ Di Thailand, Partai Thai Rak Thai (TRT), partai berkuasa sebelum kudeta militer di tahun 2006, didanai secara eksklusif oleh milyuner Thaksin Shinawatra. Pada saat bab ini ditulis, partai yang menguasai politik di Thailand, dan merupakan penerus TRT, dipimpin oleh Yingluck Shinawatra, adik perempuan Thaksin, dan menjabat sebagai perdana menteri.

5 Relasi klientelistik biasanya dimediasi oleh pihak ketiga. Elemen kunci dari transaksi klientelistik adalah kuantitas (interaksi yang rutin antara patron dan klien), ketidaksetaraan status, hubungan timbal-balik, dan kesukarelaan. Berbagai studi menekankan elemen-elemen tersebut (lihat, misalnya, Hicken 2011; Hilgers 2011; Tomsa and Ufen 2013).

6 Dick 2011; Kochanek 2010.

7 Halder 2004; Bjarnegard 2013b.

8 Arlegue dan Coronel 2003; Teehankee 2013.

Contoh-contoh dinasti politik di Asia adalah keluarga Ghandi di India, keluarga Bhuttos di Pakistan, serta keluarga Sheikh Hasina dan Khaleda Zia di Bangladesh.⁹ Politik dinasti tentu sangat merugikan bagi para politisi yang berasal dari keluarga miskin dan tidak terpandang, tetapi terkadang dapat meningkatkan partisipasi kandidat perempuan jika ia berasal dari keluarga berkuasa.

Di Jepang, sekitar sepertiga dari anggota parlemen ‘setia pada keluarga’. Di sana, sekitar 40 persen anggota Liberal Democratic Party (LDP) dan sekitar 20 persen anggota Democratic Party of Japan (DPJ) yang duduk di parlemen adalah keturunan langsung dari anggota parlemen sebelumnya, dan enam dari tujuh perdana menteri yang pernah menjabat merupakan anak atau cucu anggota parlemen.¹⁰ Kombinasi klientelisme dan klan keluarga kerap memperburuk kualitas tata pemerintahan, melemahkan sistem pengawasan, dan meningkatkan korupsi. Keduanya juga memiliki dampak fundamental bagi peran uang di dalam politik, terutama karena kesetiaan politik di dalam sistem klientelisme lebih disebabkan oleh hubungan jual-beli dan relasi keluarga daripada ide kebijakan dan program sosial yang meyakinkan.

Keterkaitan antara partai politik, pemilih, dan bisnis

Perbandingan terkait relasi antara partai politik, negara, dan pelaku bisnis akan menegaskan tiga formasi yang berbeda. Pertama, di banyak negara demokratis di Barat, partai politik dan sistem kepartaian biasanya sudah diinstitusionalisasikan lebih awal dan cepat-cepat dipisahkan dari administrasi publik. Proses ini menghasilkan partai-partai yang terinstitusionalisasi dengan baik dan terhubung dengan para pemilih melalui program-program politik daripada melalui relasi klientelisme. Oleh sebab itu partai tidak terjebak oleh aparatus negara maupun dinasti politik.¹¹

Kedua, di Eropa Mediterania (dan sebagian Asia Selatan dan Tenggara), pemerintahan yang lemah secara finansial terpaksa harus mengandalkan makelar atau pihak ketiga seperti kelompok *mafioso* di Italia, *caciques* di Spanyol, atau *comatarhis* di Yunani, untuk menghubungkan antara pusat dan periferi.¹² Di Thailand, tugas penghubung antara politisi dengan konstituennya ditugaskan kepada semacam geng politik (*phuak*, *phakphuak*) yang terdiri dari ketua, anggota pemerintahan lokal, dan penasehat melalui pengepul

9 See Chhibber 2013.

10 Lihat, misalnya, Fackler 2009.

11 Untuk penjelasan lebih lengkap mengenai keterjebakan negara kepada partai dan keuangan politik, lihat Kupferschmidt 2009.

12 Heywood 1997, p. 77.

Simbiosis antara politisi, birokrat, dan pengusaha telah mengaburkan batas antara domain publik dan privat, serta membuka ruang terjadinya perilaku yang tidak terpuji terkait dengan aktivitas keuangan politik.

suara (*bua khanaen*).¹³ Aliansi antara politikus-birokrat dengan pebisnis ini memiliki pengaruh luas medio 1980-an dan 1990-an ketika terjadi restrukturisasi sosio-ekonomi.¹⁴ Pada periode tersebut, bisnis dan politik seperti menjadi satu, sehingga berpengaruh besar terhadap bagaimana partai politik

mengelola pendanaan mereka. Di dalam konteks seperti ini, kepentingan bisnis umumnya mendominasi proses politik.

Varian ketiga adalah wilayah timur laut Asia yang bertipe '*developmental state*', di mana pemerintahan pusat yang relatif kuat tidak menggunakan jasa makelar; sebaliknya, partai-partai didirikan dan dikontrol melalui aparatus negara, sehingga menyisakan banyak ruang bagi negara untuk dikuasai oleh partai paling dominan, bahkan jika sistem politiknya sudah melewati masa demokratisasi.¹⁵ Negara-negara *developmental state* memang umumnya berada di timur laut Asia seperti Jepang, Taiwan, dan Korea Selatan.¹⁶ Negara-negara ini telah mengeksport model politik mereka ke negara lain seperti Malaysia, Singapura, dan (dalam konteks yang lebih luas) Indonesia, Thailand, dan India (yang mengalami deregulasi dan privatisasi ekonomi sejak 1991).

Simbiosis antara politisi, birokrat, dan pengusaha ini mengaburkan batas antara domain publik dan privat, serta menyediakan ruang bagi perilaku-perilaku tidak terpuji terkait aktivitas keuangan politik, khususnya ketika para elit politik menggunakan aparatur negara demi tujuan-tujuan ekonomi mereka.

Tiga formasi relasi politik dan bisnis ini memiliki dampak yang berkepanjangan terhadap kesempatan untuk (serta bentuk-bentuk) praktik korupsi, dan hal ini berkaitan erat dengan tingkat intensitas serta kedalaman klientelisme di dalam sebuah sistem politik. Oleh sebab itu realitas keuangan politik hari ini sangat ditentukan oleh proses politik yang terjadi puluhan tahun yang lalu.

Implementasi yang tidak efektif

Di banyak kasus, regulasi tidak dapat diimplementasikan dengan sempurna karena lemahnya mekanisme pengawasan (di mana pada gilirannya mekanisme ini banyak dipengaruhi oleh besar/kecilnya mandat dan sumber

13 Bjarnegard 2013a, pp. 144ff.

14 Phongpaichit dan Baker 2009.

15 Bahkan di negara maju seperti Jepang, jaringan melalui kelompok supporter lokal (*koenkai*) selalu riskan terhadap pendanaan yang melanggar hukum dan berbagai transaksi gelap lain' (SGI 2011).

16 Stubbs 2012.

daya yang diberikan kepada institusi penegak regulasi). Di India dan Filipina, misalnya, sifat sistem politik yang informal semakin menyulitkan upaya pengawasan pendanaan partai dan kampanye pemilu. Kerangka kerja regulasi juga seringkali hanya eksis di atas kertas.

Persoalan lain terkait lemahnya mekanisme pengawasan adalah independensi. Di Malaysia, misalnya, Komisi Pemilu berada langsung di bawah departemen Perdana Menteri dan dikontrol secara ketat oleh pemerintah. Akibatnya, lembaga tersebut tidak bisa melakukan mekanisme cek dan koreksi terhadap pendanaan partai secara baik.¹⁷

Patut dicatat bahwa pendekatan hukum/hukum tidak selamanya menghasilkan efek yang memuaskan. Sanksi hukum tidak selamanya menghasilkan efek jera sebagaimana dimaksudkan. Di Korea Selatan, misalnya, di mana regulasi pemilu secara ketat meregulasi kontribusi politik, banyak pelanggaran yang terjadi, namun 'hukuman yang berat ... tampaknya hanya menghasilkan efek yang terbatas terhadap perilaku para politisi'.¹⁸

Di India, 'penerapan regulasi pemotongan pajak terhadap donasi politik sejak tahun 2003 nyaris tidak mempengaruhi praktik pemberian dana gelap demi imbalan dari pemerintah atau partai politik'.¹⁹ Contoh-contoh ini merupakan representasi kompleksnya peraturan keuangan politik.

Pendanaan yang dilarang hukum

Meski angka pastinya sangat sulit untuk dihitung, sumbangan yang melanggar hukum memainkan peran yang sangat besar dalam kehidupan politik negara-negara di Asia. Meski dampak yang diakibatkan oleh dana yang dilarang hukum berbeda-beda di masing-masing negara, banyak contoh di mana uang hasil tindak kriminal memasuki perekonomian sebuah negara. Di Afghanistan pada tahun 2012, misalnya, diperkirakan bahwa jumlah ekspor opium mencapai 10 persen dari total Pendapatan Domestik Bruto (PDB).²⁰ Di negara-negara lain, kriminalisasi politik dapat diindikasikan dari banyaknya jumlah tuntutan di pengadilan. Berdasarkan lembaga pengawas pemilu National Election Watch, 162 orang dari 543 anggota Lok Sabha (parlemen nasional India) pernah mendapatkan tuntutan tindak pidana kriminal di pengadilan.²¹ Hal yang sama juga terjadi di Indonesia, di mana menurut Kementerian Dalam Negeri sekitar setengah dari 500 kepala daerah merupakan tersangka kasus suap dan gratifikasi.²²

17 Gomez 2012.

18 BTI 2012b.

19 Gowda dan Sridharan 2012, p. 237.

20 UNODC 2013.

21 New Indian Express 2014. Lihat juga Lumanauw, Sihite and Sihaloho 2013.

22 Di Indonesia, anggota dewan bahkan dibayar oleh departemen pemerintah yang sedang berupaya

Kurangnya sumber daya bagi partai oposisi dan kandidat perempuan

Di banyak negara Asia, terutama yang berada di bawah rejim otoriter, nyaris tidak ada kesetaraan dan arena kompetisi politik yang adil. Ketidakmerataan medan kompetisi ini biasanya sangat dirasakan oleh partai politik dan kandidat perempuan yang umumnya tidak memiliki sumber pendanaan yang kuat.²³ Di Asia, partai oposisi di sebuah negara otoriter biasanya dianggap ilegal. Kebanyakan dari mereka hanya mengandalkan iuran anggota yang seringkali tidak cukup membiayai operasi partai, dan para pengusaha atau donatur privat enggan memberikan bantuan karena dapat terkena sanksi dari pemerintah. Alasan lain terkait lemahnya kekuatan partai oposisi adalah dominasi partai penguasa yang kekuasaannya semakin besar seiring berjalannya waktu. Hal ini umumnya dialami oleh negara-negara yang demokrasiya masih muda, di mana partai rejim penguasa masih bercokol karena memiliki infrastruktur yang bercabang.

Penyalahgunaan sumber daya negara

Penyalahgunaan kekayaan negara merupakan persoalan paling banyak terjadi, terutama di negara otoriter yang hanya memiliki segelintir partai dominan. Para pejabat petahana di sejumlah negara-negara Asia sering menggunakan uang negara untuk menghadapi kompetisi dalam pemilu. Di beberapa negara, partai berkuasa bisa menjadi satu dengan apparatus negara dan publik menganggapnya sebagai sesuatu yang wajar. Di Thailand, misalnya, menjadi kandidat yang diusung partai penguasa merupakan sebuah keistimewaan, karena partai akan menyediakan dana kampanye yang nyaris tak terbatas. Pasca bencana tsunami 2004, muncul kontroversi terkait tindakan pemerintah Thailand, hanya beberapa minggu menjelang pemilu, membagi-bagikan beras dengan logo partai di wilayah yang tertimpa bencana.²⁴

Pembelian suara

Batasan antara memberikan hadiah/hibah dengan jual-beli suara saat pemilu seringkali sulit untuk ditentukan. Umumnya banyak pihak mengasumsikan bahwa negara miskin lebih rentan terhadap praktik jual-beli suara dibandingkan negara dengan pendapatan per kapita yang lebih tinggi. Asumsi ini pada kenyataannya seringkali keliru, karena pola tradisi dan kultural ternyata jauh lebih berperan dalam menentukan tinggi/rendahnya praktik jual-beli suara di dalam suatu masyarakat. Taiwan adalah salah satu contoh negara industri di mana praktik suap saat pemilu bentuk mobilisasi pemilih yang melanggar hukum ini masih sering terjadi. Persoalan terkait

agar anggaran mereka disetujui, dan oleh kandidat yang membutuhkan persetujuan dari parlemen. Bahkan Undang-undang Perbankan hanya disahkan setelah bank sentral Indonesia (BI) menyuap beberapa anggota DPR (Mietzner 2008, p. 241).

23 ICRW dan UN Women 2012, pp. 5, 14.

24 Bjarnegard 2013b.

pembelian suara ini akan dibahas lebih jauh di bagian selanjutnya.

Inisiatif daerah untuk mengatur keuangan politik

Pengaturan keuangan politik pada umumnya menjadi lebih meluas dan komprehensif di wilayah ini. Sejak 1990-an, perluasan ini terjadi seiring bangkitnya demokratisasi atau pendalaman demokrasi. Sebagaimana terjadi di wilayah-wilayah lain (kecuali Eropa), banyak negara di Asia tidak memiliki standar pengaturan keuangan politik yang komprehensif, juga tidak ada upaya pertukaran informasi yang intensif terkait regulasi tersebut.

Akan tetapi, norma-norma keuangan politik sekarang dipengaruhi oleh wacana internasional serta para aktor internasional dan nasional, dan telah terjadi beberapa langkah mengarah pada standardisasi. Para aktivis dan politisi pro-reformasi secara terus-menerus mempelajari praktik-praktik regulasi terbaik dari berbagai komunitas dan kemudian membawanya ke podium internasional. Salah satu hasilnya adalah terciptanya Cetak Biru Visi untuk Pemilu ASEAN yang Bebas dan Adil oleh ASEAN Network for Free Elections (ANFREL).²⁵ Cetak biru ini merupakan pendahulu bagi Deklarasi Bangkok untuk Pemilu Bebas dan Adil 2012, di mana deklarasi ini mencakup juga pasal mengenai Pengawasan Dana Kampanye yang menuntut terciptanya mekanisme pengawasan yang ketat berdasarkan 'kerangka kerja hukum yang tegas dalam meregulasi keuangan politik dan belanja kampanye serta meningkatkan transparansi terkait pendanaan tersebut'.²⁶ Mayoritas LSM-LSM di negara-negara Asia yang akan dibahas di dalam bab ini, seperti Komite Pengawas Pemilu Nasional di Nepal dan Komite Pemilu yang Bebas dan Adil di Kamboja, menyokong Deklarasi tersebut. Sokongan serupa juga diberikan oleh lembaga-lembaga negara seperti Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) di Indonesia, Komisi Pemilu Timor-Leste, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Indonesia, Komisi Pemilu Filipina, serta Sekretariat Teknis Administrasi Pemilu Timor-Leste. Deklarasi Bangkok merupakan penanda meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya penyelenggaraan pemilu yang berintegritas.

Kebanyakan organisasi-organisasi penting di wilayah Asia – seperti Asosiasi Kerjasama Regional Asia Tenggara (SAARC),²⁷ Asosiasi Negara-negara Asia Tenggara (ASEAN)²⁸ dan ASEAN+3 (sepuluh anggota ASEAN plus

25 Asian Network for Free Elections (ANFREL) 2012a. Cetak biru ini merujuk pada artikel 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Artikel 25 dari Perjanjian Internasional Hak-hak Sipil dan Politik, serta dokumen dari Perserikatan Inter-Parlemen yang telah mengembangkan standar dan pedoman terkait demokrasi, pemilu, dan metode kerja dewan parlemen.

26 Lihat <http://anfrel.org/wp-content/uploads/2013/04/The-Bangkok-Declaration-on-Freeand-Fair-Elections-Its-Endorsers-.pdf>

27 Anggota-anggotanya adalah Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, India, Maladewa, Nepal, Pakistan dan Sri Lanka.

28 Anggota-anggota ASEAN adalah Brunei, Kamboja, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filipina,

Jepang, China, dan Korea Selatan) – tidak secara langsung membahas persoalan reformasi kepemiluan dan keuangan politik, namun lebih berfokus pada kerja sama ekonomi dan keamanan. Tetapi, Cetak Biru Politik dan Keamanan ASEAN (2009) yang menjadi panduan umum bagi Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN menyebut-nyebut demokrasi dan tata kelola pemerintahan meski dalam konteks yang sangat luas.

Lebih jauh, ada Deklarasi Prinsip-prinsip Global bagi Pengawas dan Pemerhati Pemilu Nonpartisan oleh Organisasi Sipil,²⁹ Piagam Negara-negara Asia Tenggara serta kerangka kerja Komisi Antar-Pemerintah ASEAN untuk Hak Asasi Manusia yang relevan bagi upaya reformasi keuangan politik yang dilakukan oleh pengawas pemilu non-partisan yang dikelola oleh organisasi sipil.

Sumber-sumber pendapatan bagi partai politik dan kandidat

Ada beragam sumber pendapatan di masing-masing negara yang dianalisis, umumnya sumber pendanaan dominan di suatu negara sangat dipengaruhi oleh kerangka regulasi yang dipasang, tingkat komersialisasi politik, serta tingkat institusionalisasi partai (dalam konteks komitmen anggota-anggotanya). Satu-satunya karakteristik sumber pendanaan yang dimiliki di setiap negara adalah bahwa dana-dana tersebut dimobilisasi menjelang masa-masa pemilu, kemudian dibelanjakan pada masa-masa kampanye.³⁰ Tingkat regulasi pendanaan partai dan kandidat politik tiap-tiap negara juga berbeda, khususnya terkait jumlah donasi yang boleh didistribusikan.

Pelarangan kontribusi

Memperbolehkan donasi dalam jumlah besar biasanya hanya menguntungkan partai dan kandidat yang memiliki koneksi dekat dengan kalangan bisnis, tetapi pelarangan total terhadap donasi politik dapat mendorong para politisi untuk menerima dana-dana gelap.

Di semua negara yang dianalisis (kecuali Sri Lanka dan Malaysia, di mana donasi politik nyaris tidak diregulasi), donasi asing kepada partai politik dilarang sama sekali di dua puluh negara, tetapi donasi asing tersebut boleh diberikan kepada kandidat individual di delapan negara di antaranya. Di dalam sistem pemilu di mana kandidat individual mengelola sendiri pendanaan yang mereka dapatkan atau belanjakan dalam pemilu, celah hukum semacam itu (melarang partai, tetapi mengizinkan kandidat) dapat sangat berbahaya.

Singapore, Thailand dan Vietnam.

29 Asian Network for Free Elections (ANFREL) 2012b. Deklarasi ini merupakan hasil konsensus yang dibuat oleh jaringan regional organisasi pengawas pemilu dari seluruh dunia.

30 Lihat juga Suri 2007, p. 102.

Donasi yang berasal dari korporasi dilarang penuh di tujuh negara, dan sekedar dibatasi di empat negara.³¹ Di Jepang, 'karena hanya sedikit regulasi yang membatasi donasi korporasi kepada cabang-cabang partai di daerah, cabang-cabang ini sering digunakan sebagai jalur distribusi pendanaan tidak resmi tidak resmi antara kandidat dan korporasi'.³² Donasi dari korporasi kepada kandidat dilarang secara penuh di enam negara.

Donasi kepada partai atau kandidat politik dari perusahaan yang memiliki kontrak kerja dengan negara atau perusahaan yang setengah kepemilikannya dikuasai negara umumnya dilarang di negara-negara Asia, kecuali di Bangladesh, Kamboja, Malaysia, Myanmar, Singapura, dan Sri Lanka. Di Indonesia, hanya donasi dari perusahaan yang secara penuh dimiliki negara yang dilarang distribusinya. Di Pakistan, Taiwan, Thailand, dan Timor-Leste, pelarangan ini hanya berlaku bagi donasi yang diberikan kepada partai politik, tetapi tidak bagi kandidat individual.

Delapan negara di Asia melarang donasi politik dari serikat pekerja kepada partai politik, tetapi hanya ada enam negara yang melarang pemberian donasi dari serikat pekerja kepada kandidat individual. Di Kamboja (meski regulasinya tidak begitu jelas), Indonesia, Pakistan, dan Timor-Leste, pelarangan tersebut hanya berlaku kepada partai politik, sedangkan di Jepang dan Mongolia pelarangan tersebut hanya untuk kandidat individual.

Negara di Asia yang memperbolehkan donasi tanpa menyebutkan nama donatur hanya Afghanistan, Kamboja, dan Sri Lanka. Di negara dengan rejim otoriter, kelompok oposisi umumnya mendukung hukumisasi donasi anonim untuk melindungi identitas donatur mereka. Di Singapura, misalnya, Low Thia Kang dari Partai Pekerja mengkritisi pelarangan donasi anonim karena pelarangan tersebut hanya akan membuat donatur-donatur oposisi merasa takut akan mendapat tekanan dari pemerintah.³³

Secara umum terdapat pelarangan keras bagi partai maupun kandidat untuk menggunakan sumber daya negara (kecuali untuk dana publik yang teregulasi). Hanya ada sedikit data terkait penggunaan (atau penyalahgunaan) kekayaan negara di beberapa negara, termasuk di Malaysia dan Singapura, di mana penggunaan uang negara oleh aktor politik dianggap sebagai praktik yang lumrah (lihat sub-bab mengenai penyalahgunaan uang negara di bab ini).

Ada beberapa jenis donasi dan donatur lain yang dilarang, dan beberapa di antaranya bahkan diatur dalam regulasi yang spesifik. Di Kamboja, pelarangan donasi juga berlaku kepada LSM dan organisasi sipil lainnya; di Timor-Leste, lembaga filantropi dan keagamaan, juga beberapa organisasi

31 Di Filipina, donasi dari korporasi dilarang, tetapi petinggi perusahaan diperbolehkan memberikan donasi kepada kandidat atau partai (lihat Philippine Center for Investigative Journalism 2013).

32 Gaunder 2011, p. 87.

33 Lee 2011.

pekerja, tidak diperbolehkan untuk memberikan donasi politik; di Mongolia individu di bawah umur, organisasi keagamaan, serta organisasi yang berusia di bawah satu tahun atau bangkrut atau memiliki hutang, dilarang untuk memberikan donasi. Di Filipina, pelarangan donasi juga berlaku kepada lembaga keuangan, lembaga pendidikan yang menerima subsidi negara, pegawai negeri sipil, dan anggota tentara negara. Pakistan hanya memperbolehkan donasi dari individu. Di Jepang, perusahaan yang membukukan defisit selama tiga tahun terakhir dilarang memberikan donasi politik.

Di beberapa kasus, kata-kata atau kalimat yang digunakan dalam undang-undang memberikan ruang yang terlalu luas bagi interpretasi bebas. Di Indonesia, misalnya, 'donasi (politik) harus jujur, adil, transparan, dan menghormati kedaulatan dan independensi partai politik',³⁴ sedangkan undang-undang di Thailand melarang pemberian donasi dari pihak-pihak yang 'ingin mengancam keamanan Kerajaan, Raja, stabilitas ekonomi nasional, atau kesejahteraan negara, atau pihak-pihak yang mencoba mengancam ketentraman dan moral sosial, atau mencoba menghancurkan sumber daya alam nasional'.³⁵

Pembatasan jumlah donasi

Pembatasan jumlah donasi biasanya diterapkan dalam dua kerangka waktu: di empat negara, batas jumlah donasi yang boleh diberikan kepada partai politik hanya diterapkan di luar periode pemilu; sedangkan di negara-negara lain hanya berlaku di dalam periode pemilu. Secara umum, penegakan regulasi pembatasan jumlah donasi di negara-negara Asia termasuk sangat lemah.

Hanya sedikit negara di Asia yang membatasi jumlah donasi kepada kandidat individual. Pengecualian berlaku di Afghanistan, Bhutan, Maladewa, dan empat negara di timur laut Asia. Sebagai gambaran, besaran pembatasan donasi di beberapa negara adalah 50.000 afghanis (AFN) (I\$2.100) di Afghanistan, 100.000 ngultrum (BTN) (I\$4.800) di Bhutan, 1,5 juta yen (JPY) (I\$14.000) di Jepang, dan 20 juta won (KRW) (I\$24,000) di Korea Selatan.³⁶

Hampir dua pertiga negara (65 persen) negara-negara yang diteliti tidak membatasi donasi kepada partai politik, dengan pengecualian di Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Indonesia, dan negara-negara timur laut Asia (kecuali

34 Undang-undang No. 2 mengenai Partai Politik, 2011.

35 Undang-undang Organik mengenai Partai Politik, B.E 2550, 2007.

36 Di dalam buku ini, Dolar Internasional (I\$) ditulis bersama dengan jumlah uang dalam mata uang negara masing-masing. Dolar Internasional adalah mata uang hipotetis yang menghitung daya beli masyarakat sehingga cocok digunakan sebagai pembandingan antar negara. Untuk negara-negara yang daya beli masyarakatnya berbeda secara signifikan dengan Amerika Serikat (yang menjadi dasar pembandingan), nilai tukar I\$ mungkin dapat berbeda dengan nilai tukar nominal. Tidak akan ada pembandingan bagi Dolar AS (karena nilainya sama dengan I\$), mata uang tidak dikenal, dan mata uang sekunder seperti Euro. Untuk informasi lebih lanjut, lihat Bab Tambahan V.

Korea Selatan). Besaran pembatasan donasi kepada partai juga bervariasi, mulai dari BTN 100.000 (I\$4.800) di Bhutan, hingga 7,5 miliar rupiah (IDR) (I\$1,22 juta) bagi perusahaan-perusahaan di Indonesia.

Pembedaan pembatasan jumlah donasi untuk partai dan untuk kandidat merupakan pembedaan yang penting, karena hanya membatasi salah satu di antara keduanya akan menciptakan celah hukum yang dapat dieksploitasi oleh aktor-aktor politik. Bangladesh, Indonesia, Maladewa, dan Korea Selatan termasuk negara-negara yang rentan terhadap eksploitasi tersebut. Dengan hanya membatasi jumlah donasi hanya kepada salah satu di antara keduanya, membuat pihak-pihak yang dibatasi jumlah donasinya dapat melangkahi regulasi tersebut.

Salah satu cara unik yang dipakai untuk membatasi jumlah donasi adalah dengan mempertimbangkan jumlah pendapatan sang donatur (pembatasan relatif). Taiwan adalah contoh negara yang menerapkan metode pembatasan semacam ini, di mana batas atas pemberian donasi selama periode non-pemilu cukup tinggi: 20 persen dari total pendapatan individu per tahun atau rata-rata 200.000 dolar Taiwan (TWD) (I\$11.000); dan 10 persen dari total pendapatan perusahaan atau rata-rata TWD 3 juta (I\$164.000).

Sumber pendapatan privat

Iuran anggota

Kotak 4.1. Pendapatan partai politik di India

Di India, total pendapatan partai politik pada periode 2007/08 – 2010/11 menunjukkan kecilnya peran iuran anggota bagi pendapatan partai. Partai Kongres Nasional India mencatat pendapatan partai paling tinggi (berdasarkan laporan keuangan yang diserahkan kepada departemen pajak) dengan membukukan 14,9 juta rupee (INR) (I\$886.27 juta). Jumlah ini cocok dengan laporan terkait pendapatan partai yang didapat dari penjualan kupon³⁸ (INR 11,7 miliar, I\$695,78 juta), donasi, dan hibah, menunjukkan bahwa iuran keanggotaan partai bukan merupakan sumber pendapatan yang signifikan.

Partai Bharatiya Janata (BJP), sebuah partai Hindu-nasionalis yang memiliki ikatan ideologis yang kuat antara politisi dengan konstituen dan anggota-anggotanya, melaporkan jumlah pendapatan sebesar INR 7,7 miliar (I\$457,17 juta), tetapi sebagian besar pendapatan tersebut dibiayai oleh 'donasi sukarela'. Iuran anggota hanya menyumbangkan sejumlah kecil persentase pendapatan, dan jumlahnya semakin berkurang seiring kekalahan partai pada pemilu beberapa tahun yang lalu.

Di Asia, keanggotaan partai tidak memiliki definisi yang jelas dan seringkali dikonseptualisasi sebagai privilese yang diberikan oleh petinggi partai daripada oleh masyarakat. Hal ini berakar pada sistem kepartaian yang sangat kental nuansa klientelisme dan bersifat sangat personal. Di beberapa

negara, seperti Filipina, partai dipandang sebagai jejaring personal yang tidak memiliki basis organisasi yang nyata; oleh sebab itu keanggotaan partai dalam jangka waktu lama merupakan konsep yang sangat aneh. Di negara lain, seperti Malaysia, mayoritas individu dewasa memiliki kartu keanggotaan partai, tetapi iuran keanggotaan jumlahnya sangat kecil dan seringkali keanggotaan hanya digunakan sebagai akses untuk mendapatkan privilese-privilese tertentu. Oleh sebab itu iuran keanggotaan partai bukan merupakan sumber pendapatan yang signifikan bagi partai politik di negara-negara Asia (lihat kotak 4.1.).

Donasi

Donasi privat adalah sumber pendanaan paling penting bagi partai dan kandidat politik di Asia, terutama di negara-negara di mana dana publik tidak tersedia. Banyak pendonor partai yang kemudian maju sebagai kandidat dan mengambil alih kepemimpinan partai; sedangkan ada juga pendonor yang menggunakan pihak ketiga untuk mengontrol partai yang ia bantu.

Perusahaan dan korporasi juga terkenal memiliki pendekatan yang pragmatis dalam memberikan donasi politik kepada partai maupun kandidat, karena pemberian donasi tersebut umumnya disertai ‘pamrih’.

Di Indonesia, regulasi baru yang disahkan pada tahun 2008 dan Undang-undang No. 8/2012 secara substansial meningkatkan jumlah donasi yang boleh diberikan oleh individu sebesar IDR 1 miliar (ID\$163.000) dan oleh perusahaan atau kelompok sebesar IDR 7,5 miliar (ID\$1,23 juta).³⁷ Namun tampaknya peningkatan ini masih belum cukup bagi para pengusaha karena banyak dari mereka yang kemudian mengakali undang-undang tersebut dengan memberikan donasi tambahan melalui anak-anak perusahaan.³⁸ Salah satu cara lain untuk mendapatkan donasi lebih adalah dengan mengundang beberapa ratus pengusaha atau wakil-wakil mereka di sebuah hotel bintang lima dan meminta donasi politik secara tunai.

Umumnya, donasi dalam jumlah besar berasal dari sejumlah kecil individu atau perusahaan. Di Filipina, Pusat Jurnalisme Investigatif Filipina mengungkapkan bahwa pada pemilu Mei 2010, hanya terdapat 308 individu (dari total 50,7 juta pemilih terdaftar) yang mendonasikan kekayaannya kepada kandidat presiden dan wakil presiden.³⁹

Menurut Transparency International India, perusahaan-perusahaan di India diam-diam diharapkan oleh para aktor politik untuk menyumbang secara ilegal lebih besar dari jumlah yang telah ditetapkan yakni 5 persen dari total profit. Para pendonor ‘mengontrol politisi, dan para politisi menjadi semakin

37 Republic of Indonesia 2012.

38 Irwanto 2009.

39 Philippine Center for Investigative Journalism 2010.

tergantung pada sponsor mereka daripada konstituen'.⁴⁰ Sebuah laporan menyebutkan bahwa ada sekitar 2 miliar USD uang gelap yang dibelanjakan pada Pemilu Uttar Pradesh 2012.⁴¹

Di Taiwan, meski keuangan politik telah diregulasi secara ketat melalui Undang-undang Donasi Politik 2004 beserta beberapa revisinya, masih terdapat celah hukum yang kerap dieksploitasi. Meski ada pembatasan jumlah donasi dari individu dan korporasi kepada kandidat politik, donasi politik dapat terhindar dari pengawasan hukum dengan berbagai cara atau dapat didistribusikan secara tunai jika kredit pajak ditiadakan.⁴²

Donasi korporasi sulit untuk dideteksi di banyak negara, terutama jika para pendonor diberikan kesempatan untuk menyembunyikan identitas mereka (contohnya dengan membagi dua donasi yang diberikan). Meskipun banyak pihak berasumsi jumlah donasi politik semakin bertambah di banyak negara, ada beberapa *counter-trends* yang terjadi, sebagaimana ditunjukkan pada Kotak 4.2.⁴³

Kotak 4.2. Penurunan jumlah donasi di Jepang

Di Jepang, jumlah donasi yang diberikan kepada LDP oleh Keidanren – federasi bisnis berpengaruh dengan 1.285 anak perusahaan, 127 asosiasi industri internasional, dan 47 organisasi ekonomi regional – menurun dari 9,38 miliar JPY (US\$85,95 juta) di tahun 1992 menjadi 4,15 miliar JPY (US\$38,02 juta) di tahun 1994 dan hanya 2,25 miliar JPY (US\$20,62 juta) di tahun 2009.

Penurunan ini disebabkan oleh krisis finansial di tahun 1990-an, reformasi pendanaan partai politik pada 1994, menurunnya kekuasaan LDP, dan kompleksnya mekanisme pembuatan undang-undang yang menghambat proses pertukaran uang untuk regulasi atau undang-undang tertentu.⁴³

Pendanaan dari petinggi partai

Di beberapa negara, banyak pengusaha dan konglomerat yang mengambil alih kekuasaan partai politik. Mereka umumnya menggunakan partai politik sebagai alat untuk mempengaruhi legislasi. Terkadang pengaruh finansial para pengusaha ini begitu besar sehingga eksistensi partai hanya bergantung dari sini.

Di Indonesia, para pebisnis seperti Jusuf Kalla dan Aburizal Bakrie (Partai Golkar), Sutrisno Bachir (Partai Amanat Nasional) dan Surya Paloh (Partai Nasdem) menjadi (atau pernah menjadi) ketua partai. Beberapa mantan jenderal tentara, seperti Prabowo Subianto dan Wiranto, juga menggunakan

40 Lihat Thompson 2012.

41 Ibid.

42 ICFET 2011, p. 26.

43 Klein and Winkler 2012, pp. 117ff.

kekayaan mereka untuk membangun partai (Partai Gerakan Indonesia Raya dan Partai Hati Nurani Rakyat) pada pemilu 2009. Memang jika dilihat dari perspektif untung-rugi, akan lebih menguntungkan bagi para pengusaha ini untuk mengendalikan partai politik secara langsung. Selain itu, mayoritas partai-partai di Indonesia memang sudah sejak dulu mengusung pebisnis dan konglomerat sebagai wakil di parlemen.⁴⁴

Di Thailand, sebuah partai jenis baru muncul pasca amandemen 1997. Partai TRT didirikan, didanai dan sepenuhnya berfokus pada konglomerat media dan milyuner Thaksin Shinawatra.⁴⁵ Sebagai sebuah ‘partai firma bisnis’⁴⁶ TRT mengadopsi logika manajemen bisnis ke dalam dunia politik kepartaian. TRT memenangi hampir setengah kursi yang tersedia di parlemen pada 2001 dan kemudian mendapatkan kemenangan mudah beberapa tahun berikutnya. Strategi partai berkonsentrasi pada isu-isu yang yang dapat diciptakan oleh para ahli media, marketing, dan periklanan.

Di Korea Selatan pada 1993, presiden Hyundai, Chung Ju Yun, mendirikan Partai Persatuan Nasional dan berpartisipasi dalam pemilu sebagai kandidat presiden. Ia menggunakan uang perusahaannya sendiri meskipun akhirnya gagal memenangi kursi kepresidenan tersebut.⁴⁷

Pendanaan dari kandidat yang diusung dan anggota partai yang menjabat kekuasaan

Di Pakistan, sebagaimana di banyak negara Asia lain (terutama di negara di mana tidak terdapat dana publik dari pemerintah), dana kampanye biasanya dibiayai oleh kandidat sendiri.⁴⁸ Di Indonesia, para kandidat bahkan kadang harus membayar kepada partai politik agar diusung.⁴⁹ Kepengurusan partai hanya membiayai pemasangan iklan, cetak poster, *banner*, dan arak-arakan, itupun jarang-jarang. Banyak kandidat harus berhutang demi partisipasi pemilu, dan harus membayar hutang tersebut ketika berhasil terpilih sebagai anggota dewan.⁵⁰ Banyak pelaku politik yang menganggap siklus dan mekanisme semacam ini sebagai sebuah investasi sebagaimana di dalam dunia bisnis.

Di Filipina, para elit di daerah atau kandidat yang berasal dari daerah pemilihan dengan satu kursi biasanya lebih berpengaruh daripada partai politik, yang kadang tidak memiliki kantor resmi dan struktur organisasi yang jelas. Sebagaimana di negara Asia lain, kandidat populer di Filipina biasanya memilih partai, bukan sebaliknya.⁵¹

⁴⁴ Kompas 2010.

⁴⁵ McCargo dan Pathmanand 2005, pp. 70ff.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ferdinand 2003, p. 65.

⁴⁸ EU EOM 2008b, p. 33.

⁴⁹ Ufen 2008; Sabarini and Partogi 2013.

⁵⁰ Ufen 2008.

⁵¹ Hellmann 2011, p. 115.

Di negara-negara di mana partai politik tidak lebih dari sekedar ‘cangkang kosong’, atau negara di mana undang-undang pemilunya memberikan disinsentif besar bagi terciptanya partai-partai baru, kandidat independen biasanya peserta pemilu mayoritas. Di Afghanistan, kandidat utama pilpres 2009, dan 80 persen kandidat pileg, ‘merupakan kandidat independen, kecuali 1,2 persen dari 2.500 lebih kandidat yang berpartisipasi dalam pileg’.⁵²

Tetapi di negara di mana partai politiknya dominan, partai-partai ini biasanya berada di atas angin untuk menuntut berbagai hal dari kandidat yang mereka usung. Di banyak negara, para pejabat wajib menyerahkan sebagian gaji mereka untuk partai yang mengusung mereka pada pemilu (pengecualian mencolok adalah Partai TRT di mana partai justru menambahi gaji para anggota yang duduk di parlemen). Salah satu persoalan yang muncul dari kondisi pendanaan partai politik di Indonesia, salah satunya, adalah kewajiban informal para anggota dewan untuk menyisihkan 50 persen gaji mereka kepada partai pengusung.⁵³

Dana asing

Donasi politik dari pihak asing pada umumnya dilarang di negara-negara Asia, dengan pengecualian di Malaysia dan Sri Lanka. Alasan di balik pelarangan ini adalah ketakutan akan pengaruh asing dalam proses pembuatan undang-undang. Pelarangan donasi asing terhadap partai kadang tingkatannya tidak sama dengan pelarangan terhadap kandidat individual, dan delapan dari 20 negara memperbolehkan donasi asing kepada kandidat individual.

Pendanaan dari pihak asing memang sulit untuk dikontrol. Di Afghanistan, misalnya, kontribusi dari Iran, sebagai salah satu contoh, dianggap mempengaruhi pemilu tahun 2010.⁵⁴ Di Timor-Leste, dana asing telah digunakan oleh partai berkuasa Kongres Nasional untuk Rekonstruksi Timor (Conselho Nacional de Reconstrução, CNRT) meski ada undang-undang yang melarangnya. Partai CNRT di bawah Perdana Menteri Xanana Gusmao dilaporkan mendapatkan 2,5 juta USD, sebagian berasal dari kelompok dan individu asing, terkait kontrak kerja pembangunan pemerintahan yang besar.⁵⁵

Donasi dari warga lokal yang tinggal di luar negeri atau komunitas diaspora terkadang sulit dibedakan dari donasi asing. Donasi dari warga lokal yang tinggal di luar negeri ini merupakan salah satu sumber pendanaan penting bagi partai politik, seperti Partai Tamil di Sri Lanka dan Gerakan Muttahida Qaumi di Pakistan.⁵⁶

52 BTI 2012a, p. 10.

53 Mietzner 2008, 2011; Widhiarto 2011.

54 Democracy International 2011, p. 26.

55 Radio Australia 2012.

56 Suri 2007, p. 102.

Pendapatan dari aktivitas komersial

Uang dari aktivitas komersial merupakan sumber pendapatan vital bagi partai politik di Asia, terutama partai-partai yang tinggal di negara otoriter atau transisi seperti Myanmar, Malaysia, Singapura, dan Kamboja, di mana partai berkuasa memiliki akses yang sangat luas terhadap fasilitas negara, kredit negara, dan lisensi publik.

Di Malaysia, partai dan politisi boleh memiliki perusahaan sendiri pada dekade 1970-an, dan pada 1990-an sejumlah besar politisi mulai terlibat dalam manajemen perusahaan yang berada di bawah kekuasaan masing-masing. Fenomena ini menjadi persoalan bagi transparansi pendanaan di Malaysia karena perusahaan-perusahaan yang dekat dengan penguasa tidak diwajibkan untuk menyerahkan laporan keuangan mereka.⁵⁷ Partai Organisasi Nasional Persatuan Melayu (UMNO) dan Partai Kuomintang (KMT), sebagai contoh, memiliki konglomerasi bisnis semi-rahasia yang berperan sebagai sapi perah bagi kedua partai. KMT memiliki beberapa perusahaan real estate dan finansial, tetapi detail terkait perusahaan-perusahaan ini tidak dibuka kepada publik. Menurut Taiwan Brain Trust, pendapatan dividen mereka pada 2010 mencapai 100 juta USD.⁵⁸ Baru setelah ada tekanan dari publik KMT mulai mendiversifikasi aset-aset mereka.

Di negara lain, undang-undang yang melarang partai atau kandidat untuk memiliki sendiri perusahaan mereka dianggap sebagai undang-undang yang memacu praktik korupsi. Pada 2012, ketua parlemen Indonesia, Marzuki Alie, mengkritisi undang-undang yang mengharuskan pendapatan utama partai harus berasal dari iuran anggota sebagai undang-undang yang tidak realistis, dan Marzuki menuntut agar partai diperbolehkan memiliki perusahaan bisnis mereka sendiri.⁵⁹

Di Jepang, partai politik diperbolehkan melakukan aktivitas komersial. Antara tahun 1998 dan 2007, Partai Pemerintahan Bersih (CGP) atau *Kōmeitō* mendapatkan 17 persen dari pendapatan mereka dari penjualan *Kōmei Shinbun* (Koran Kōmei) dan berbagai publikasi lainnya. Begitu juga, Partai Sosial Demokratik (SDP) menerbitkan koran (*Shakai Shinpō*) dan berbagai publikasi yang berkaitan dengan partai untuk mendanai aktivitas mereka.⁶⁰ Di Malaysia, aset-aset yang dimiliki oleh Partai Asosiasi Cina-Malaysia (MCA), yang merupakan anggota koalisi pemerintah, diperkirakan bernilai 2 miliar ringgit Malaysia (MYR) (I\$659,7 juta); dividen dari investasi di koran berbahasa Inggris terbesar Malaysia, *The Star*, mencapai 50 juta MYR (I\$16,5 juta) per tahun.⁶¹

57 Gomez 2012.

58 IEOM 2012.

59 Antara News 2012.

60 Carlson 2012, p. 397.

61 TI Malaysia 2011; Mayberry 2013.

Dana publik

Dana publik langsung

Dana publik (subsidi pemerintah kepada partai atau kandidat politik) dapat membawa dampak positif bagi institusionalisasi partai politik dan sistem kepartaian secara keseluruhan, serta dapat menyetarakan arena kompetisi dalam pemilu. Tetapi dana publik juga dapat menjadi problematis jika hanya diberikan kepada partai-partai tertentu. Di Eropa, sebuah laporan menyatakan bahwa pemberian dana publik oleh pemerintah telah mendorong lahirnya kartel partai politik.⁶² Meski kemungkinannya kecil terjadi di Asia, dana publik dapat memperkokoh kultur klientelisme di kalangan elit, terutama jika pemberian dana publik tidak disertai dengan syarat-syarat tertentu yang menuntut transparansi dan reformasi internal partai. Tetapi pada umumnya, kebijakan pemberian dana publik sangat tidak populer di dalam masyarakat di mana partai politiknya tidak memiliki relasi yang kuat dengan publik.

Ada tren untuk terus meningkatkan jumlah dana publik di negara-negara Asia; di mana jumlah pemberian paling besar berada di negara-negara timur laut. Jika ditotal, ada delapan negara yang memberikan dana publik secara rutin (Indonesia, Jepang, Maladewa, Mongolia, Korea Selatan, Taiwan, Thailand, dan Timor-Leste), dan ada dua negara yang hanya memberikan dana publik pada periode kampanye (Sri Lanka dan Bhutan).

Pada 2012, Komisi Pemilu Nasional Korea Selatan mendistribusikan dana publik 34,39 miliar KRW (I\$41,15 juta) kepada tujuh partai dan 1,13 miliar KRW (I\$1,35 juta) kepada para kandidat perempuan dari dua partai (lihat Tabel 4.1. dan sub-bab mengenai representasi perempuan).

Tabel 4.1. Subsidi yang diberikan kepada partai politik di Korea Selatan pada 2012

Partai	Jumlah subsidi	Subsidi untuk kandidat perempuan
Total	34,39 miliar KRW (I\$41,16 juta)	1,13 miliar KRW (I\$1.357.000)
Saenuri	15,78 miliar KRW (I\$18,88 juta)	744,60 juta KRW (I\$891.000)
Democratic United	12,35 miliar KRW (I\$14,78 juta)	389,28 juta KRW (I\$466.000)
Liberty Forward	2,48 miliar KRW (I\$2,97 juta)	-
United Progressive	2,20 miliar KRW (I\$2,63 juta)	-
Creative Korea	877,52 juta KRW (I\$1,05 juta)	-
Korea Vision	23,27 juta KRW (I\$28.000)	-
New Progressive	687,89 juta KRW (I\$823.000)	-

Sumber: Komisi Nasional Republik Korea Selatan⁶³

62 Katz dan Mair 1995. Kartel partai memiliki koneksi yang dekat dengan aparaturnya, terpisah dari aspirasi masyarakat, berupaya menghilangkan kompetitor, dan membagi-bagikan jabatan kekuasaan. Ketergantungan terhadap uang publik dapat melemahkan upaya mobilisasi anggota, tidak adil terhadap partai oposisi, dan melumpuhkan sistem partai.

63 NEC 2012.

Dana publik menempati hampir setengah porsi dari total pendapatan partai politik terbesar di Jepang.⁶⁴ LDP saat ini mendapatkan dana publik yang sedikit lebih banyak dari rata-rata. Sejak 1994, ketika dana publik pertama kali diberikan, donasi politik menempati porsi sebesar 60 persen dari total pendapatan LDP.⁶⁵

Namun kebijakan pemberian subsidi partai politik di Jepang tidak menghasilkan dampak yang diharapkan, yakni aktivitas kampanye yang berpusat pada partai. Para politisi justru menyalurkan dana partai itu untuk keuntungan pribadi mereka.⁶⁶ Lebih jauh, dana publik tidak memberikan dampak yang seragam bagi setiap partai. Bagi partai CGP dan DPJ, misalnya, donasi privat tetap memegang peranan penting dibandingkan subsidi pemerintah.

Bhutan mungkin satu-satunya negara di Asia di mana aktivitas kampanye partai seluruhnya dibiayai oleh dana publik. Undang-undang Biaya Pemilu menyatakan bahwa setiap kandidat wajib diberikan dana sebesar 100.000 BTN (\$4.800) dan untuk pemasangan spanduk sebesar 20.000 BTN (\$960). Komisi pemilu juga menyediakan poster dan stempel/perangko bagi para kandidat.⁶⁷ Kandidat tidak diperbolehkan mencari sumber pendanaan lain, akibatnya banyak partai mengeluh soal kekurangan pendanaan.

Namun ada negara-negara yang menjadi kontra-tren terkait meningkatnya jumlah dana publik yang diberikan. Di Indonesia, misalnya, Regulasi Pemerintah untuk Dana Bantuan Partai Politik memberikan keuangan politik yang sangat besar antara tahun 2001 hingga 2005. Contohnya, sejak 2001 hingga 2004, partai berkuasa PDI-P (Partai Demokrasi Indonesia – Perjuangan) menerima dana publik sebesar 47 juta USD. Namun, penerapan Peraturan Pemerintah No. 29 pada 2005 membuat jumlah subsidi berkurang hingga 90 persen, sehingga memaksa banyak anggota parlemen harus menyisihkan 50 persen gaji mereka untuk disumbangkan kepada partai masing-masing. Hal ini kemudian menyebabkan adanya tuntutan dari anggota parlemen kepada pemerintah untuk menaikkan gaji mereka sebesar 300 persen. Tuntutan ini kemudian mendapatkan reaksi keras dari masyarakat dan kemudian dibatalkan.⁶⁸ Di Filipina, masih ada perdebatan panjang terkait subsidi politik.⁶⁹

64 The LDP, DPJ, CGP atau Kōmeitō, SDP, Partai Garda Baru, Partai Nippon Baru dan Partai Rakyat Baru.

65 Carlson 2012, p. 398. Iuran anggota merupakan sumber pemasukan yang penting bagi partai di Jepang, khususnya bagi partai yang telah terinstitusi dengan baik seperti Partai Komunis Jepang (Klein and Winkler 2012, pp. 81ff). Dana publik merupakan sumber pendanaan penting bagi DPJ, tetapi tidak bagi CGP (Carlson 2012, p. 398).

66 Carlson 2012.

67 EU EOM 2008a, pp. 8, 19.

68 Mietzner 2007, 2008; Ufen 2008.

69 Lihat proposal Undang-undang Pengembangan Partai Politik (Senate Bill 3214) yang mencakup rencana pemberian Dana Subsidi Negara senilai 350 juta PHP (\$13,96 juta). Uang ini ditujukan untuk kegiatan kampanye dan pengeluaran rutin (pendidikan publik, pengembangan riset dan kebijakan, perekrutan, dan pelatihan). Pada saat yang bersamaan, undang-undang juga membatasi

Di beberapa kasus, dana publik wajib dialokasikan untuk pengeluaran-pengeluaran tertentu. Di Indonesia, 60 persen uang dana publik harus digunakan untuk program-program edukasi pemilih.⁷⁰ Di Korea Selatan, subsidi politik non-pemilu ditujukan untuk biaya operasional partai, dan hanya boleh digunakan untuk gaji pegawai, biaya administrasi, perawatan dan pemeliharaan kantor, biaya utilitas publik (air, listrik, gas, dsb.), dana pengembangan kebijakan, pelatihan anggota, aktivitas organisasi, dan iklan. Minimal 30 persen dana tersebut harus digunakan untuk pengembangan kebijakan dan tidak kurang dari 10 persen untuk meningkatkan partisipasi kandidat perempuan.⁷¹

Kadang-kadang dana publik diberikan untuk memperkuat organisasi partai. Di Thailand, menurut Undang-undang Partai Politik 1998, dana publik diberikan untuk membiayai ongkos membentuk cabang-cabang partai di daerah. Sayangnya, cabang-cabang ini kemudian hanya menjadi semacam cangkang kosong.⁷²

Dana publik tidak langsung

Dana publik tidak langsung biasanya diberikan dalam bentuk penggratisan atau subsidi akses media massa, serta pemotongan pajak bagi partai maupun donatur. Akses media massa merupakan salah satu subsidi yang penting, terutama di negara-negara di mana ongkos memasang iklan di media massa termasuk mahal dan iklan kampanye dibiayai sendiri oleh partai/kandidat (seperti di Filipina dan Indonesia). Di Indonesia, konglomerat media biasanya memiliki hubungan dekat dengan partai. Grup Bakrie (Bakrie sendiri adalah ketua salah satu partai terbesar, Golkar) memiliki Anteve dan TVOne, sementara Surya Paloh (Partai Nasdem) memiliki Metro TV, dan Hary Tanoesoedibjo (Partai Hati Nurani Rakyat, atau Hanura) memiliki Media Nusantara Citra Group yang membawahi sekitar 20 stasiun TV.⁷³

kontribusi dari individu maupun perusahaan dan mengetatkan standar pelaporan keuangan. Terlebih lagi, subsidi tersebut hanya akan diberikan apabila partai/kandidat bisa mencatat pemasukan sejumlah tersebut dari iuran anggota dan kontribusi masyarakat (lihat 'Public Funding for Political Parties', *Manila Times*, 25 November 2012).

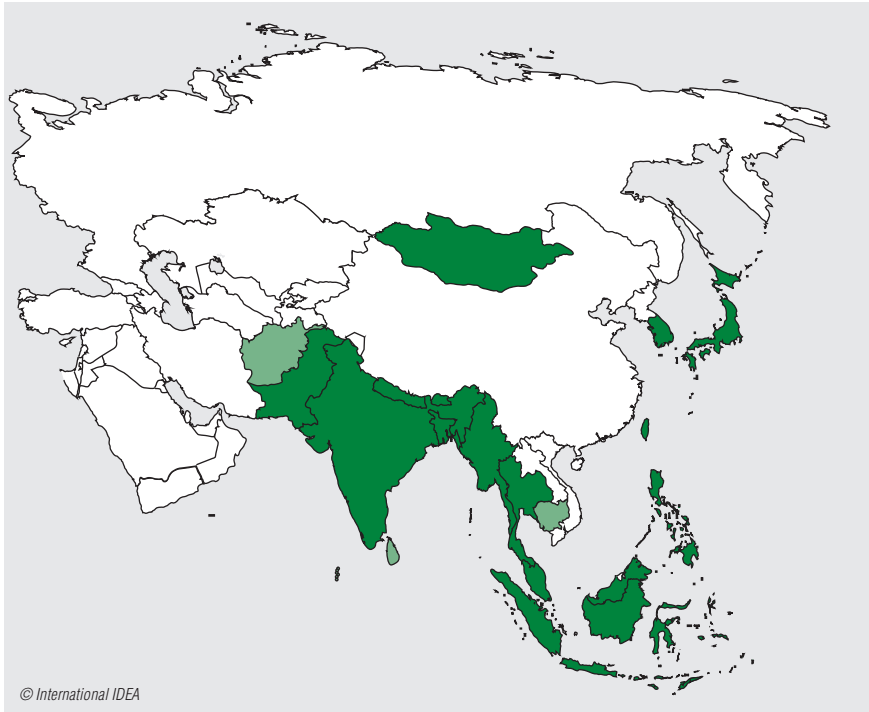
70 Saragih 2012.

71 Undang-undang Keuangan Politik, No. 10395, 23 Juli 2010.

72 Sirivunnabood 2013.

73 'Stricter Rules Sought as Media Moguls Enter Presidential Race', *Jakarta Post*, 6 Juli 2013.

Gambar 4.1. Negara-negara Asia di mana terdapat pembebasan pajak sebagai bentuk pemberian dana publik tidak langsung



■ Ya ■ Tidak

Sumber: International IDEA. Peta ini berdasarkan data yang dikumpulkan hingga 14 Februari 2014. Data terus diperbaharui di Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=279&region=42>

Pemberian akses gratis penggunaan media massa dijamin oleh undang-undang di Bangladesh, India, Jepang, Mongolia, Nepal, Korea Selatan, Sri Lanka, Taiwan, dan Thailand. Pada prinsipnya, penjaminan ini juga berlaku di Kamboja, tetapi mekanisme pemberiannya tidak jelas. Di beberapa negara, seperti Bhutan, akses penggunaan media dikontrol dan diregulasi dengan ketat; pihak media harus menaati peraturan Komisi Pemilu terkait pemasangan iklan politik semasa periode kampanye untuk menjamin kesetaraan akses media bagi seluruh partai dan kandidat. Ruang dan waktu tayang iklan politik juga dialokasi secara ketat oleh komisi, dan pemerintah (khususnya Sekretaris Kementerian Pekerja dan Sumber Daya Manusia) bertanggung jawab terhadap mekanisme pengawasan.⁷⁴

⁷⁴ EU EOM 2008a, p. 22.

Selain pemberian subsidi atau akses gratis ke media massa, tujuh negara di Asia memberikan potongan pajak sebagai dana publik tidak langsung, yakni: Bhutan, India, Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Thailand, dan Timor-Leste. Di Bhutan, Komisi Pemilu juga menyelenggarakan debat publik, menyediakan pamflet dan brosur, poster, iklan, dan stempel/perangko. Di Timor-Leste, partai politik dibebaskan dari biaya hukum dan pengadilan. Di India, partai politik berhak menerima salinan buku-buku kepilluan serta berbagai materi dan barang-barang sejenis. Pemerintah Jepang menyediakan poster dan tempat untuk melaksanakan pertemuan bagi kandidat. Di Korea Selatan, balai publik, gymnasium, atau pusat kebudayaan yang dikelola negara boleh dipakai secara gratis oleh kandidat maupun partai. Di Thailand, Undang-undang Partai Politik Tahun 2008 menyatakan bahwa para pembayar pajak diberikan pilihan untuk memotong 10 persen dari pajak mereka untuk disumbangkan kepada partai politik. Meskipun donasi tersebut bebas biaya, hanya sedikit warga negara yang memilih menyumbangkan pajak mereka.⁷⁵

Di Indonesia, pembuat kebijakan baru-baru ini menawarkan alokasi dana kepada pengawas independen yang bekerja mengawasi tempat pemungutan suara (TPS) dan menjamin transparansi proses penghitungan suara. Saat ini, kebanyakan partai membiayai sendiri petugas pengawas mereka di TPS. Di bawah peraturan yang baru, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) bertugas untuk mengorganisir pengawasan pemilu.⁷⁶

Penyalahgunaan sumber daya negara

Di banyak negara, partai berkuasa sering menggunakan sumber daya negara untuk membiayai kampanye mereka atau untuk mempertahankan relasi klientelistik dengan pihak lain. Begitu juga, partai petahana sering menggunakan perusahaan media massa milik negara atau pegawai negeri sipil (PNS) untuk kegiatan-kegiatan partai. Pada dasarnya, pembatasan yang jelas antara penggunaan rutin dan penyalahgunaan kekayaan negara sulit sekali untuk ditentukan, sebagaimana digambarkan oleh contoh berikut.

Di Malaysia, menjelang pemilu 2013, rejim pemerintah di bawah Perdana Menteri Najib Razak dari partai berkuasa UMNO membelanjakan 58 miliar MYR (I\$30 miliar) untuk membiayai kebijakan-kebijakan populis seperti kenaikan gaji dan 500 MYR (I\$260) kupon tunai.⁷⁷ Di Timor-Leste selama masa kampanye terakhir, Partai CNRT diduga secara masif menyalahgunakan peralatan negara, meskipun ada peraturan yang mengancam pegawai negeri yang berusaha mempengaruhi suara pemilih dengan denda 1.000 USD hingga 2.000 USD dan dua sampai tiga tahun

75 Butrsriboom 2011.

76 Sihalohe 2013.

77 Welsh 2013

kurungan penjara.⁷⁸ Di Kamboja, partai berkuasa Partai Rakyat Kamboja (CPP) ‘menampilkan logo partai di gedung-gedung milik publik seperti kantor pemerintahan dan sekolah-sekolah, serta menggunakan fasilitas publik untuk mengadakan rapat partai’.⁷⁹ Banyak pegawai negara yang juga anggota CPP, seperti personil polisi dan tentara, secara aktif berpartisipasi dalam aktivitas kampanye, termasuk ‘menghadiri rapat partai dan upacara pemberian hadiah serta menyatakan secara terbuka kesetiaannya terhadap partai pada acara-acara publik.’⁸⁰

Di Taiwan, sebuah laporan yang ditampilkan dalam *Next Magazine* mengungkapkan sebuah operasi di mana kepala Dewan Keamanan Negara memerintahkan staf-staf Kementerian Biro Penyelidikan Keadilan untuk mengumpulkan informasi terkait aktivitas dan rapat partai oposisi.⁸¹

Pendanaan politik dan representasi perempuan

Meski banyak negara Asia yang telah memiliki kuota legislatif,⁸² persentase perempuan di Parlemen masih terbilang rendah. Namun tingkat keterwakilan perempuan di tiap-tiap negara berbeda-beda, mulai dari 5,8 persen di Sri Lanka hingga 33,2 persen di Nepal dan 38,5 persen di Timor Leste.

Kerangka regulasi pada negara-negara di Asia biasanya tidak secara spesifik mempertimbangkan kerugian yang dialami oleh kandidat perempuan dalam pemilu.

Banyak kandidat politik perempuan mengaku sulit mendapatkan dukungan keuangan.⁸³ Di beberapa negara, tantangannya terkadang berupa tantangan kultural.⁸⁴ Gaunder, misalnya, menunjukkan bahwa

organisasi non-partisan Women in the New World, International Network (WIN WIN) di Jepang (terinspirasi dari US Political Action Committee ‘EMILY’s List’) gagal mengumpulkan dana untuk para kandidat perempuan, antara lain karena kuatnya pola kultural mendarah daging dalam masyarakat.⁸⁵

Kerangka regulasi di negara-negara Asia biasanya tidak secara spesifik memasukkan pertimbangan kerugian yang dialami kandidat perempuan dalam pemilu. Pengecualian dari 20 negara yang diteliti dalam bab ini adalah Korea Selatan, di mana pemerintah memberikan tambahan subsidi bagi partai yang menominasikan kandidat perempuan sebagai representasi

78 EU EOM 2012, p. 4.

79 COMFREL 2012, p. 4.

80 Ibid., p. 4.

81 International Committee for Fair Elections in Taiwan 2011, p. 24.

82 Quota Project 2014.

83 Shvedova 2005; UNDP dan NDI 2011.

84 Untuk Bangladesh, lihat Halder 2004.

85 Gaunder 2011

distrik dalam pemilu nasional (lihat Tabel 4.1.).⁸⁶ Pada 2011, Komisi Pemilu Nasional menyediakan 1,13 miliar KRW (I\$1,35 juta) kepada dua partai yang menominasikan kandidat perempuan. Sebuah contoh yang memperlihatkan dukungan non-finansial bagi kandidat perempuan adalah Partai Sam Rainsy di Kamboja, yang menyediakan pakaian dan sepeda bagi kandidat perempuan untuk berkampanye.⁸⁷

Pengeluaran partai politik dan kandidat

Pembatasan pengeluaran

Regulasi yang membatasi pengeluaran termasuk jarang diterapkan di Asia. Pembatasan hanya diterapkan di Korea Selatan, Mongolia, Filipina, Thailand, Bangladesh, Bhutan, dan Nepal. Di Bangladesh, pembatasan belanja politiknya cukup tinggi (mencapai hingga 54 juta taka [BDT] [I\$1.530.000]), tergantung pada jumlah kandidat yang berpartisipasi. Di Bhutan, pengeluaran partai atau kandidat tidak boleh melebihi jumlah subsidi yang diberikan oleh Komisi Pemilu, di mana subsidi tersebut satu-satunya sumber pendanaan partai yang diijinkan. Di Mongolia, pada pemilu legislatif 2008, Komite Pemilihan Umum membatasi pengeluaran partai/kandidat antara 226.000 USD dan 870.000 USD per distrik, tergantung luas wilayah distrik bersangkutan. Di Filipina, pembatasan pengeluaran partai dikalkulasi per pemilih (5 peso [PHP] [I\$0,2]) di setiap daerah pemilihan di mana partai politik memiliki kandidat. Pengeluaran kandidat individual juga dibatasi; tetapi, batas atas yang diterapkan bagi kandidat presidensial terlalu rendah sehingga tidak ada kandidat yang mematuhi regulasi tersebut, di mana komisi pemilihan umumnya sendiri mengakui bahwa regulasinya terlalu ketat.

Mayoritas negara-negara Asia (kecuali Kamboja, Indonesia, Afghanistan, Sri Lanka, dan Timor-Leste) menerapkan pembatasan pengeluaran bagi kandidat. Rentang jumlah pembatasannya bisa sangat berbeda-beda antar negara, dari 1,5 juta BDT (I\$51.000) di Bangladesh dan 1.500.000 rupee (PKR) (I\$46.000) di Pakistan, hingga 1.500 rufiyaa (MVR) (I\$150) per kandidat di masing-masing distrik di Maladewa, dan 600.000 SGD (I\$551.000), atau 0,30 SGD (I\$0,28) per pemilih, di pemilu presidensial Singapura.

Di Malaysia, para kandidat diperbolehkan membelanjakan uang mereka hingga 200.000 MYR (I\$103.000) pada pemilu parlemen dan 100.000 MYR (I\$52.000) pada pemilu dewan daerah. Tetapi sangat kuat dugaan bahwa para kandidat, khususnya yang berasal dari koalisi berkuasa Garda

86 NEC 2012.

87 UNDP dan NDI 2011, p. 28.

Nasional, membelanjakan uang mereka melebihi jumlah yang ditetapkan.⁸⁸ Ini adalah persoalan akut di negara-negara Asia. Contoh lain, Komisi Pemilu Thailand membatasi belanja kampanye hingga 1,5 juta THB (I\$90.000), tetapi batasan ini, ‘diduga kuat tidak dipatuhi oleh nyaris semua kandidat dan para pendukungnya’.⁸⁹

Pembatasan pengeluaran yang terlalu rendah dan regulasi yang terlalu ketat dapat melumpuhkan aktivitas kampanye politik, sebagaimana terjadi pada pemilu parlemen di Uttar Pradesh, Punjab, dan tiga daerah lain di India. Pemilu ini terpengaruh secara negatif oleh penerapan yang terlalu ketat terkait batas atas belanja kampanye yang terlalu rendah oleh Komisi Pemilu India. Komisi kemudian mendapatkan tekanan untuk mengubah peraturan agar materi publikasi (seperti papan kardus, topi, lencana, dsb.) dapat digunakan tanpa menampilkan nama penerbit.⁹⁰

Sebagaimana telah disebut sebelumnya, batasan yang terlalu ketat memberikan insentif bagi partai/kandidat untuk melanggar regulasi itu sendiri. Tetapi batasan yang terlalu longgar juga dapat menjadi kontra-produktif. Di Maladewa, batasan belanja politiknya terlalu longgar sehingga sama sekali tidak menyeimbangkan arena kompetisi pemilu. Seorang kandidat boleh membelanjakan uangnya hingga 1.500 MVR (I\$150) di pemilu distrik. Di pemilu parlemen, batasan belanjanya mencapai 7.500.000 MVR (I\$747.000) dan di pemilu presidensial 312 juta MVR (I\$31,09 juta).⁹¹

Pengeluaran senyatanya

Partai dan kandidat politik membelanjakan uang mereka untuk dua kebutuhan inti. Pertama adalah aktivitas kampanye, di mana pengeluarannya mencakup biaya cetak poster, banner, iklan, hibah, upah untuk perantara atau *vote canvasser* atau sering dikenal dengan istilah broker, penasehat, pengawas penghitungan, lembaga survei, pawai, biaya perjalanan, serta berbagai renumerasi lainnya. Kebutuhan inti kedua adalah untuk membayar pengeluaran terkait aktivitas rutin partai seperti kongres, workshop atau training; cetak brosur; serta biaya perawatan dan pemeliharaan kantor.

Di negara-negara di mana institusionalisasi partainya belum matang, kebanyakan uang hanya keluar pada periode menjelang dan selama pemilu, karena mayoritas partai akan menganggur di luar musim pemilu. Terlebih lagi, sebagaimana telah disebut sebelumnya, kandidat seringkali harus membiayai sendiri biaya kampanye mereka.

88 Lihat, misalnya, Zakaria 2013. PKR menuduh Ahmad Zahid Hamidi, menteri dalam negeri, telah membelanjakan lebih dari 2 juta MYR (I\$1,03 juta) untuk kampanye.

89 ANFREL 2011, p. 50.

90 Bhaskar dan Sursch 2012.

91 EU EEM 2008, p. 22.

Fenomena yang disebut sebagai profesionalisasi kampanye di beberapa tahun ini meningkat into membayar iklan di media massa dan biaya untuk lembaga survei dan “spin doctor” atau penasehat kampanye.

Secara keseluruhan, ada persepsi yang berkembang bahwa biaya kampanye di negara-negara Asia semakin mahal. Fenomena yang disebut sebagai profesionalisasi kampanye membuat biaya untuk membayar iklan di media massa dan honor untuk lembaga survei

atau ‘spin doctor’ menjadi membengkak.⁹²

Lebih jauh, kebanyakan aktivitas kampanye politik di Asia biasanya diisi oleh acara hiburan oleh selebritis lokal maupun nasional, undian berhadiah, bagi-bagi makanan/sembako, rokok, uang (sebagai ‘biaya transportasi massa’), dan sebagainya. Di Indonesia, biaya iklan politik sendiri meningkat sepuluh kali lipat antara tahun 1999 dan 2009 hingga mencapai 117 juta USD,⁹³ yang menjadi alasan mengapa seorang kandidat yang bertarung untuk kursi gubernur bisa menghabiskan dana hingga 4 juta USD. Sebagian besar lainnya dipakai untuk nominasi kandidat oleh partai (atau koalisi partai) dan survei.⁹⁴ Para kandidat juga menghabiskan banyak uang untuk membayar liputan pemberitaan yang positif mengenai diri mereka kepada publik. Selama pilkada di Bali, misalnya, Bali Post Media Group menetapkan tarif tertentu kepada para kandidat untuk jasa semacam itu.⁹⁵

Salah satu problem dalam melacak pola pengeluaran dana partai politik adalah tidak adanya data yang terpercaya dan dapat diakses.⁹⁶ Problem ini jamak ditemukan di negara-negara Asia Tenggara dan Asia Selatan. Berdasarkan sebuah laporan observasi tahun 2009 dari International Republican Institute, pelaporan anggaran belanja kampanye di Bangladesh sama sekali tidak dapat dipercaya, dan bahkan ada bukti-bukti bahwa laporan membiarkan praktik *overspending*. Komisi Pemilu Bangladesh seringkali menerima dokumentasi palsu atau hasil fabrikasi, tetapi membiarkan pelanggaran tersebut.⁹⁷

Pembelian Suara

Definisi mengenai pembelian suara dapat menjadi kontroversial. Apakah pembelian suara hanya mencakup praktik di mana para pemilih menjual hak suara mereka demi hibah atau bayaran tertentu, atau pembelian suara juga

92 Di Jepang, contohnya, partai politik mulai kerap menggunakan strategi kejar-pemilih yang menyasar pemilih independen dan melibatkan pendekatan *media-spin* (Koellner 2009).

93 Qodari 2010, p. 123.

94 Ufen 2010. Menurut Paath (2013), kandidat untuk parlemen nasional hanya membutuhkan lebih dari USD 100,000 [ID\$100,000].

95 MacRae dan Putra 2009.

96 Korea Selatan adalah pengecualian; Komisi Pemilu di negara tersebut mempublikasikan laporan belanja partai di website mereka.

97 IRI 2009, p. 56.

mencakup praktik pertukaran di antara pemilih, *vote canvasser* (broker), dan partai/kandidat? Di Singapura, misalnya, badan usaha milik publik Badan Perumahan dan Pembangunan hanya akan *ditingkatkan mutunya* hanya apabila mayoritas pemilih memilih Partai Aksi Rakyat (PAP).⁹⁸

Umumnya, pembelian suara didefinisikan sebagai praktik yang melibatkan hubungan langsung antara penjual dan pembeli. Berdasarkan definisi ini, maka pembelian suara dilarang di seluruh wilayah Asia. Meskipun begitu, suap suara tetap merupakan praktik yang umum dilakukan; bahkan Taiwan, negara dengan pendapatan per kapita paling tinggi, memiliki sejarah panjang terkait jual-beli suara.⁹⁹ Praktik ini juga umum dilakukan di negara-negara Asia yang lain, dan biasanya justru diharapkan oleh masyarakat miskin di daerah pinggiran kota. Di Thailand, praktik pembelian suara tetap menjamur meski ada regulasi ketat dan hukuman berat bagi pelanggar. Ada banyak metode yang digunakan partai/kandidat untuk membeli hak suara para pemilih, di antaranya ‘pemberian hadiah, uang tunai, via transfer elektronik, upah untuk menghadiri pawai politik, partai membiayai pesta ulang tahun, pulsa dan kupon supermarket gratis, transfer uang melalui permainan judi yang telah diatur, dan wisata gratis ke berbagai tempat wisata di Thailand’.¹⁰⁰ Terkadang semua pemberian tersebut baru akan diberikan setelah pengumuman hasil pemilu, tergantung hasil yang keluar. Para *vote canvasser* kerap mengaku dapat melacak perilaku para pemilih jika mereka memiliki salinan *tabienbahn* (daftar rumah) para pemilih, sehingga mereka dapat mengecek jika para pemilih menepati janji mereka untuk memilih kandidat yang sudah membeli suara mereka.

Berdasarkan sebuah polling yang dilakukan Pusat Kajian Media India, ‘pada pemilu 2009 di Tamil Nadu, 33,4 persen pemilih menerima uang dari para suporter kandidat ... dan di tahun 2011, para pemilih diiming-imingi dengan blender, alat pencacah, dan berbagai perabot rumah tangga lain untuk datang ke Tempat Pemungutan Suara’.¹⁰¹

Salah satu metode unik dari suap pembelian adalah ‘taruhan suara’ (*vote betting*). Di Taiwan, ‘kandidat yang membeli pembelian para pemilih kerap mencuci uang mereka melalui praktik judi ilegal, di mana sang kandidat memberikan *odds* atau kelipatan taruhan untuk kekalahan sang kandidat. Jika para pemilih memenangi perjudian tersebut (sang kandidat pilihan mereka akhirnya benar-benar memenangi pemilu), maka sang pemilih akan memenangi kelipatan taruhan yang sangat besar dari kandidat yang kalah pemilu’.¹⁰² Metode pembelian suara tradisional juga masih kerap dilakukan di Taiwan, meskipun data terkait hal tersebut sangat sulit didapatkan. Pada

98 Da Cunha 2012, p. 30.

99 Wang dan Kurzman 2007.

100 ANFREL 2011, p. 54.

101 Thompson 2012.

102 IEOM 2012.

2008, lima anggota Legislatif Yuan diadili atas tuduhan pembelian suara dan dipecat dengan tidak hormat.¹⁰³

Penegakan peraturan keuangan politik

Keharusan pelaporan

Sebagaimana regulasi-regulasi lain, regulasi yang mengatur pelaporan keuangan politik suatu partai atau kandidat sangat erat kaitannya dengan sistem pemilu yang digunakan. Di dalam sistem mayoritarian, aktivitas kampanye biasanya berfokus pada kandidat individual, sedangkan partai politik lebih memiliki pengaruh di dalam sistem representasi proporsional.¹⁰⁴ Regulasi terkait pelaporan keuangan politik harus memperhatikan kedua hal tersebut.

Di negara-negara Asia, kebanyakan laporan keuangan yang diserahkan kepada komisi pemilu atau lembaga bersangkutan lain hanya diserahkan secara fragmentaris (hanya sebagian atau terpisah-pisah). Meski kredibilitasnya terbilang rendah, laporan keuangan yang diserahkan partai/kandidat dapat menjadi informasi awal bagi lembaga pengawas atau auditor untuk melakukan investigasi. Di semua negara Asia kecuali Filipina dan Malaysia, partai politik harus menyerahkan laporan keuangan mereka secara reguler. Umumnya setahun sekali, meskipun di Afghanistan lebih jarang. Di Indonesia, kewajiban penyerahan laporan keuangan terbatas hanya untuk penggunaan dana publik atau subsidi dari pemerintah. Berbeda dengan Taiwan di mana seluruh keuangan politik (termasuk donasi privat) harus dilaporkan kepada petugas pajak.

Hanya di delapan negara partai politik wajib melaporkan aktivitas finansial mereka terkait kepemiluan; sedangkan di Nepal dan Bangladesh kewajiban ini hanya berlaku untuk pengeluaran (*expenses*). Ada 17 negara yang mewajibkan para kandidat individual untuk melaporkan pendanaan kampanye mereka kepada pihak berwajib. 14 dari 20 negara mempublikasi laporan keuangan yang diserahkan partai/kandidat. Di Bangladesh, laporan keuangan yang diserahkan selama masa pemilu dipublikasi pada halaman website resmi Komisi Pemilu. Sedangkan di beberapa negara lain, pemerintah hanya mempublikasi laporan keuangan hanya apabila ada yang meminta.

Sebanyak tujuh negara mewajibkan laporan keuangan menampilkan identitas atau nama donatur. Di sembilan negara lain, pencantuman nama donatur hanya wajib di dalam kondisi-kondisi tertentu (misalnya jumlah donasi melebihi batas yang telah ditentukan). Di India, contohnya, Undang-undang Representasi Rakyat mewajibkan partai politik untuk membuka

103 ICFET 2011, p. 27.

104 Santucci dan Ohman 2009, p. 28.

identitas donatur yang menyumbang lebih dari 20.000 INR (I\$1.200) dalam setahun. Tetapi, banyak partai mampu mengakali peraturan ini dengan cara menerima banyak donasi berjumlah 20.000 INR (I\$1.200) dari donatur yang sama yang namanya dirahasiakan. Partai Bahujan Samaj (BSP) membukukan pendapatan resmi sebesar 1,72 miliar INR (I\$102,15 juta) antara tahun 2009 hingga 2011, tetapi tidak ada satu pun donasi yang berjumlah lebih dari 20.000 INR (I\$1.200). Sedangkan di partai-partai lain, donasi dengan jumlah lebih besar dari 20.000 INR (I\$1.200) hanya berkisar 1,39 persen dari total donasi yang masuk untuk partai komunis India-Marxist, 11,89 persen untuk Partai Kongres, dan 22,76 untuk BJP.¹⁰⁵ Lebih jauh, meski partai-partai politik di India akan dibebaskan dari pajak jika secara rutin mengaudit laporan keuangan, banyak partai yang tidak menyerahkan laporan keuangan tahunan mereka.¹⁰⁶

Indonesia adalah salah satu contoh negara di mana regulasi pelaporan menjadi semakin intensif dari tahun ke tahun. Pada 2009, pemilu legislatif diselenggarakan dengan regulasi pelaporan pendanaan kampanye yang lebih ketat dari tahun-tahun sebelumnya; partai politik diwajibkan menyerahkan laporan keuangan mereka baik sebelum dan setelah pemilu.¹⁰⁷ Tetapi regulasi tersebut tetap sulit diterapkan karena kebanyakan pendanaan kampanye dikelola oleh tim kampanye non-formal yang 'tidak diwajibkan untuk menyerahkan laporan keuangan sebagai bagian dari proses pelaporan keuangan yang diwajibkan'.¹⁰⁸ Indonesia Corruption Watch menyatakan bahwa semua partai besar di negara tersebut melaporkan jumlah yang jauh lebih kecil dari yang sesungguhnya dan estimasi total pendanaan yang ditutup-tutupi mencapai 62,7 juta USD.¹⁰⁹

Pelaporan keuangan bukan merupakan praktik yang populer di Nepal, dan kebanyakan partai politik menghindari untuk menjadikan keuangan politik mereka menjadi lebih transparan. Menurut Transparency International (TI), hal yang sama juga terjadi di Bangladesh, 'di mana mayoritas partai bahkan tidak mengurus buku besar keuangan mereka. Partai-partai besar ... cenderung mencatat perihal pendapatan dan pengeluaran partai, tetapi tidak satupun dari mereka yang memiliki pencatatan terkait aset. Pendapatan donasi dalam bentuk tunai maupun hibah barang biasanya tidak dimasukkan ke dalam laporan keuangan'.¹¹⁰

Secara umum, regulasi pelaporan keuangan kerap didefinisikan secara luas

105 Shrivastava 2012.

106 ADR [tidak ada tanggal].

107 Carter Center 2009, p. 27.

108 Ibid., p. 30.

109 ICW 2009.

110 TI 2010, p. 18.

dan pelanggaran terhadap regulasi ini kerap terjadi, khususnya di negara yang menerapkan sanksi longgar dan lembaga pengawasnya memiliki tanggung jawab yang berlebihan (atau terlalu dikontrol pemerintah pusat).

Pemeriksaan dan penegakan hukum

Di banyak negara Asia, banyak lembaga pengawas keuangan yang tidak bisa menangani pelanggaran secara efektif. Di Malaysia, Pakistan, dan Singapura, tidak ada lembaga khusus yang bertanggung jawab untuk melakukan pemeriksaan terhadap laporan keuangan dan menginvestigasi pelanggaran; di ketiga negara tersebut, tugas pemeriksaan dan investigasi dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu, lembaga audit, atau kementerian. Hal ini menunjukkan lemahnya mekanisme pengawasan dan sanksi.

Salah satu penyebab persoalan tersebut adalah sulitnya menemukan lembaga audit dan pengawas yang independen. Di Malaysia, Komisi Pemilu, sebagai lembaga resmi pemerintah, tidak berani memeriksa dan mengaudit laporan keuangan partai secara teliti dan seksama. Para kandidat politik memang diwajibkan menyerahkan catatan pengeluaran mereka dari periode nominasi hingga hari pemungutan suara, tetapi Komisi Pemilu tidak menganalisis laporan tersebut.¹¹¹ Salah satu contoh ekstrem yang berseberangan adalah Komisi Pemilu di Thailand yang memiliki kekuasaan sangat besar. Komisi ini dapat 'meminta dokumen atau bukti apapun dari siapapun, dan dapat meminta siapapun untuk memberikan pernyataan serta meminta pengadilan, jaksa, lembaga penyidik, lembaga pemerintah, perusahaan negara, atau organisasi lokal pemerintah untuk menerapkan sanksi, melakukan penyelidikan, dan mengambil keputusan'.¹¹²

Peran Komisi Pemilihan Umum di Indonesia dalam proses audit keuangan sangat terbatas, karena lembaga tersebut hanya berhak untuk memilih auditor publik, mengumpulkan laporan audit, dan mempublikasikannya.¹¹³

Kerangka regulasi pelaporan di sebuah negara terkadang bisa tidak konsisten atau tidak diketahui oleh partai dan kandidat politik. Di Timor-Leste, selama masa pemilu yang baru-baru ini dilaksanakan, regulasi terkait pendanaan partai dan kampanye tidak jelas, khususnya yang mengatur soal dana publik.¹¹⁴

Kurangnya pemeriksaan dan penegakan regulasi merupakan persoalan yang jamak terjadi di negara otoriter. Pertentangan antara dunia legislasi dengan

111 TI Malaysia 2011.

112 ANFREL 2011, p. 10.

113 Carter Center 2009, p. 30. Namun baru-baru ini Komisi mulai merancang regulasi baru yang mewajibkan para kandidat dan partai politik menyerahkan laporan keuangan mereka. Salah satu partai, Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan, mewajibkan para kandidatnya untuk memiliki rekening bank terpisah untuk aktivitas kampanye (Paath dan Amelia 2013).

114 EU EOM 2012.

politik riil sangat kentara di dalam sistem pemerintahan semacam ini. Pada 2010, Komisi Pemilu Independen Afghanistan mempublikasi laporan keuangan di website mereka sehari setelah hari pencoblosan terkait beberapa item donasi dan ekspenditur, tetapi ‘tanpa adanya mekanisme penegakan yang jelas, dampak yang dihasilkan dari regulasi tersebut terhadap transaksi-transaksi keuangan ilegal juga menjadi tidak jelas’.¹¹⁵ Di Pakistan, regulasi pengetatan pendanaan kampanye kerap diabaikan pada pemilu 2008, dan Komisi Pemilu Pakistan juga tidak menginvestigasi lebih lanjut laporan keuangan dari para kandidat.¹¹⁶ Kadang-kadang ada partai politik yang meminta pengawasan yang lebih ketat, seperti Partai Ury di Korea Selatan pada 2006, yang meminta Komisi Pemilu mengendalikan aktivitas kampanye internal partai karena ‘agar terlihat memiliki banyak suporter, banyak partai besar yang membayar orang untuk menjadi anggota mereka atau memalsukan data keanggotaan partai’.¹¹⁷

Telah banyak upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kualitas pengawasan. Komisi Pemilu India, misalnya, membentuk “Flying Squad terdiri dari pengamat, videographer, dan Tim Pengawas Statik (*Static Surveillance Team*), untuk mengawasi, mencatat, melaporkan, serta menyita “uang gelap” langsung di tempat terjadinya transaksi’.¹¹⁸ Di Filipina, Komisi Pemilu membentuk sebuah Komite Ad Hoc untuk Pendanaan Kampanye¹¹⁹ pada 2012 untuk meningkatkan efektivitas penegakan regulasi keuangan kampanye selama periode pemilu.¹²⁰

Negara dengan demokrasi mapan seperti Korea Selatan umumnya lebih berhasil dalam upaya pengawasan dan penegakan regulasi pendanaan. Menurut laporan Global Integrity Report tahun 2009, yang mengukur tingkat efektivitas regulasi dalam mengelola donasi individual maupun korporasi kepada partai politik (sekaligus mengaudit donasi tersebut), Korea Selatan mencatat skor 84 untuk keuangan politik (dari total nilai 100).¹²¹ Komisi Pemilu Nasional Korea memiliki kekuasaan independen untuk melakukan investigasi setiap pelanggaran. Para kandidat politik menyerahkan laporan keuangan mereka dalam batas waktu yang ditentukan, dan Komisi pemilu benar-benar mengaudit laporan tersebut. Tetapi Komisi ini memiliki kekuasaan terbatas dalam upaya menindaklanjuti hasil audit karena mereka harus menyerahkan keputusan final terkait laporan tersebut kepada jaksa

115 Democracy International 2011, p. 26.

116 EU EOM 2008b, p. 25.

117 Transparency International 2006, p. 46.

118 Weintraub dan Brown 2012, p. 265.

119 Tugas Panitia Kerja Unit Keuangan Politik didasarkan pada Resolusi Komisi Pemilu No. 9616 Januari 2013 (‘Instruksi Umum Implementasi Undang-undang Dana Kampanye’) dan juga beberapa bagian Omnibus Kitab Undang-Undang Pemilu dan Undang-undang Pemilu Adil.

120 Mangahas 2013.

121 Global Integrity Report 2009.

penuntut umum.

Tetapi ada juga negara dengan demokrasi mapan yang memiliki mekanisme penegakan regulasi dan pengawasan yang lemah. Jepang, misalnya, menerima skor 81 untuk integritas dari Global Integrity Report, tetapi hanya 65 ('lemah') untuk keuangan politik. Regulasi yang diterapkan untuk mengatur keuangan politik dinilai tidak efektif dan hanya menerima skor 42.¹²² Laporan tersebut menekankan bahwa Jepang memiliki lembaga pengawas keuangan yang independen dan bahwa Kementerian Umum (Ministry of General Affairs) atau Komisi Pengendalian Pemilu menerima laporan keuangan partai secara rutin, tetapi tidak secara efektif memonitor laporan-laporan tersebut. Terlebih lagi, tidak ada pihak ketiga yang bertugas memonitor proses keuangan politik.

Sanksi

Semua negara di Asia memiliki berbagai sanksi hukum bagi pelanggaran yang terkait keuangan politik, di antaranya denda tunai, kurungan penjara, pembatasan hak politik, penyitaan aset, penghapusan nominasi, pencopotan jabatan, dan deregistrasi partai. Di Jepang, prinsip keterlibatan (*renzasei*) menyatakan bahwa kandidat yang terlibat dalam pelanggaran pendanaan dapat dituntut oleh staf-stafnya sendiri. Di Thailand, Komisi Pemilu memiliki kekuasaan yang sangat luas dan dapat mendiskualifikasi kandidat, membubarkan partai, atau menyelenggarakan pencoblosan ulang di TPS-TPS manapun. Menurut ANFREL, Komisi Pemilu Thailand sempat membuat situasi menjadi tegang ketika mereka harus menunda sertifikasi atas nominasi Perdana Menteri petahana (saat itu), Yingluck Sinawatra. Bahkan ada rumor yang menyatakan bahwa Komisi Pemilu akan membubarkan banyak partai dan mendiskualifikasi banyak kandidat lalu menentukan hasil pemilu secara semena-mena.¹²³

Demokrasi liberal di Asia, khususnya negara-negara dengan sistem multi-partai, memiliki peraturan keuangan politik yang lebih ketat, kebebasan pers yang lebih luas, menyediakan subsidi pemerintah yang besar, serta memberikan kewenangan yang besar kepada komisi penyelenggara pemilu. Sedangkan negara-negara yang cenderung otoriter memiliki lembaga kepemiluan yang terlalu dikontrol oleh pusat dengan tujuan untuk mempertahankan kekuasaan petahana (misalnya Singapura, Kamboja, Malaysia, dsb.).

Terkadang ada lembaga pemerintahan lain – seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Indonesia – yang mengambil alih wewenang penegakan regulasi dan pemberian sanksi bagi pelanggar. Menjelang pemilu tahun 2009 dan 2014 di Indonesia, KPK menahan lusinan politisi, anggota pemerintahan, dan kepala daerah atas tuduhan praktik korupsi dan suap

122 Ibid.

123 ANFREL 2011, p. 36.

terkait dana kampanye.

Lemahnya efektivitas juga sangat dipengaruhi oleh faktor lain seperti lemahnya negara. Di Afghanistan, menyerahkan laporan keuangan saja tidak cukup karena regulasi dana kampanye tidak cukup jelas dalam Undang-undang Pemilu,¹²⁴ serta mekanisme penegakan dan pengawasan relatif lemah: ‘Tidak menyerahkan laporan keuangan atau laporan keuangan tidak lengkap dianggap sebagai “pelanggaran” tetapi tidak ada hukuman bagi pelanggaran tersebut selain pelarangan mengikuti pemilu di masa depan hingga sang pelaku akhirnya menyerahkan laporan yang diminta. Kemampuan [Komisi Pemilu Afghanistan] untuk melakukan aktivitas pengawasan juga sangat diragukan’.¹²⁵

Pada beberapa kasus, melaksanakan penghukuman secara efektif juga bisa menjadi tidak praktis karena dapat menghentikan karir banyak elit politik dan akhirnya melumpuhkan sistem politik secara keseluruhan. Situasi ini tentu saja menghambat mekanisme pemberian sanksi, karena para kandidat dan partai politik yang kalah akan menggunakan segala cara hukum untuk menjatuhkan pejabat petahana.¹²⁶

Masyarakat sipil dan media

Di banyak negara Asia, media massa dan masyarakat sipil umumnya menuntut reformasi kepemiluan – khususnya dalam soal regulasi pendanaan partai dan kandidat – karena ada kesadaran yang tinggi terkait perilaku korup dan curang di dalam sistem politik. Globalisasi tidak hanya berarti marketisasi dan komersialisasi, tetapi juga pertukaran ide-ide. Globalisasi telah meningkatkan tren mengenai pentingnya peraturan keuangan politik yang ketat dan efektif (terutama sejak periode 1990-an).¹²⁷

Tuntutan terhadap norma hukum yang sama sekali baru memang kerap menjadi inti perjuangan demokratisasi. Di Malaysia, pada November 2007, Juli 2011, dan April 2012, puluhan ribu orang turun ke jalanan Kuala Lumpur untuk mengajukan tuntutan (antara lain) registrasi kepemiluan yang bersih, reformasi sistem surat suara via pos, penggunaan tinta yang sulit dihapus (sebagai tanda sudah memilih), periode kampanye yang lebih panjang, akses media yang gratis dan adil kepada semua partai, perbaikan institusi

124 Ohman 2012.

125 ICG 2009, p. 21.

126 Cf. Mietzner 2011, p. 131.

127 Sudah diketahui umum bahwa, pada saat yang bersamaan, ada kecenderungan untuk mengubah sistem pemilu di banyak negara Asia untuk meningkatkan institusionalisasi dan nasionalisasi partai dan perwakilan di parlemen, dan untuk melemahkan elitisme tradisional dan klientelisme. Reilly (2006) mencatat kecenderungan untuk memilih sistem pemilu gabungan yang mengkombinasikan elemen-elemen representasi proporsional dan sistem yang lebih plural. Di Korea Selatan, Taiwan, dan Jepang, sistem campuran semacam ini menggantikan sistem voting *non-transferable*; di Filipina dan Thailand sistem ini juga menggantikan sistem plural atau yang seolah-olah plural (lihat juga Tomsa 2013).

Dalam beberapa kasus, penentuan hukum yang efektif akan menjadi tidak praktis karena hal ini akan menghapus bagian besar dalam elit partai dan dapat mendestabilkan keseleruhan sistem politik.

publik, dan pemberantasan korupsi.¹²⁸ Patut dicatat pula bahwa tuntutan terhadap reformasi kepartaian membangkitkan semangat perlawanan di pihak oposisi. Gabungan Pilihanraya Bersih dan Adil – sebuah koalisi yang terdiri dari partai-partai oposisi besar, or-

ganisasi masyarakat sipil, dan serikat dagang – mengorganisir protes tersebut. Tuntutan serupa juga pernah terjadi di hampir seluruh negara Asia, dan seringkali dikomandoi oleh partai oposisi atau organisasi masyarakat sipil yang memiliki informasi detail terkait kecurangan pemilu, penegakan hukum yang lemah, atau lemahnya sanksi hukum.¹²⁹ Koalisi reformis paling terkenal mungkin adalah ANFREL yang berbasis di Bangkok, yang menyelenggarakan inisiatif pengawasan pemilu, pemberian edukasi mengenai pemilu dan demokrasi kepada warga, melakukan riset terkait isu pemilu dan demokrasi, mengupayakan kampanye dan advokasi isu, dan menciptakan kondisi sosial yang kondusif untuk membangun masyarakat yang lebih demokratis. Contoh lain misalnya adalah Yayasan Pemilu Bebas dan Adil di Afghanistan, Komite untuk Pemilu yang Bebas dan Adil di Kamboja, Asosiasi Reformasi Demokratis India, dan Konsorsium Peran Politik 2010 di Filipina,¹³⁰ yang terdiri dari Konsorsium untuk Reformasi Pemilu yang beranggotakan 47 organisasi koalisi nasional, Pusat Jurnalisme Investigatif Filipina, Liga Advokat untuk Kebebasan (Libertas), dan Asosiasi Akademik Administrasi Publik Filipina. Gerakan-gerakan sosial ini secara langsung bekerja sama dengan media massa di negara-negara yang memiliki iklim kebebasan pers yang lebih liberal. Sedangkan di negara-negara yang otoriter seperti Malaysia dan Singapura, internet menyediakan kanal baru untuk menyebarkan kritik dan informasi.

Kesimpulan

Bab ini telah mengkaji kerangka kerja regulasi di 20 negara Asia. Telah dijelaskan pula bagaimana partai dan kandidat politik mendapatkan dan membelanjakan uang mereka, dan persoalan-persoalan apa saja yang menghalangi penerapan yang efektif atas regulasi tersebut. Analisis di dalam bab ini telah menunjukkan bahwa nyaris tidak ada pola atau kesamaan terkait peraturan keuangan politik di negara-negara Asia.

Oleh sebab itu menjadi sangat sulit untuk menarik kesimpulan holistik atas

128 Belakangan mulai banyak contoh-contoh gerakan anti-korupsi. Contohnya adalah kemenangan Partai Aa, Aadmi (Partai Murba) pada Desember 2013 di pemilu Delhi atau gerakan protes di Thailand, Kamboja, dan perlawanan terhadap politik *porkbarrel* di Filipina.

129 Lihat juga SFD 2010.

130 Cf. Balgos, Mangahas dan Casiple 2010.

wilayah Asia, terlebih lagi karena perbedaan yang sangat besar dalam hal tingkat kemajuan ekonomi, politik, dan budaya di antara negara-negaranya. Asia merupakan salah satu wilayah paling plural yang dibahas di dalam buku ini.

Tetapi, dapat dikatakan bahwa ada perkembangan yang signifikan di hampir semua (atau bahkan semua) 20 negara yang dianalisis. Perkembangan paling kentara adalah penyebaran globalisasi ekonomi dan mekanisme pasar. Dari sini kemudian muncul fenomena komersialisasi politik yang berujung pada semakin mahalnya biaya untuk melakukan kampanye. Keuangan Politik akhirnya menjadi semakin diperumit oleh lemahnya afiliasi kandidat kepada partai dan tingginya tuntutan pemasaran politik berbiaya tinggi di dalam konteks globalisasi ekonomi dan semakin banyaknya pengusaha yang berupaya mempengaruhi kebijakan publik. Tentu saja, dampak dari pengaruh-pengaruh ini berbeda-beda di masing-masing negara. Di beberapa negara, banyak partai baru yang dibentuk atas dasar ideologisme yang kuat, seperti Islamisme dan Nasionalis-Hindu, dan di beberapa negara lain penetrasi komersialisasi ekonomi belum mencapai tingkat yang matang, seperti di Bhutan.

Sangat mungkin untuk membedakan berbagai jenis pendanaan partai politik. Di satu sisi, ada beberapa partai hegemonik yang, pada tingkat tertentu, dapat menguasai aparatur negara. Contoh-contoh di masa lalu adalah LDP di Jepang, KMT di Taiwan (meski kedua partai ini sekarang telah kehilangan dominasi mereka), PAP di Singapura, CPP di Kamboja, Partai Persatuan Bhutan (BUP), dan Partai Solidaritas Persatuan dan Pembangunan (USDP) yang didukung oleh militer di Myanmar. Di Malaysia, koalisi penguasa Barisan Nasional, yang dipimpin oleh UMNO, memiliki akses langsung kepada uang negara yang berjumlah sangat besar. Partai-partai ini memiliki basis finansial yang sangat kuat dan telah membentuk jaringan patronase yang luas. Beberapa dari partai tersebut memiliki korporasi sendiri, dan masing-masing korporasi tersebut memiliki akses kepada anggaran pemerintah baik lokal maupun nasional. Partai-partai ini juga kerap menerima bantuan dari perusahaan-perusahaan yang ingin membina hubungan dengan pemerintah.

Di sisi lain, banyak pula partai yang didominasi oleh kepentingan bisnis privat. Partai-partai di Mongolia dan Indonesia, misalnya, terkenal karena menjual pencalonan mereka kepada kandidat yang mampu membayar, dan kandidat-kandidat tersebut nantinya harus membiayai sendiri aktivitas kampanye mereka. Praktik semacam ini semakin meningkatkan jumlah pengusaha yang menjadi pejabat atau anggota dewan di parlemen. Di Bangladesh, proses seleksi pencalonan di Partai Liga Awami dan Partai Nasionalis Bangladesh kerap memprioritaskan individu-individu kaya yang secara tidak resmi membayar pencalonan tersebut. Para pengusaha sendiri juga kerap berupaya mencari posisi di dalam partai atau berupaya mempengaruhi pengambilan keputusan melalui donasi yang besar. Di India, meski sudah mengalami

liberalisasi ekonomi selama dua dekade, banyak perusahaan masih rentan terhadap kehati-hatian pemerintah dalam mengambil tindakan baik dalam tingkat nasional maupun daerah. Banyak donasi gelap yang diberikan sebagai imbalan atau balas jasa kepada pemerintah atau partai politik.¹³¹

Di beberapa negara, mekanisme semacam itu telah menciptakan atau semakin menguatkan proses di mana 'senjata, uang, dan preman' (Filipina) atau 'uang dan otot' (India) mengerosi prosedur demokrasi formal. Di negara otoriter, pemilu hanya digunakan sebagai manipulasi oleh negara atau rejim partai/koalisi dan regulasi pada umumnya diabaikan oleh para penguasa. Banyak contoh yang telah diberikan sebelumnya. Hanya di negara-negara dengan tingkat demokrasi mapan terdapat kemungkinan yang besar bahwa regulasi akan dipatuhi. Hal ini menunjukkan bahwa pola regulasi tidak serta-merta menunjukkan praktik keuangan politik di lapangan.

Persoalan kronis yang sering berulang bagi partai dan kandidat politik adalah kekurangan uang untuk mengelola partai dan aktivitas kampanye, yang umumnya disebabkan oleh rendahnya iuran anggota partai atau ketiadaan dana publik. Salah satu solusi yang bisa diterapkan adalah kontrol penuh terhadap pendanaan partai politik oleh negara, sebagaimana dilakukan di Bhutan. Namun solusi ini nyaris tidak dapat diimplementasikan di semua negara Asia, dan banyak pihak akan menilai solusi tersebut sebagai pelanggaran kekuasaan negara.

Donasi privat menjadi sumber pendanaan paling besar bagi partai maupun kandidat di hampir semua negara Asia dan, sebagaimana terjadi pula di benua lain, iuran anggota partai menjadi pemasukan yang paling tidak signifikan. Untuk negara-negara di Asia Selatan dan Tenggara, kandidat individual biasanya membiayai sendiri dana kampanye mereka secara terpisah dari partai.

Sementara ada beberapa negara yang membuang banyak norma hukum terkait keuangan politik, beberapa yang lain justru menciptakan sekumpulan regulasi baru yang lebih kompleks. Jika ada kesamaan di dalam semua kasus yang dibahas di sini, kesamaan tersebut adalah adanya jeda yang mencolok antara norma dan realitas. Bahkan upaya reformasi dengan niat yang mulia sekalipun akan menghadapi berbagai persoalan terkait implementasi. Dominasi jaringan klientelistik terhadap relasi programatik antara politisi dan pemilih, tidak terkontrolnya 'dana gelap', lemahnya kepatuhan dan penegakan norma hukum, pengawasan yang lemah, sanksi yang juga lemah, adalah karakteristik utama kelemahan keuangan politik di Asia. Tetapi, bagaimanapun juga, hal tersebut tidak berarti bahwa peraturan menjadi tidak berarti. Meski dampak reformasi sulit diukur, regulasi baru terkadang efektif untuk mengubah perilaku donatur dan penerima dana.

Tetapi tidak ada solusi sempurna yang cocok untuk semua situasi. Tidak

131 Gowda dan Sridharan 2012, p. 237.

ada satu kerangka regulasi yang cocok untuk berbagai perbedaan kultural, politik, dan ekonomi.¹³² Perumusan hukum harus diterapkan ke dalam sistem politik dan pemilihan, bentuk kepartaian dan kompetisi antar kandidat, serta lingkungan ekonomi. Di negara dengan sistem pemilihan yang fokus pada kandidat, misalnya, akan lebih masuk akal bagi pemerintah untuk mengontrol pendapatan dan pengeluaran para kandidat. Di lingkungan ekonomi di mana sistem pencatatan ganda tidak terlalu rutin dilakukan, pembayar pajak biasanya hanya minoritas dan transaksi dilakukan melalui uang tunai; sehingga akan menjadi lebih sulit melacak jejak alur donasi politik. Dan, tentu saja, penerapan dan penegakan regulasi sangat bergantung pada kualitas demokrasi dan kesadaran etis para pemangku kepentingan yang terlibat. Perilaku anggota dan petinggi partai juga merupakan faktor penting dalam upaya pembentukan sistem keuangan politik yang bersih.

Independensi lembaga penegak regulasi, keterlibatan masyarakat sipil dalam melaporkan pelanggaran, serta tingkat pendidikan masyarakat terkait keuangan politik, juga merupakan faktor-faktor tambahan yang penting. Lebih jauh, selalu ada dampak yang bersifat kontra-produktif dan tawar-menawar dalam setiap regulasi. Jika regulasi terlalu mengatur alur pendapatan dan belanja para aktor politik, hal tersebut dapat membebani mereka dan mendorong mereka untuk melanggar regulasi itu sendiri. Tetapi jika batasan menjadi terlalu longgar, hal ini juga bisa menciptakan ruang baru bagi tumbuhnya ‘transaksi gelap’. Kontrol yang terlalu ketat juga dapat melumpuhkan kompetisi politik. Pendanaan publik dapat memperkuat sikap patuh terhadap hukum, tetapi juga dapat menciptakan kartel-kartel politik baru serta mendemobilisasi partisipasi akar-rumput.

Solusi bagi setiap persoalan keuangan politik di negara-negara Asia harus mempertimbangkan berbagai tolak ukur yang saling terkait. Pendanaan publik, misalnya, hanya harus ditingkatkan jika pada saat yang bersamaan partai politik menjadi semakin baik dalam hal manajemen dan transparansi internal. Hal ini mungkin dapat menjadi sebuah lingkaran setan. Partai dengan pengelolaan terbaik butuh dana besar, tetapi dana besar juga membutuhkan mekanisme pengawasan yang lebih ketat dan transparan. Di Filipina, Undang-undang Pengembangan Partai Politik Tahun 2012 yang belum diratifikasi membuktikan komplikasi tersebut: penguatan regulasi pendanaan melalui pendanaan publik, mekanisme pengawasan dan pelaporan yang lebih kuat, pengelolaan partai yang lebih baik, dan pemberantasan ‘pengkhianatan politik’ (misalnya seorang kandidat segera beralih kepada partai lain setelah memenangi pemilu). Tetapi segala capaian reformasi tersebut tetap terbuka bagi segala tindak manipulasi. Oleh sebab itu reformasi yang saling terkait menjadi penting.

132 Pinto-Duschinsky 2002.

Rekomendasi

Pembuat kebijakan¹³³

1. Pastikan bahwa regulasi yang dibuat tidak terlalu ambisius. Upayakan kerangka regulasi yang anda formulasikan konsisten dengan rencana implementasi peraturan. Kerangka regulasi harus konsisten untuk menghindari kebingungan di antara pejabat lembaga pemilu, partai politik, kandidat, dan pengamat.
2. Jelaskan dengan rinci bagaimana partai dan kandidat harus melaporkan pendanaan mereka, dan lembaga mana saja yang bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan dan pemberian sanksi. Berikan lembaga penegak regulasi kekuasaan yang cukup untuk menginvestigasi dan menghukum para pelanggar. Jika memungkinkan, terapkan juga regulasi terkait pelaporan pendanaan kepada donatur.
3. Sanksi hukum jangan sampai menciptakan suasana menakutkan dan paranoid sehingga melumpuhkan kompetisi politik. Lembaga-lembaga terkait harus bekerja secara independen steril dari segala pengaruh dari partai berkuasa.
4. Jika sebuah negara tidak memiliki sistem pendanaan publik (subsidi pemerintah), pertimbangkan untuk memulainya. Pastikan proses pencairan dana publik diikuti oleh kepatuhan penerima dana terhadap regulasi, misalnya terhadap kewajiban penyerahan laporan keuangan. Jika memungkinkan, upayakan pemberian dana publik dibarengi syarat bagi partai politik untuk melakukan reformasi internal. Reformasi ini bisa mencakup proses intra-partai yang lebih transparan dan demokratis, serta meningkatkan institusionalisasi partai.
5. Berikan akses gratis atau subsidi penggunaan media massa untuk meningkatkan tekanan finansial kepada partai/kandidat. Dorong diversifikasi sumber pemasukan partai/kandidat. Sumber pemasukan dari dana publik biasanya dapat dibarengi oleh sumber pemasukan lain seperti donasi, iuran anggota, dan aktivitas komersial terbatas seperti penjualan buku atau hasil publikasi lain.
6. Pertimbangkan untuk mengalokasikan dana khusus untuk kandidat perempuan atau tingkatkan aktivitas berbasis gender di dalam internal partai.

133 Pembuat kebijakan didefinisikan sebagai orang-orang yang terlibat dalam proses drafting, perubahan, dan pengadopsian kebijakan keuangan politik, entah dari lembaga eksekutif ataupun dari legislatif. Fokusnya di sini adalah peran dari pembuat kebijakan, bukan lembaga asal sang pembuat kebijakan.

Lembaga pengawas dan penegak regulasi

1. Lembaga regulasi pendanaan harus independen. Pastikan tidak ada campur tangan dari pemerintah, dan jalin kerja sama dengan semua pemangku kepentingan terkait, termasuk partai oposisi dan kelompok sipil.
2. Komunikasikan dengan jelas dan terbuka konflik internal yang terjadi di dalam tubuh lembaga anda. Buka semua informasi yang relevan ke hadapan publik dan libatkan kelompok sipil dalam upaya menyebarkan informasi mengenai persoalan-persoalan keuangan politik.
3. Pastikan penegakan regulasi dan pemberian sanksi diterapkan secara adil dan dapat dipahami oleh masyarakat luas. Sediakan infrastruktur penegakan peraturan yang komprehensif demi implementasi yang lebih efektif.
4. Patut diingat bahwa mekanisme pengawasan harus mempertimbangkan perspektif gender. Hal ini berkaitan dengan komposisi lembaga pengatur keuangan dan penciptaan data agregasi gender (misalnya data terkait akses dan penggunaan keuangan politik antara laki-laki dan perempuan).
5. Selalu libatkan partisipasi publik yang lebih luas. Semua orang harus dapat membaca detail (tetapi mudah dimengerti) laporan keuangan setiap partai/kandidat. Setiap laporan harus diaudit secara independen dan harus dipublikasi melalui internet tanpa ada penundaan.

Partai berkuasa

1. Sistem keuangan politik yang adil dan transparan dimulai dari sistem *checks and balances* di internal partai. Buat prosedur yang benar-benar demokratis di dalam partai anda terkait pemilihan internal (misal, pemilihan ketua partai), seleksi kandidat, perumusan kebijakan, dan, khususnya, pendanaan. Hindari praktik menjual pencalonan dan komersialisasi kampanye.
2. Sediakan mekanisme auditing eksternal yang independen dan diseminasikan informasi detail terkait pendanaan partai dan kandidat.
3. Dukung kandidat perempuan secara finansial atau melalui pelatihan yang spesifik, terutama untuk kandidat yang mencalonkan diri untuk kesekian kali.

Partai oposisi

1. Jika anda berada di dalam negara dengan rejim otoriter, jalin kerja sama dengan kelompok-kelompok reformis di dalam masyarakat. Ekspose pelanggaran dan tindakan korup partai berkuasa dan para petahana secara sistematis dan terbuka. Jelaskan kepada masyarakat mengapa arena politik tidak setara.
2. Sadari bahwa reformasi di dalam tubuh partai merupakan bagian dari upaya peningkatan kontrol atas pendanaan ilegal. Hal ini mencakup

etos demokrasi intra-partai dan prosedur internal yang transparan, terutama terkait persoalan pendanaan. Bangunlah sebuah partai yang terinstitusionalisasi dengan baik sehingga menjadi tolak ukur bagi pihak lain dalam hal pendanaan dan demokrasi intra-partai. Upayakan untuk terus independen dari donatur-donatur besar dan diversifikasi sumber pemasukan partai anda.

3. Buat peraturan keuangan politik sebagai elemen utama dari platform anda dan ajukan upaya reformasi yang realistis dan kredibel. Pertimbangkan untuk menetapkan limit pengeluaran/pengeluaran bagi para kandidat pemilu.
4. Pertimbangkan kesediaan dana internal partai untuk digunakan sebagai biaya kampanye atau pelatihan bagi kandidat perempuan.

Masyarakat sipil

1. Bentuk perhimpunan antar aktivis sipil dan kelompok untuk meningkatkan kesadaran publik dan mengawasi bentuk-bentuk problematis dari pendanaan partai politik. Patut diingat bahwa situasi di daerah bisa dapat berbeda dengan situasi di ibu kota/pusat. Bangun koneksi di tingkat lokal, regional, dan nasional.
2. Bangun kerjasama internasional untuk mempelajari bagaimana kelompok sipil di negara lain menyelesaikan persoalan keuangan politik di negara mereka. Kerjasama internasional juga dapat membantu memberikan tekanan lebih kepada penguasa dalam negeri.
3. Kumpulkan informasi terkait pengelolaan partai politik beserta pendanaa mereka. Dokumentasikan informasi tersebut secara sistematis dan presentasikan informasi tersebut ke hadapan publik.
4. Organisir kampanye perlawanan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh penguasa terhadap regulasi yang ada. Lakukan kerjasama dengan media massa dan pihak-pihak pro-reformasi dari sektor bisnis dan politik.
5. Bangun kerjasama dengan partai politik, tapi selalu tentukan dengan tegas batas-batas antara kelompok sipil dan partai politik. Upayakan untuk selalu memberikan dampak kepada proses pembuatan kebijakan dan bantu tingkatan kerangka regulasi yang sudah ada. Bantu pemerintah dalam upaya pemeriksaan keuangan politik.
6. Pertimbangkan akses pendanaan khusus untuk kandidat perempuan dan pelatihan kandidat perempuan. Bangun jaringan pendanaan semacam EMILY's List.
7. Gunakan berbagai macam media sosial. Terutama di negara-negara otoriter, terkadang cara ini merupakan cara satu-satunya untuk mendiseminasi informasi dan mengenali pelanggaran peraturan keuangan politik yang sistematis.

Aktor media

1. Kembangkan budaya jurnalisme investigatif, libatkan jurnalisme warga dan tetap upayakan lembaga media selalu independen dari pengaruh politik.
2. Ekspos pelanggaran secara sistematis. Laporkan secara penuh berbagai jenis korupsi, kolusi antara politik dan bisnis, penyalahgunaan kekayaan negara, pembelian suara, dan sebagainya. Tingkatkan kesadaran publik yang lebih luas mengenai keuangan politik dan korupsi tanpa harus menjadi sensasional.
3. Jangan libatkan media anda dengan urusan kampanye politik. Kembangkan kode etis yang dapat menghukum setiap jurnalis yang menerima “amplop” dalam menulis laporan.
4. Berikan perhatian khusus kepada isu gender dalam menulis laporan terkait kampanye dan partai politik.

Aktor internasional

1. Selalu persepsikan peningkatan di dalam sistem keuangan politik sebagai bagian dari proyek reformasi yang komprehensif yang meliputi organisasi partai dan berbagai jenis keterkaitan antara pengusaha dan politisi.
2. Pertimbangkan konteks dan situasi politik, ekonomi, dan kultural dari masing-masing negara. Regulasi yang berhasil di suatu negara dapat berakhir bencana di negara yang lain.
3. Diseminasi informasi melalui praktik yang terbaik dan jalin kerjasama dengan para politisi dan pengusaha pro-reformasi, juga dengan aktivis dan ilmuwan politik lokal. Perkuat tokoh-tokoh masyarakat sipil sambil juga mereformasi faksi-faksi di dalam partai politik dan pemerintahan.
4. Di banyak kasus, upaya pemantauan pemilu tidak dibarengi dengan fokus yang memadai terhadap persoalan keuangan politik. Terus gali lebih banyak informasi dan analisis keuangan partai/kandidat, kerangka regulasi, dan mekanisme implementasinya sebagai bagian penting dari misi pemantauan.

Referensi

- ABS/CBN News (2010) ‘Poll Spending Cap Outdated: Comelec Spokesman’.
- Antara News (2012) ‘Political Parties Should Be Allowed to Have Businesses’, 16 Juli.
- Arlegue, Celito dan Coronel, John Joseph S. (2003) ‘Philippines’, in Peter M. Manikas and Laura L. Thornton (eds), *Political Parties in Asia: Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*, pp. 217–62. Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs.
- Asian Network for Free Elections (ANFREL) (2008) *Mission Report 2008: Nepal*

Constituent Assembly Election.

- Asian Network for Free Elections (ANFREL) (2011) *Report of the International Election Observation Mission: Thailand*.
- Asian Network for Free Elections (ANFREL) (2012a) 'Vision of a Blueprint for ASEAN Democracy, Free and Fair Elections', tersedia pada <http://newmyanmarfoundation.blogspot.de/2012/02/vision-of-blueprint-for-aseandemocracy.html>
- Asian Network for Free Elections (ANFREL) (2012b) 'ANFREL joined NDI and UNEAD for the official public launch of the Declaration of Global Principles for Nonpartisan Election Observation and Monitoring by Citizen Organizations (GNDEM)', tersedia pada <http://anfrel.org/anfrel-joined-ndi-and-unead-for-theofficial-public-launch-of-the-declaration-of-global-principles-for-nonpartisanelection-observation-and-monitoring-by-citizen-organizations-gndem/> Association for Democratic Reforms (ADR) (no date) *Analysis of Income of Political Parties in India*, tersedia pada http://adrindia.org/sites/default/files/Income%20of%20Political%20Parties_v4.pdf
- Austin, Reginald and Tjernstrom, Maja (eds) (2003) *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA.
- Balgos, Cecile C.A., Mangahas, Malou and Casiple, Ramon (eds) (2010) *Campaign Finance Reader: Money Politics and the May 2010 Elections*. Quezon City: Philippine Center for Investigative Journalism and the Pera at Pulitika 2010 Consortium.
- Betz, Joachim (2005) 'Die Organisation und Finanzierung Indischer Parteien' [The Organization and Financing of Indian Parties], in Gunter Schucher and Christian Wagner (eds), *Indien: Politik, Wirtschaft, Gesellschaft* [India: Politics, Economy, Society], pp. 31–51. Hamburg: Institut fur Asienkunde.
- Bhaskar, Utpal and Surseh, Appu Esthose (2012) 'Spending Limits Take the Buzz out of Poll Campaigns', *Livemint*, 29 January, tersedia pada <http://www.livemint.com/Politics/T4ES5VOvoRUjsHyFRvkAM/Spending-limits-take-the-buzzout-of-poll-campaigns.html>
- Bjarnegard, Elin (2013a) 'Who's the Perfect Politician? Clientelism as a Determining Feature of Thai Politics', in Dirk Tomsa and Andreas Ufen (eds), *Party Politics in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*. London and New York: Routledge.
- Bjarnegard, Elin (2013b) *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bertelsmann Stiftung (BTI) (2012a) *Afghanistan Country Report*. Gutersloh: BTI.

- Bertelsmann Stiftung (BTI) (2012b) *South Korea Country Report*. Gutersloh: BTI.
- Butsripoom, Atthayut (2011) 'Democrats Receive Most Donations from Taxpayers', *The Nation*, 28 March.
- Carlson, Matthew (2012) 'Financing Democracy in Japan: The Allocation and Consequences of Government Subsidies to Political Parties', *Party Politics*, 18(3), pp. 391–408.
- Carter Center (2009) *Final Report of the Carter Center Limited Observation Mission to the April 9, 2009 Legislative Elections in Indonesia*.
- Chhibber, Pradeep (2013) 'Dynastic Parties: Organization, Finance and Impact', *Party Politics*, 19(2), pp. 277–95.
- Committee for Free and Fair Elections in Cambodia (COMFREL) (2012) *Report on Misuse of State Resource for Political Party Purposes*, tersedia pada http://anfrel.org/wp-content/uploads/2012/06/Final_Misuse-of-State-Human-Resource_Eng-correct.pdf
- Da Cunha, Derek (2012) *Breakthrough. Roadmap for Singapore's Political Future*. Singapore: Straits Times Press.
- Democracy International (2011) *Afghanistan Election Observation Mission 2010: Final Report*, tersedia pada <http://www.democracyinternational.com/publications/election-observation-mission-afghanistan-2010-parliamentary-elections-report>
- Dick, Howard (2011) 'Corruption in East Asia', in Mark Beeson and Richard Stubbs (eds), *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, pp. 186–99. Oxon: Routledge.
- EU Election Expert Mission (EU EEM) (2008) *Republic of the Maldives – Presidential Election, 8 and 28 October 2008. Final Report*.
- EU Election Observation Mission (EU EOM) (2008a) *Bhutan 2008 : Final Report on the National Assembly Elections – 24 March 2008*, tersedia pada http://www.eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/eu__com_bhutan_2008_fi nal_report.pdf
- EU Election Observation Mission (EU EOM) (2008b) *Pakistan 2008 Final Report National and Provincial Assembly Elections – 18 February 2008*, tersedia pada http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2008/pakistan/index_en.htm
- EU Election Observation Mission (EU EOM) (2012) *Timor-Leste 2012 : Final Report on the Parliamentary Election*, tersedia pada http://www.eucom.eu/fi les/pressreleases/english/east-timor-2012-fi nal-report_en.pdf
- Fackler, Martin (2009) 'Japan's Political Dynasties Come under Fire but Prove Resilient', *New York Times*, 14 March.
- Ferdinand, Peter (2003) 'Party Funding and Political Corruption in East Asia: The Cases of Japan, South Korea and Taiwan', in Reginald Austin and Maja

- Tjernstrom (eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, pp. 55–69. Stockholm: International IDEA.
- Gaunder, Alisa (2011) ‘WIN WIN’s Struggles with the Institutional Transfer of the EMILY’s List Model to Japan: The Role of Accountability and Policy’, *Japanese Journal of Political Science*, 12(1), pp. 75–94.
- Global Integrity Report (2009) *Scorecard: Japan 2008*, tersedia pada <http://report.globalintegrity.org/Japan/2008/scorecard>
- Gomez, Edmund T. (2012) ‘Monetizing Politics: Financing Parties and Elections in Malaysia’, *Modern Asian Studies*, 46(5), pp. 1370–97.
- Gowda, M. V. Rajeev and Sridharan, E. (2012) ‘Reforming India’s Party Financing and Election Expenditure Laws’, *Election Law Journal*, 11(2), pp. 226–40.
- Halder, Nomita (2004) ‘Female Representation in Parliament: A Case Study from Bangladesh’, *New Zealand Journal of Asian Studies*, 6(1), pp. 27–63.
- Hellmann, Olli (2011): *Political Parties and Electoral Strategy: The Development of Party Organization in East Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heywood, Paul (1997) ‘From Dictatorship to Democracy: Changing Forms of Corruption in Spain’, in Donatella della Porta and Yves Meny (eds), *Democracy and Corruption in Europe*, London: Pinter, pp. 65–84.
- Hicken, A. (2011) ‘Clientelism’, *Annual Review of Political Science*, 14, pp. 289–310.
- Hilgers, T. (2011) ‘Clientelism and Conceptual Stretching: Differentiating among Concepts and among Analytical Levels’, *Theory & Society*, 40(5), pp. 567–88.
- Indonesia Corruption Watch (ICW) (2009) *Tindak Lanjut Dugaan Manipulasi Dana Kampanye Pemilu Legislatif dan Pilpres 2009* [Follow-up on Alleged Manipulation of Campaign Funds in the 2009 Legislative and Presidential Elections], tersedia pada <http://www.antikorupsi.org/docs/audit-dana-kampanyelegislatif-rev3.pdf>
- International Center for Research on Women (ICRW) and UN Women (2012) *Country Reviews, Women’s Political Participation in South Asia (Bangladesh, Bhutan, Nepal, Pakistan and Sri Lanka)*.
- International Committee for Fair Elections in Taiwan (ICFET) (2011) *Election Observation Mission 2012: Taiwan Elections Handbook*.
- International Crisis Group (ICG) (2009) *Afghanistan’s Election Challenges*, Crisis Group Asia Report No. 171.
- International Election Observation Mission (IEOM) (2012) *Report on the National Election in Taiwan*.
- International IDEA, Political Finance Basis Data, tersedia pada <http://www.idea.int/political-finance>.

- International Republican Institute (IRI) (2009) *Election Observation Mission, Final Report: Bangladesh Parliamentary Elections, December 29, 2008*, tersedia pada <http://www.iri.org/sites/default/files/Bangladesh's%202008%20Parliamentary%20Elections.pdf>
- Irwanto, Ferry (2009) 'A Typically Well-Oiled Campaign Approach From a Well-Suited Team', *Jakarta Globe*, 9 June.
- Kapur, Devesh (2012) 'The Puzzle of Poll Financing: Changing how Political Parties Fund their Election Battles is Essential to the Fight against Corruption', *Business Standard*, 8 October.
- Katz, Richard and Mair, Peter (1995) 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party', *Party Politics*, 1, pp. 5–28.
- Klein, Axel and Winkler, Chris (2012) Japan. Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag.
- Kochanek, Stanley A. (2010) 'Corruption and the Criminalization of Politics in South Asia', in Paul R. Brass (ed.), *South Asia Routledge Handbook of South Asian Politics: India, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, and Nepal*, pp. 364–81. Oxon: Routledge.
- Koellner, Patrick (2009) 'Japanese Lower House Campaigns in Transition: Manifest Changes or Fleeting Fads?', *Journal of East Asian Studies*, 9(1), pp. 121–49.
- Kompas (2010) *Wajah DPR dan DPD 2009-2014* [The Face of Parliament and Senate 2009–2014]. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Kupferschmidt, David (2009) *Illicit Political Finance and State Capture*. Stockholm: International IDEA.
- Lee, Eugene (2011) 'Of Money and Politics: The Political Donations Act (2011)', *Singapore Law Review*.
- Lumanauw, Novi, Sihite, Ezra dan Sihaloho, Markus Junianto (2013) 'Indonesia's Direct Local Elections on Chopping Block', *Jakarta Globe*, 2 April.
- MacRae, Graeme dan Putra, Nyoman Darma (2009) 'Not Just an Elite Game', *Inside Indonesia*, 97, tersedia pada <http://www.insideindonesia.org/edition-97/notjust-an-elite-game>
- Mangahas, Malou (2013) 'Pera, Puditika, at Eleksyon: Comelec Lays Down Rules', tersedia pada <http://pcij.org/blog/2013/01/16/pera-puditika-at-eleksyon-comeclelays-down-rules>
- Mayberry, Kate (2013) 'Malaysia Opposition Battles Financial Odds', *Al Jazeera*, 29 April.

- McCargo, Duncan and Pathmanand, Ukrist (2005) *The Thaksinization of Thailand*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies.
- Mietzner, Marcus (2007) 'Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption', *Contemporary Southeast Asia*, 29(2), pp. 238–63.
- Mietzner, Marcus (2008) 'Soldiers, Parties and Bureaucrats: Illicit Fund-Raising in Contemporary Indonesia', *South East Asia Research*, 16(2), pp. 225–54.
- Mietzner, Marcus (2011) 'Funding Pilkada: Illegal Campaign Financing in Indonesia's Local Elections', in Edward Aspinall and Gerry van Klinken (eds), *The State and Illegality in Indonesia*, pp. 123–38. Leiden: KITLV Press.
- National Election Commission (NEC) (Korea) (2012) 'Election Subsidies and Female Candidate Nomination Subsidies for Parties', 26 March, tersedia pada <http://www.nec.go.kr/engvote/news/news.jsp?num=191>
- New Indian Express (2014) 'Can We Have a Cleaner Parliament in 2014?' Published 2 March 2014, tersedia pada http://www.newindianexpress.com/opinion/Can-We-Have-a-Cleaner-Parliament-in-2014/2014/03/02/article2085083.ece#U0zwr_mH4vy
- Ohman, Magnus (2012) *Campaign Finance Oversight in the 2009 Presidential Elections in Afghanistan*, IFES Political Finance White Paper Series No. 7. Kabul: IFES, 2009.
- Paath, Carlos (2013) 'Legislative Candidates Need at Least Rp 1 Billion to Run in the Election: Priyo', *Jakarta Globe*, 23 April.
- Paath, Carlos and Amelia, Rizky (2013) 'Activists Laud New Election Funding Rule Aimed at Better Transparency', *Jakarta Globe*, 6 May.
- Philippine Center for Investigative Journalism (2010) 'Venture capitalists or true believers? Only 308 donors funded campaign for presidency', tersedia pada <http://pcij.org/stories/only-308-donors-funded-campaign-for-presidency/Philippine>
- Center for Investigative Journalism (2013) 'Poll laws in limbo: Firms can't donate but owners bankroll bets', tersedia pada <http://pcij.org/stories/poll-laws-in-limbo-firms-cant-donate-but-owners-bankroll-bets/>
- Phongpaichit, Pasuk and Baker, Chris (2009) *Thaksin*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002) 'Financing Politics: A Global View', *Journal of Democracy*, 13(4), pp. 69–86.
- Qodari, Muhammad (2010) 'The Professionalisation of Politics: The Growing Role of Polling Organisations and Political Consultants', in Edward Aspinall and Marcus Mietzner (eds), *Problems of Democratisation in Indonesia: Elections*,

- Institutions and Society*, pp. 122–40. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Quota Project (2014) Global Basis Data of Quotas for Women, Country Overview, tersedia pada <http://www.quotaproject.org/country.cfm>
- Radio Australia (2012) ‘Timor PM’s Party under Scrutiny over Political Donations’, 20 May, tersedia pada <http://www.radioaustralia.net.au/international/radio/program/connect-asia/timor-pms-party-under-scrutiny-overpolitical-donations/946440>
- Reilly, Ben (2006) *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific*. Oxford: Oxford University Press.
- Republic of Indonesia (2012) Law No. 8/2012 of the Republic of Indonesia on General Election of the Members of the House of Representatives, People’s Representative Council and Regional House of Representatives, tersedia pada http://www.anfrel.org/wp-content/uploads/2012/08/IFES-Indonesia-Unofficial-Translation-of-Law-82012-on-Legislative-Elections-v1_2012-06-14.pdf
- Sabarini, Proditia and Partogi, Sebastian (2013) ‘Want to Run? Show Me the Money First’, *Jakarta Post*, 9 April.
- Santucci, Jack and Ohman, Magnus (2009) ‘Practical Solutions for the Disclosure of Campaign and Political Party Finance’, in Magnus Ohman and Hani Zainulbhai (eds), *Political Finance Regulation: The Global Experience*, pp. 25–41. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral System.
- Saragih, Bagus (2012) ‘Govt Requires Parties to “Educate” Voters’, *Jakarta Post*, 23 November.
- Shrivastava, Rahul (2012) ‘Who Funds India’s Political Parties? Report Says Most Donors Anonymous’, NDTV, 10 September, tersedia pada <http://www.ndtv.com/article/india/who-funds-india-s-political-parties-report-says-most-donorsanonymous-265499>
- Shvedova, Nadezhda (2005) ‘Obstacles to Women’s Participation in Parliament’, in Julie Ballington and Azza Karam (eds), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, pp. 93–110. Stockholm: International IDEA.
- Sihaloho, Markus Junianto (2013) ‘House Makes Argument for Independent Poll Monitors’, *Jakarta Globe*, 4 June.
- Singaporeans For Democracy (SFD) (2010) *Report on Electoral Reform to UN Universal Periodic Review*, tersedia pada <http://de.scribd.com/doc/40479745/Singaporeans-For-Democracy-report-on-Electoral-Reform-to-UN-Universal-Periodic-Review>
- Sirivunnabood, Punchada (2013) ‘Building Local Party Organizations in Thailand: Strengthening Party Rootedness or Serving Elite Interests?’, in Dirk Tomsa and Andreas Ufen (eds), *Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral*

- Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*, pp. 163–85. London and New York: Routledge.
- Stubbs, Richard (2012) 'The Developmental State and Asian Regionalism', in Mark Beeson and Richard Stubbs (eds), *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, pp. 90–9. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Suri, K.C. (2007) *Political Parties in South Asia: The Challenge of Change*. Stockholm: International IDEA.
- Sustainable Governance Indicators (SGI) (2011) *Japan Report*, tersedia pada http://www.sgi-network.org/index.php?page=countries_status&country=JPN&pointer=1#point_1
- Teehankee, Julio (2013) 'Clientelism and Party Politics in the Philippines', in Dirk Tomsa and Andreas Ufen (eds), *Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*, pp. 186–214. London and New York: Routledge.
- Thompson, Nick (2012) 'International Campaign Finance: How Do Countries Compare?', 5 March, tersedia pada CNN.com
- Times of India, (2012) 'The Indian National Congress is the richest political party', published August 12, 2012, tersedia pada <http://timesofindia.indiatimes.com/city/bangalore/Indian-National-Congress-is-the-richest-political-party/articleshow/15455081.cms?intenttarget=no>
- Tomsa, Dirk (2013) 'What Type of Party? Southeast Asian Parties between Clientelism and Electoralism', in Dirk Tomsa and Andreas Ufen (eds), *Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*, hlmn. 20–39. London and New York: Routledge.
- Tomsa, Dirk and Ufen, Andreas (2013) 'Introduction: Clientelism and Electoral Competition in Southeast Asia', in Dirk Tomsa and Andreas Ufen (eds), *Political Parties in Southeast Asia: Clientelism and Electoral Competition in Indonesia, Thailand and the Philippines*, hlmn. 1–19. London and New York: Routledge.
- Transparency International (TI) (2006) *National Integrity Systems Country Study Report Republic of Korea 2006*, tersedia pada http://csis.org/images/stories/hills/06Korea_NationalIntegritySystems.pdf
- Transparency International (TI) (2010) *Promoting Transparency in Political Finance: Bangladesh, Indonesia and Nepal*, tersedia pada http://archive.transparency.org/regional_pages/asia_pacific/current_projects/transparency_in_political_financing_in_the_asia_pacific
- Transparency International Malaysia (TI Malaysia) (2011) *Reforming Political Financing in Malaysia*. Kuala Lumpur: TI Malaysia.

- Ufen, Andreas (2008) 'From Aliran to Dealignment: Political Parties in Post-Suharto Indonesia', *South East Asia Research* 16(1), hlmn. 5–41.
- Ufen, Andreas (2010) 'Electoral Campaigning in Indonesia: The Professionalization and Commercialization after 1998', *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 4, hlmn. 11–37.
- United Nations Development Programme and National Democratic Institute for International Affairs (UNDP/NDI) (2011): *Empowering Women for Stronger Political Parties: A Guidebook to Promote Women's Political Participation*, tersedia pada <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/gender/gender%20and%20governance/Empowering-women-for-stronger-political-parties-eng.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013) *Afghanistan Opium Survey 2013, Summary Findings*, tersedia pada http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan_report_Summary_Findings_2013.pdf
- Vaishnav, Milan (2011) *The Market for Criminality: Money, Muscle and Elections in India*. Working Paper, Columbia University, tersedia pada <http://casi.ssc.upenn.edu/system/files/Market%2Bfor%2BCriminality%2B-%2BAug%2B2011.pdf>
- Wang, Chin-Shou and Kurzman, Charles (2007) 'The Logistics: How to Buy Votes', in Frederic Charles Schaffer (ed.), *Elections For Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, hlmn. 61–78. Manila: Ateneo University Press.
- Weintraub, Ellen L. and Brown, Samuel (2012) 'Following the Money: Campaign Finance Disclosure in India and the United States', *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 11(2), hlmn. 241–66.
- Welsh, Bridget (2013) 'Buying support – Najib's 'commercialisation' of GE13', blog article, tersedia pada <http://bridgetwelsh.com/2013/04/buying-support-najibsccommercialisation-of-ge13>
- Widhiarto, Hasyim (2011) 'Politicians Plundering Public Funds to Keep their Parties Going', *Jakarta Post*, 15 Agustus.
- Zakaria, Hazlan (2013) 'PKR Accuses Zahid of Buying Votes, Huge Overspending', *Malaysiakini*, 12 Juni, tersedia pada <http://www.malaysiakini.com/news/232722>

BAB 5

BAB 5



Amerika Latin

Juan Fernando Londoño dan Daniel Zovatto*

Pendahuluan

Uang memainkan peran yang sangat penting di dalam politik Amerika Latin¹ sebagai hasil dari pertumbuhan ekonomi, meningkatnya jumlah investasi asing langsung, dan bertambahnya jumlah populasi kelas menengah. Antara tahun 2003 dan 2008, contohnya, wilayah ini mengalami rata-rata pertumbuhan PDB per tahun hingga hampir mencapai 5 persen.² Wilayah ini juga menyaksikan peningkatan investasi asing langsung mencapai 31 persen antara 2010 dan 2011³ dan mobilitas sosial yang besar: kelas menengah merepresentasikan 20 persen dari total populasi pada 1995 dan 30 persen pada 2009.⁴

Meski pentingnya uang di dalam politik meningkat bertepatan dengan proses konsolidasi nilai-nilai dan institusi demokrasi di seluruh wilayah Amerika Latin, persoalan ini kerap diasosiasikan dengan skandal korupsi dan pengaruh kepentingan-kepentingan kriminal (serta impotensi pihak berwenang di dalam menghadapi kepentingan semacam itu) daripada dilihat sebagai investasi untuk memperkuat institusi demokrasi dan menyamaratakan arena kompetisi politik.

* Penulis mengucapkan terima kasih kepada Luis Alfredo Rodriguez atas bantuan penelitian dan pemilihan materi yang bermanfaat; Juanita Betancourt, atas sistematisasi informasi; Omar Dario Pena Nino, konsultan dan peneliti khusus di bidang ekonomi politik; dan tim International IDEA Amerika Latin dan Karibia, yang memberikan masukan dan kontribusi.

1 Di dalam bab ini, Amerika Latin mencakup Argentina, Belize, Bolivia, Brazil, Cile, Kolombia, Kosta Rika, Ekuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Meksiko, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, Suriname, Uruguay, dan Venezuela.

2 OECD 2012.

3 Pertumbuhan ekonomi Amerika Latin lebih cepat dari pertumbuhan rata-rata global (ECLAC 2012).

4 World Bank 2013.

Sejumlah penelitian penting telah meneliti peran uang di dalam politik Amerika Latin beberapa dekade belakangan.⁵ Penelitian-penelitian tersebut mengkonfirmasi adanya jarak antara kepadatan peraturan hukum yang diterapkan oleh hampir semua negara Amerika Latin dengan peran uang di dalam kehidupan politik dan pemilu. Meski terdapat data yang terbilang lengkap, mutakhir, dan mudah diakses terkait peraturan keuangan politik, tetapi nyaris tidak ada informasi yang praktis dan kuantitatif mengenai *jumlah* pendanaan tersebut (khususnya mengenai asal-usul dan dampaknya terhadap kehidupan demokrasi).

Perhatian terhadap jumlah uang yang beredar di dalam kampanye politik semakin meningkat, dan persoalan ini menjadi prioritas tertinggi di sejumlah organisasi masyarakat sipil.⁶ Beberapa tahun belakangan kerap terjadi aksi protes dari masyarakat sipil di negara-negara Amerika Latin, menegaskan keterkaitan antara persoalan peranan uang di dalam politik dengan meningkatnya kualitas demokrasi dan distribusi kemakmuran. Di Brazil, masyarakat menyuarakan kekecewaan mereka terhadap politisi korup di jalanan. Aksi-aksi ini semakin mengindikasikan bahwa politisi yang tidak bisa menyelesaikan persoalan-persoalan seperti pembelian suara, korupsi, atau kolusi politik akan segera menghadapi konsekuensi hukum atau politis yang berat.

Bab ini akan menghadirkan sebuah ikhtisar dari peraturan keuangan politik di Amerika Latin.

Permasalahan keuangan politik di Amerika Latin

Persoalan-persoalan yang berkaitan dengan keuangan politik di Amerika Latin kebanyakan tidak lahir akibat dari kurangnya regulasi, tetapi ketidakmampuan pemerintah untuk menegakkan regulasi-regulasi tersebut. Lemahnya penegakan hukum sebetulnya bukan menjadi persoalan di dalam bidang keuangan politik saja, tetapi sudah menjadi karakteristik evolusi negara hukum di Amerika Latin. Persoalan tersebut juga tidak hanya berdimensi tunggal; lemahnya penegakan hukum di Amerika Latin merupakan hasil dari berbagai variabel – di antaranya faktor kultural, desain regulasi yang terlalu eksekutif dan tidak pas, kapasitas lembaga yang tidak memadai dan kurangnya mekanisme untuk pengawasan publik, politik, dan hukum – di mana kesemuanya akan mempengaruhi tingkat kepatuhan dan akuntabilitas yang sesungguhnya.

Solusi untuk persoalan tersebut membutuhkan kehendak politik yang besar, dan lembaga pengawas dan penegak regulasi harus memiliki fleksibilitas kelembagaan yang cukup untuk menjalin kerja sama dengan pihak lain yang

5 Lihat, misalnya, Gutierrez dan Zovatto 2011.

6 Organisasi yang bekerja di wilayah ini dalam tingkat regional dan nasional adalah: Transparency International (melalui Crinis Project), the Organization of American States, Poder Ciudadano di Argentina, Auditoria Ciudadana di Kosta Rika dan Accion Ciudadana di Guatemala.

terlibat dalam upaya pemberantasan pendanaan yang dilarang hukum di dalam politik. Tantangan utama untuk memahami dan mencegah secara efektif persoalan uang gelap di dalam politik saling berhubungan satu sama lain.

Proses kembalinya rejim demokrasi di negara-negara Amerika Latin di periode 1990-an setelah beberapa dekade sebelumnya dikuasai oleh junta militer – serta berkembangnya upaya untuk melanjutkan konsolidasi demokrasi itu sendiri – membuat bidang regulasi di wilayah ini berkembang dengan pesat. Banyak organisasi regional di wilayah ini, seperti Organization of American States (OAS), mulai fokus menghadapi persoalan uang di dalam politik dan regulasi pendanaan.

Kurangnya transparansi dan informasi yang terpercaya

Mayoritas negara di Amerika Latin mewajibkan partai politik menyerahkan laporan keuangan mereka secara rutin, baik itu per tahun (84 persen) dan/atau tergantung siklus periode kampanye (75 persen). Sekitar setengah dari negara-negara di Amerika Latin menerapkan regulasi yang sama terhadap kandidat politik individual. Tetapi konsistensi regulasi ini berbanding terbalik dengan minimnya informasi terkait asal-usul keuangan politik dan kurangnya perdebatan mengenai peran uang di dalam kampanye politik. Pada praktiknya, kepatuhan aktor-aktor politik terhadap regulasi penyerahan laporan keuangan juga terbilang rendah akibat rendahnya akses kepada informasi publik.⁷ Minimnya sumber informasi nasional mengenai dana kampanye membuat proses analisis komparatif menjadi sulit. Pelanggaran terhadap regulasi pelaporan keuangan membuat partai politik dan kandidat semakin mudah melanggar batas atas pengeluaran, dan pada gilirannya akan mempermudah praktik korupsi. Rendahnya transparansi juga memperbesar kemungkinan partai/kandidat mendapat kekebalan hukum, serta memperbesar pula kemungkinan masuknya dana-dana yang dilarang hukum ke dalam partai yang dapat menurunkan kredibilitas partai tersebut. Meskipun begitu, persoalan keuangan politik tetap tidak menjadi salah satu topik dalam debat pemilu, kecuali untuk kasus-kasus tertentu (misalnya: infiltrasi dana asing atau dana hasil tindak kriminal); banyak politisi yang masih menganggap urusan keuangan politik sebagai urusan internal partai masing-masing.

Peraturan yang terkonseptualisasi dengan buruk

Amerika Latin kekurangan standar regional (yang diadopsi oleh kesepakatan internasional) untuk keuangan politik. Konvensi Inter-Amerika untuk Pemberantasan Korupsi (the Inter-America Convention against Corruption) yang diratifikasi pada 1997, tidak memiliki konten spesifik yang menyinggung

7 Transparency International dan Carter Center 2007.

soal keuangan politik. Pasal 5 dari Piagam Demokrasi Inter-Amerika (the Inter-American Democratic Charter) yang ditandatangani pada 2001, menyatakan bahwa partai politik memiliki peran krusial bagi demokrasi dan oleh sebab itu masyarakat perlu memperhatikan ‘persoalan yang berkaitan dengan kampanye pemilu berbiaya tinggi dan upaya pembentukan sistem pendanaan yang seimbang dan transparan’, tetapi Piagam ini tidak memberikan penjelasan praktis untuk mencapai tujuan tersebut.

Di banyak kasus, kerangka hukum di Amerika Latin mengandung begitu banyak celah hukum atau justru terlalu kaku sehingga sulit untuk direformasi. Lebih sering terjadi regulasi-regulasi yang ada tidak memberikan hasil yang diidamkan karena buruknya konseptualisasi dan pemahaman mengenai implikasi-implikasi dari regulasi itu sendiri. Contohnya, meskipun memiliki regulasi pembatasan jumlah donasi, sebuah negara belum tentu berhasil menghapus ketidaksetaraan keuangan politik yang dapat berasal dari berbagai sumber. Dan jika regulasinya terlampaui ketat, hal tersebut dapat mendorong terjadinya pelanggaran.

Penyusupan keuangan yang dilarang hukum

Kuangan yang dilarang hukum, terutama yang berasal dari transaksi jual-beli narkoba, merupakan persoalan besar di Amerika Latin: dana ini bisa mempengaruhi stabilitas sistem politik yang ada termasuk jalannya institusi politik itu sendiri. Organisasi kriminal memiliki pengaruh yang sangat besar, terutama di jalur perdagangan narkoba yang melintas dari wilayah Andean hingga Meksiko. Kasus paling ekstrim adalah Kolombia, di mana absennya kerangka regulasi selama dua dekade telah menciptakan celah bagi para kriminal untuk mengeruk keuntungan. Terlebih lagi, ketika adanya dominasi negara oleh kelompok militer yang semakin mempersulit upaya untuk mencegah masuknya donasi politik oleh organisasi-organisasi kriminal tersebut, atau mencegah para politisi untuk membiayai organisasi-organisasi tersebut karena pengaruhnya yang kuat di daerah. Sejauh praktik distribusi obat-obatan terlarang terjadi di negara-negara lain di Amerika Latin, persoalan masuknya dana yang dilarang hukum dalam kehidupan politik dan proses pemilihan telah menjadi risiko yang tergeneralisasi.⁸

Ketiadaan lembaga pengawas dan penegak regulasi yang kuat

Di seluruh wilayah Amerika Latin, sangat jelas terlihat bahwa ada jarak yang sangat jauh antara regulasi dengan implementasinya.⁹ Lemahnya penegakan

8 Garay Salamanca dan Salcedo Albarán 2012.

9 Konfirmasi ini berdasarkan informasi dari Global Integrity, sebuah organisasi yang membandingkan regulasi-regulasi dan implementasinya, mengukur efektivitas regulasi tersebut, dan akses informasi mengenai keuangan politik. Kedua variabel dikalkulasi pada skala 0 sampai 100. Berdasarkan laporan tahun 2011, di Kolombia eksistensi regulasi mendapat nilai 100 (sangat kuat), sementara implementasinya 77 (moderat); di Meksiko, tingkat regulasi mendapat nilai 90, sementara implementasi

regulasi berakar pada langkanya institusi pengawasan dan penegak hukum yang kuat. Jika lembaga pengawas tidak menciptakan suatu standar atau alur pelaporan yang jelas, serta tidak menindaklanjuti laporan yang mereka terima, maka lembaga tersebut sebetulnya tidak memahami wewenang mereka untuk menerapkan regulasi kepada partai dan kandidat politik. Hingga level tertentu, hal ini disebabkan oleh kurangnya sumber daya dan tenaga ahli, sehingga menyulitkan mereka untuk mendeteksi pelanggaran dengan cermat.

Tetapi masalah utama terkait lemahnya penegakan hukum di Amerika Latin dapat kita telusuri pada lemahnya kehendak politik untuk membicarakan persoalan-persoalan keuangan politik, khususnya terkait persoalan dana yang dilarang hukum yang beredar di kalangan elit politik. Oleh sebab itu, di samping kekurangan sumber daya, kebanyakan lembaga pengawas dan penegak regulasi di Amerika Latin juga kekurangan independensi dan wewenang hukum untuk melakukan kerja mereka dengan baik: mereka ditugasi mengawasi orang-orang yang memberikan mereka wewenang untuk melakukan tugas tersebut. Akibatnya, hanya sedikit sanksi yang diberikan kepada para pelanggar peraturan keuangan politik di Amerika Latin. Ketika para pelanggar dapat melenggang bebas dari hukuman, mereka akan terus merasa kebal hukum, dan pada gilirannya akan memberikan insentif bagi orang lain untuk ikut-ikutan melakukan pelanggaran. Rasa kebal hukum ini pada akhirnya akan merusak kredibilitas peraturan keuangan politik.

Sumber pendapatan partai politik dan kandidat

Pelarangan kontribusi

Negara-negara di Amerika Latin memiliki berbagai macam bentuk pelarangan kontribusi politik, khususnya donasi politik kepada kandidat individual. Salah satu bentuk pelarangan yang paling banyak digunakan adalah larangan donasi asing kepada partai maupun kandidat (88 persen negara di Amerika Latin melarang donasi asing kepada partai dan 77 persen kepada kandidat). Amerika Latin memiliki sejarah panjang terkait intervensi pihak asing, dan semua pelarangan terhadap donasi asing ini adalah sebuah upaya untuk mencegah masuknya pengaruh asing di dalam kehidupan demokrasi mereka. Banyak kasus di mana perusahaan atau pemerintah asing memberikan donasi kepada partai atau kandidat politik di negara-negara Amerika Latin, mulai dari Argentina di selatan sampai Meksiko di utara. Di Nikaragua ditemukan banyak aliran dana asing yang diberikan untuk membiayai kegiatan politik.¹⁰ Mantan

hanya 44 (sangat lemah); dan di Venezuela, regulasi mendapat 36,5, sementara implementasi 4,5. Untuk tahun 2010, Argentina mendapat nilai 100 untuk regulasi dan 77 untuk implementasi; di Guatemala 80 dan 0; dan di Peru 74 dan 59. Untuk tahun 2009, di Brazil nilainya 53 dan 54; di Cile 77 dan 43; dan di Ekuador pada tahun 2008 70 dan 27. Terakhir, di Kosta Rika pada tahun 2007 nilainya 100 dan 52. Global Integrity 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

¹⁰ Grupo Civico Etica y Transparencia 2011.

presiden Enrique Bolaños (2002-07) dan Arnaldo Alemán (1997-2002) diduga menerima dana bantuan dari bank-bank Taiwan dalam aktivitas kampanye mereka.¹¹ Di Ekuador, mantan Presiden Lucio Gutiérrez dan pemimpin partainya mengakui telah menerima 15.000 USD dari Taiwan dalam pemilu tahun 2002.¹²

Di Venezuela, rezim pemerintahan saat ini (yang dituduh telah memberikan keuangan politik kepada partai dan kandidat dari negara lain di Amerika Latin) menuduh pihak oposisi telah menerima dana asing, terutama dari kelompok-kelompok yang ingin mempromosikan demokrasi. Akibatnya, pemerintah Venezuela menerapkan Undang-undang Kedaulatan Politik dan Kemandirian Nasional (the Law of Defence of Political Sovereignty and National Self-Determination),¹³ yang melarang organisasi dengan tujuan politik (salah satunya partai politik) menerima donasi dari pihak asing.

Meskipun begitu, “bantuan dana demokrasi” dari pihak asing masih diperbolehkan. Salah satu bentuk donasi asing yang masih diperbolehkan adalah dana untuk bantuan teknis yang diterima organisasi dalam negeri sebagai bentuk kerja sama – melalui berbagai institusi seperti yayasan partai Jerman, International Republican Institute, National Democratic Institute for International Affairs, dan International IDEA – yang mengabdikan diri untuk membantu partai politik atau sistem kepartaian.

Banyak negara di Amerika Latin juga melarang donasi politik dari perusahaan-perusahaan yang memiliki kontrak kerja sama dengan pemerintah. Donasi dari perusahaan yang memiliki kontrak dengan pemerintah dilarang kepada partai di 67 persen negara dan dilarang kepada kandidat di 72 persen negara. Pelarangan ini dimaksudkan sebagai upaya mencegah terjadinya konflik kepentingan, menjamin imparialitas, menghindari korupsi, dan mempertahankan netralitas pemerintah. Meski demikian, tetap terjadi relasi ilegal antara perusahaan-perusahaan pemerintah dengan keuangan politik; perusahaan-perusahaan yang berusaha membangun relasi dengan politik pada umumnya memiliki kepentingan terhadap hasil pemilu.¹⁴ Tantangan dalam menentukan sebuah organisasi atau individual sebagai “donatur ilegal” adalah kesulitan dalam mengukur tingkat keberhasilan. Pada praktiknya, banyak terjadi pelanggaran terhadap pelarangan semacam ini. Salah satu contohnya terjadi di Brazil tahun 2011, media melaporkan 4,6 juta real Brazil (BRL) (US\$2,5 juta) donasi dari perusahaan konstruksi Andrade Gutiérrez (perusahaan terbesar ketiga yang memiliki kontrak kerja dengan pemerintah, dengan nilai kontrak mencapai 393,2 juta [US\$209,9 juta])¹⁵ kepada Partai Pekerja

11 Regalado Florido 2005.

12 *El Universo* 2005.

13 Hurtado 2010.

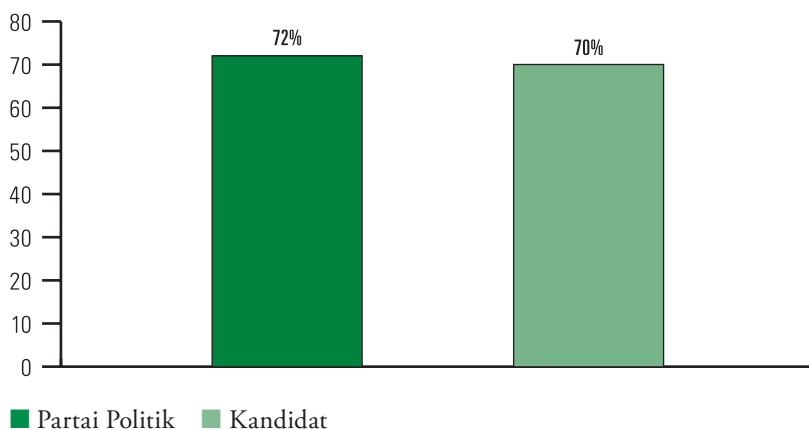
14 Evertsson 2010.

15 Di dalam buku ini, Dolar Internasional (I\$) ditulis bersama dengan jumlah uang dalam mata uang negara masing-masing. Dolar Internasional adalah mata uang hipotetis yang menghitung daya beli masyarakat sehingga cocok digunakan sebagai pembandingan antar negara. Untuk negara-negara yang daya beli masyarakatnya berbeda secara signifikan dengan Amerika Serikat (yang menjadi dasar

(Partido dos Trabalhadores).¹⁶

Banyak negara di Amerika Latin juga melarang donasi dari sumber anonim: 72 persen negara melarang kepada partai dan 70 persen kepada kandidat. Pelarangan ini diterapkan atas dasar masyarakat perlu tahu konflik kepentingan dan asal-usul sumber dana yang digunakan oleh partai dan kandidat politik, juga apakah dana tersebut hukum atau tidak. Tanpa pelarangan terhadap donasi anonim, akan lebih mudah bagi dana yang dilarang hukum untuk masuk ke dalam sistem politik, juga membuka peluang terjadinya praktik *money laundering* (cuci uang). Cile memiliki mekanisme unik yang dinamakan '*reserved contribution*', yang mewajibkan setiap donasi anonim dari perusahaan kepada partai harus disalurkan melalui Dinas Pemilu Cile (*Cilean Electoral Service*), di mana nanti lembaga ini yang akan menyalurkan donasi tersebut kepada partai tanpa mengungkapkan jati diri sang pemberi dana.¹⁷ Melalui mekanisme ini, di mana Dinas Pemilu Cile secara de facto menjadi perantara antara donatur dan penerima donasi, kontribusi dapat dimonitor dan potensi tindak korupsi dapat dicegah – sambil tetap menjaga kerahasiaan para donatur.

Gambar 5.1 Persentase negara-negara di Amerika Latin yang melarang donasi anonim kepada partai dan kandidat politik



Sumber: International IDEA. Grafik ini berdasarkan data yang dikumpulkan hingga Februari 2014. Data terus diperbaharui pada Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=292&region=19>

pembanding), nilai tukar I\$ mungkin dapat berbeda dengan nilai tukar nominal. Tidak akan ada perbandingan bagi Dolar AS (karena nilainya sama dengan I\$), mata uang tidak dikenal, dan mata uang sekunder seperti Euro. Untuk informasi lebih lanjut, lihat Bab Tambahan V.

¹⁶ Terra 2012.

¹⁷ SERVEL 2010.5

Sumber pendapatan pribadi

Iuran anggota

Negara-negara di Amerika Latin umumnya memiliki peta partai politik yang terpecah-belah, dan kebanyakan partai politik di wilayah ini baru muncul selama atau setelah gelombang transisi demokrasi di periode 1990-an.

Oleh sebab itu sangat sulit menemukan partai politik di Amerika Latin yang memiliki kultur organisasi dan basis massa semapan partai-partai politik di Eropa, di mana kebanyakan sangat bergantung pada kesetiaan dan iuran anggota. Peran iuran anggota menjadi semakin tidak signifikan bagi pemasukan dana partai politik di seluruh dunia; sedangkan donasi privat/korporasi dan dana publik semakin dominan. Tren global ini juga dapat kita lihat terjadi dalam konteks Amerika Latin, di mana partai politik dalam beberapa aspek lebih mirip dengan yang ada di Amerika Serikat daripada di Eropa.

Partai yang tersentralisasi juga mengalami penurunan dan digantikan oleh partai-partai yang memiliki struktur organisasi longgar dan beroperasi secara informal. Kecenderungan ini semakin mempersulit partai untuk menarik iuran rutin dari para anggotanya, di mana biasanya iuran partai harus berdasarkan keanggotaan resmi.¹⁸

Partai Frente Amplio di Uruguay mewajibkan pembayaran iuran sebelum seorang anggota dapat berpartisipasi dalam pemilu internal untuk pemilihan ketua partai.¹⁹ Negara Brazil melarang segala bentuk iuran wajib; putusan pengadilan menyatakan iuran partai dapat membebani anggota secara finansial, terutama bagi mereka yang bekerja di sektor publik.²⁰

Kurangnya pemasukan dana dari anggota partai juga dapat dilihat sebagai akibat dari berkurangnya identifikasi partai. Kecenderungan ini berhubungan erat dengan lemahnya kepercayaan masyarakat terhadap partai, sebagaimana tergambar dari berbagai hasil survei dan penelitian.²¹ Penyebab lain adalah kegagalan partai dalam memotivasi anggota-anggota mereka.²²

Memang banyak yang berpendapat bahwa nilai sesungguhnya dari iuran anggota tidak terletak pada jumlah uang yang diberikan, tetapi pada rasa kepemilikan dari para anggota. Jika para anggota membayar iuran partai dari kantong pribadi, mereka akan menuntut terciptanya akuntabilitas dalam kepengurusan partai. Pada gilirannya partai akan menerapkan kebijakan untuk meningkatkan transparansi dan insentif untuk para anggota melalui

18 Freidenberg dan Levitsky 2007.

19 Chasquetti 2011, h. 517.

20 Meyer Dos Santos 2005.

21 Rodriguez-Raga dan Seligson 2012, h. 157.

22 Donoso, Ramos dan Riquelme 1999, h. 336.

kompensasi positif,²³ selain itu mereka juga harus memiliki infrastruktur yang memadai untuk mengelola donasi politik.²⁴

Donasi kecil, penjualan, dan kontribusi berupa barang

Donasi dalam jumlah kecil merupakan salah satu bentuk donasi politik yang dianjurkan dalam partai politik, karena donasi-donasi kecil dapat mencegah dominasi donatur besar dalam mempengaruhi partai atau kandidat. Untuk menghindari dominasi kepentingan semacam itu, perlu diterapkan batas atas jumlah donasi; 83 persen negara di Amerika Latin membatasi jumlah donasi yang dapat diberikan seorang donor kepada partai dalam satu periode tertentu (tidak spesifik hanya untuk periode pemilu). Tetapi hanya 50 persen negara yang membatasi jumlah donasi kepada kandidat.

Tipe pemasukan kecil lain dapat berasal dari hasil penjualan berbagai barang dan material, misalnya terbitan yang berkaitan dengan kampanye. Cara inovatif lain untuk meningkatkan partisipasi rakyat miskin dalam menambah pemasukan partai adalah dengan menerima sumbangan berupa barang, misalnya bahan makanan dari para petani atau karya seni dari para seniman. Presiden Bolivia Evo Morales menerima donasi berupa tanaman coca dan *chuño* (kentang-beku kering) dari para petani dan organisasi akar-rumpun dalam masa kampanye pemilu 2009.²⁵ Para kandidat pemilu presiden Kolombia tahun 2002 – Álvaro Uribe, Horacio Serpa, dan Noemí Sanín – menjual berbagai produk dengan slogan kampanye masing-masing untuk mendapatkan sejumlah kecil dana kampanye. Salah satu pemilik toko yang menjual pernak-pernik kampanye Uribe berhasil mendapatkan 300 juta peso Kolombia (I\$218.000) dalam waktu dua bulan saja.²⁶

Agak sulit mengukur signifikansi dampak donasi kecil dalam proses pemilu secara umum maupun kepada aktivitas kampanye partai atau kandidat tertentu. Tetapi karena hampir semua partai politik di Amerika Latin menggunakan berbagai cara kreatif untuk mendapatkan pemasukan-pemasukan kecil, khususnya selama periode pemilu, efek yang ditimbulkan terhadap proses pemilu tentu tidak bisa disepelekan.

Donasi besar

Meskipun beberapa negara di Amerika Latin berupaya membatasi jumlah donasi untuk menghindari pengaruh pihak-pihak tertentu di dalam politik, hanya ada lima negara yang menetapkan batas atas bagi donasi kepada partai, yakni Brazil, Cile, Colombia, Ekuador, dan Paraguay. Patut dicatat bahwa

23 Kompensasi positif dapat berupa undangan debat untuk semua isu, undangan sesi rapat yang diselenggarakan deputi, partisipasi di pemilu internal, dsb.

24 Donoso, Ramos dan Riquelme 1999, h. 340.

25 *La Razon* 2009.

26 Menendez 2002.

bagi para politisi, donasi dalam jumlah besar merepresentasikan skala efisiensi yang besar, karena untuk mendapatkan donasi politik dalam jumlah besar justru membutuhkan upaya yang lebih kecil daripada donasi-donasi kecil. Sisi buruknya, tentu saja, adalah donatur besar memiliki kendali politik yang sangat kuat, terutama jika partai/politisi terlalu bergantung pada donasi sang donatur.

Donatur besar seringkali memberikan donasi ke beberapa kelompok politik. Di Cile, bisnis keluarga Luksics, Mattes, dan Saiehs menyumbangkan donasi kepada hampir semua partai kecuali Partido Comunista. Banyak pihak menganggap strategi ini sebagai sebuah bentuk diversifikasi (supaya mereka dapat menaruh kepentingan siapapun yang menang pemilu) atau juga benar-

Seringkali dikatakan bahwa masalah dalam donasi besar bukanlah pada jumlah yang besar melainkan pada kurangnya transparansi yang ada di sekitarnya. Oleh karena itu upaya yang perlu dilakukan di masa yang akan datang untuk mengontrolnya adalah dengan fokus membuat sumbangan tersebut transparan dan informasinya dapat diakses oleh publik.

benar murni sebagai filantropi demokrasi.²⁷ Pada banyak kasus, pihak bisnis enggan menyatakan secara terbuka preferensi politik mereka. Di dalam sebuah survei, 54 persen dari 151 pengusaha menyatakan lebih senang memberi donasi berupa barang daripada uang karena lebih sulit dilacak dan diidentifikasi asal-usulnya.²⁸ Hanya

56 persen pengusaha yang mencatat donasi politik dalam pembukuan keuangan mereka, sehingga sulit untuk membandingkan informasi donasi dari pihak donor dengan pihak penerima.

Banyak organisasi kelompok sipil di Amerika Latin menaruh perhatian besar terhadap persoalan ini. Sebuah organisasi non-pemerintah di Panama, ketika mendiskusikan donasi politik dari donatur narapidana David Murcia,²⁹ menyatakan bahwa: 'Kebebasan dan demokrasi memiliki ongkos; pilihannya ada dua: kita, masyarakat yang membayar ongkos tersebut, atau orang-orang seperti Murcia. Jika kita yang membayar, kita akan merdeka dan menjadi tuan rumah bagi kebebasan dan demokrasi. Tetapi jika orang-orang seperti Murcia yang membayar ongkos tersebut, maka merekalah yang akan menjadi tuan rumah bagi kebebasan dan demokrasi di negeri ini.'³⁰

Tidak seperti donasi kecil, yang kerap dipandang sebagai sumber pendanaan yang lebih baik secara politis namun membutuhkan usaha lebih besar untuk mendapatkannya, donasi besar dipandang memiliki legitimasi yang lemah dan lebih bernuansa pragmatisme politik. Banyak pihak berpendapat bahwa

27 *La Segunda* 2012.

28 Transparencia Colombia 2012.

29 Seorang pengusaha Kolombia yang dihukum atas pencucian uang di Amerika Serikat, yang mendonasikan uang kepada sejumlah kandidat presiden di Panama.

30 Brown Arauz 2010, h. 41.

persoalan terkait donasi besar bukan terletak pada jumlahnya, tetapi pada lemahnya transparansi yang kerap melingkupinya. Upaya mengendalikan donasi berjumlah besar, oleh sebab itu, harus fokus meningkatkan transparansi dan membuka informasi terkait donasi tersebut kepada publik.

Dana dari pemimpin partai

Ada semacam tradisi personal dalam politik di Amerika Latin, dan pemimpin *caudillo* (militer) yang kuat dan populis telah menjadi figur sentral dalam sejarah Amerika Latin. Meski ada banyak miliuner yang berpartisipasi dalam politik, baik lokal maupun nasional, ada sedikit partai yang bergantung secara finansial kepada pemimpin tertinggi mereka. Dua contoh paling kentara ada di Meksiko dan Kolombia. Di Meksiko, mantan Wakil-Presiden Vicente Fox disebut sebagai ‘aset finansial’ oleh para anggota partai Acción Nacional.³¹ Di Kolombia, hampir semua dari jumlah 1,76 miliar COP (US\$1,28 juta) yang dikumpulkan oleh partai Colombia Democrática pada 2006 merupakan pinjaman yang dijamin kepada kekayaan pribadi kandidat dan pemimpin partai Mario Uribe dan José Gonzalo Gutiérrez.³² Meskipun demikian, pengaruh pemimpin partai terhadap politik lebih sering disebabkan oleh karisma dan bakat politik sang pemimpin sendiri, bukan sekedar kekayaannya saja.

Kekayaan pribadi kandidat

Ketika kandidat membiayai sendiri aktivitas kampanye mereka semua keputusan dan pengaruh partai menjadi tidak berpengaruh bahkan ketika kandidat tersebut menang dalam pemilu dan menduduki jabatan publik.

Donasi personal dari kandidat berbeda dengan kemampuan sang kandidat untuk melakukan *fundraising* (pengumpulan dana), yang kerap menjadi penentu kemenangan di dalam pemilu. Bagian ini akan membahas penggunaan kekayaan pribadi

kandidat politik di dalam aktivitas kampanye pemilu. Meski pada umumnya pemimpin partai hanya memiliki peran kecil dalam pendanaan partai, banyak kandidat personal di setiap level pemilu (khususnya pemilu daerah) yang membiayai sendiri biaya kampanye mereka.³³ Praktik semacam ini semakin menegaskan sifat personal serta lemahnya institusionalisasi partai politik di Amerika Latin. Ketika kandidat membiayai sendiri aktivitas kampanye mereka, semua keputusan dan pengaruh partai menjadi tidak berpengaruh, bahkan ketika sang kandidat memenangi pemilu dan menduduki jabatan publik.

31 Ia dipanggil seperti ini oleh German Martinez Cazares (presiden Komite Eksekutif Nasional Partido Acción Nacional, PAN, pada 2008).

32 *Semana* 2006.

33 Fakta bahwa sebagian besar negara Amerika Latin menggunakan sistem representasi proporsional, yang kurang menekankan aspek kepemiluan pada kandidat individual, tidak berpengaruh banyak pada bagaimana keuangan politik didapatkan.

Berapa banyak uang yang harus dikeluarkan seorang kandidat untuk aktivitas politik merupakan persoalan yang tidak pernah selesai di Amerika Latin. Contoh ketergantungan berlebihan terhadap kekayaan pribadi kandidat adalah pemilu di Argentina. Selama masa pemilu daerah tahun 2009, kandidat dari partai Unión-Propuesta Republicana (PRO), Francisco Narváez, mengatakan, 'kampanye politik (yang saya lakukan) menghabiskan banyak uang, dan semuanya berasal dari kekayaan saya pribadi'.³⁴ Negara-negara seperti Kolombia membebaskan para kandidat – kecuali pada kampanye pemilu presiden – dari pembatasan donasi, meskipun mereka diharapkan mematuhi batas atas belanja keperluan berbagai jenis kampanye.

Di Kolombia, dua-pertiga dari 362 miliar COP (I\$262,6 juta) total belanja kampanye pada pemilu daerah 2011 berasal dari kekayaan pribadi para kandidat dan keluarganya.³⁵ Di Kosta Rika, petinggi dan kandidat utama dari Partido Movimiento Libertario (Partai Pergerakan Kemerdekaan), Otto Guevara, menyerahkan semua kekayaan pribadi kepada partai, bahkan sampai menggadaikan rumahnya sendiri untuk biaya kampanye.³⁶ Hal ini menunjukkan keuntungan finansial yang bisa seorang politisi raih dari memenangi kursi jabatan publik, sehingga mereka rela menghabiskan banyak uang dan mengambil risiko jatuh miskin jika seandainya kalah. Pada kasus di atas, tidak ada batas pembeda yang jelas antara kontribusi dari petinggi partai dan kandidat, karena Guevara adalah keduanya. Sebuah contoh kasus dari Chile menunjukkan pentingnya kontribusi politik dari kandidat. Antara periode kampanye tahun 2005-06 dan 2009-10, kontribusi keuangan politik dari kandidat meningkat dari 3,4 persen menjadi 9 persen dari total keseluruhan pendanaan kampanye, sementara kontribusi dari pihak privat hanya meningkat dari 50 persen menjadi 59 persen, dan dana subsidi dari pemerintah hanya naik dari 13,6 persen menjadi 16 persen.³⁷

Selain lemahnya kemampuan partai politik untuk menyediakan sokongan dana bagi kandidatnya, ada persoalan lain mengenai ketidakmungkinan menuntut akuntabilitas penuh mengenai keuangan politik dari kekayaan pribadi kandidat. Umumnya kandidat membangun modal politik mereka melalui kedekatannya dengan para pemilih, sesuatu yang sulit diganggu gugat oleh partai. Hal ini membuat prospek pemilu sangat bergantung oleh kapasitas finansial para kandidat, sehingga pada gilirannya membuat kompetisi politik menjadi semakin elitis dan oligarkis. Ini bukan saja menjadi persoalan bagi isu kesetaraan politik, tetapi juga bagi isu representasi kelompok-kelompok marjinal dalam politik, misalnya kaum perempuan, yang kerap tidak memiliki akses pendanaan yang besar untuk terjun ke politik.

34 Bossi 2009.

35 Transparencia Colombia 2012.

36 Quiros Gallegos 2012.

37 Agostini 2012, h. 3.

Dana dari gaji anggota partai yang memegang jabatan publik

Salah satu bentuk pemasukan finansial bagi partai adalah iuran, entah dalam bentuk iuran wajib bagi anggota atau berupa potongan gaji dari anggota yang menjabat jabatan publik. Meski beberapa negara di Amerika Latin melarang pendanaan bentuk ini, ada partai-partai di segelintir negara yang masih menerapkannya. Di Argentina, Partai Persatuan Rakyat Radikal (Radical Civic Union Party) secara rutin mempublikasi pemasukan finansial partai secara publik di website partai. Data dari tahun 2008 hingga 2012 menunjukkan bahwa potongan gaji anggota yang menjabat jabatan publik menyumbang sekitar 40 persen dari total pendapatan partai, sementara iuran rutin dari anggota reguler hanya menyumbang 20 persen. Gustavo Torrico, anggota parlemen di Bolivia, mengatakan bahwa sumbangan gaji kepada partai tergantung dari jumlah gaji per bulan, dari dua pemilu terakhir anggota parlemen menyumbang 40 persen dari dua gaji terakhir yang mereka terima untuk didonasikan kepada partai politik sebelum pemilu di mulai.³⁸

Beberapa negara di Amerika Latin melarang partai menerima sumbangan gaji dari anggota yang bekerja sebagai pegawai negeri. Di Brazil, misalnya, Resolusi Pengadilan Tinggi Pemilu (Superior Election Tribunal Resolution) No. 22 025 menyatakan sumbangan gaji dari anggota yang bekerja sebagai pegawai negeri adalah sumbangan ilegal dan inkonstitusional.³⁹

Uang yang dilarang hukum

Infiltrasi uang yang dilarang hukum (hasil transaksi tindak kriminal, seperti penjualan narkoba) ke dalam sistem politik dan pemilu menjadi tantangan serius bagi negara-negara demokrasi di Amerika Latin. Melalui penerimaan dana yang dilarang hukum oleh partai atau kandidat, sang pendonor telah menjalin sebuah relasi “kreditur” dengan mereka. Dengan kata lain, partai atau kandidat telah “dimiliki” oleh sang pelaku tindak kriminal. Sang pendonor, misalnya, dapat memaksa partai untuk mencalonkan kandidat yang mampu menuruti permintaan-permintaan mereka.

Jumlah uang yang dilarang hukum yang masuk ke dalam politik di Amerika Latin telah mencapai proporsi yang signifikan jika dilihat dari tingkat PDB per tahun, khususnya di Meksiko dan Kolombia. Di Meksiko, sebesar 77 persen dari total PDB sektor formal dilaporkan telah disusupi oleh transaksi bisnis ilegal; di Guatemala bahkan angkanya lebih besar, yakni 82 persen.⁴⁰ Di Meksiko, tindak pencucian uang telah mencapai 10 miliar USD hingga 12 billion USD per tahun, dan tindakan cuci uang hanya ilegal di tiga daerah di negara tersebut.⁴¹ Para aktor kriminal sindikat narkoba di Meksiko kerap

38 *El Dia de Santa Cruz de Bolivia* 2010.

39 Meyer Dos Santos 2005.

40 Martinez 2012.

41 Rivera 2012.

terkenal dengan upaya untuk masuk dan mempengaruhi pemerintah daerah melalui suap dan ikut berkontribusi terhadap dana kampanye.

Di Kolombia, bisnis distribusi kokain pada tahun 2008 diperkirakan menyumbang sekitar 13,6 miliar COP (\$9,87 juta), setara dengan 2,3 persen PDB negara.⁴² Kolombia telah beberapa kali mengalami skandal nasional yang melibatkan hubungan antara politisi dengan kelompok militer yang didapati menerima uang dari transaksi narkoba.⁴³ Bos kartel narkoba terkenal, Pablo Escobar, membuat partai politiknya sendiri untuk dapat masuk ke dalam arena politik.⁴⁴ Meski beberapa pengamat menyatakan Kolombia sebagai contoh sukses pemberantasan uang yang dilarang hukum hasil transaksi narkoba di dalam politik karena sanksi tegas dan reformasi yang efektif, negara ini menerima banyak kritik atas kurangnya tindakan nyata.⁴⁵

Persoalan ini semakin dipertajam oleh lemahnya investigasi yang dilakukan pemerintah atas skandal uang yang dilarang hukum di dalam politik, dan seringkali politisi yang terbukti menerima dana tersebut lolos dari hukuman. Di Argentina pernah terjadi beberapa skandal yang melibatkan sejumlah politisi, kesemuanya diinvestigasi, namun tidak ada satu pun yang menerima hukuman. Pada kasus Kartel Obat, Dewan Pemilu Nasional meminta hakim untuk menunda putusan hukuman bagi para tersangka.⁴⁶ Penundaan semacam ini bukan kasus khusus. Pada kenyataannya memang pengaduan Argentina rata-rata menunda hingga 14 tahun untuk menjatuhkan hukuman bagi para politisi.⁴⁷

Lembaga pengelola pemilu di negara-negara Amerika Latin umumnya hanya memiliki peran sekunder dalam menginvestigasi kasus-kasus semacam ini. Kebanyakan memang ditangani oleh jaksa atau penuntut umum. Oleh sebab itu banyak pihak menyarankan koordinasi yang lebih intens antara lembaga pengelola pemilu dengan lembaga kejaksaan sebagai solusi untuk menangkal

42 Mejia dan Rico 2011, h. 16.

43 Di Kolombia sejak 2006, 133 anggota Kongres pernah terlibat dengan kelompok paramiliter; dari 133 orang ini, 71 di antaranya pernah diperiksa, 50 orang ditahan, 42 orang mengundurkan diri dari Kongres, 18 disidangkan, 13 diputus bersalah, dan 7 dituntut. (Corporacion Colectivo de Abogados 2009, h. 14). Sejak 2009, banyak politisi lain dituduh dan dituntut atas praktik parapolitik (Corporacion Arco Iris 2011).

44 Kupferschmidt 2009, h. 16–17.

45 Sebagian dari 'kesuksesan' Kolombia adalah berkat empat pilar Konvensi Palermo untuk Pemberantasan Kejahatan Terorganisir (Palermo Convention against Organized Crime) (Mendevill 2011): (1) penuntutan, (2) pencegahan di masyarakat, (3) pencegahan korupsi politik tingkat-tinggi dan (4) penyitaan properti di sektor privat melalui pengadilan sipil. Beberapa pihak lain agak skeptis untuk menyebut yang terjadi di Kolombia sebagai kesuksesan karena, meskipun ada banyak putusan dan sanksi dijatuhkan dibandingkan di negara lain, relasi antara politik dan kriminalitas masih eksis (Garay Salamanca dan Salcedo Albaran 2012). Sementara itu di Meksiko, selama pemerintahan Calderon, kebijakan dibuat untuk fokus pada aspek penuntutan (Mendevill 2011).

46 Geuna 2010.

47 *Diario Hoy* 2009.

masuknya uang yang dilarang hukum ke dalam sistem politik.⁴⁸ Banyak pakar juga merekomendasikan untuk mengimplementasikan empat pilar Konvensi Palermo dan rekomendasi kebijakan dari Financial Action Task Force⁴⁹ mengenai Tindak Pencucian Uang.⁵⁰

Permasalahan uang yang dilarang hukum di dalam politik selalu berpangkal pada kuatnya bisnis organisasi-organisasi kriminal. Oleh sebab itu persoalan ini tidak bisa dipisahkan dari isu yang lebih luas terkait jaringan kriminal beserta aktivitasnya.

Pembatasan kontribusi

Sejumlah negara di Amerika Latin – Argentina, Bolivia, Ekuador, Guatemala, Peru, dan Uruguay – membatasi jumlah donasi yang dapat diterima partai politik di luar periode kampanye. Sementara itu, 61 persen negara menetapkan batas donasi kepada partai politik (dan 50 persen membatasi donasi kepada kandidat) selama periode kampanye. Pembatasan ini bertujuan untuk membatasi pengaruh politik donor-donor tertentu agar partisipasi politik masyarakat tetap setara dan egaliter. Penerapan dan penegakan regulasi pembatasan ini sangat sulit karena banyak donasi berupa barang yang tidak tercatat di pembukuan.

Regulasi pembatasan donasi kerap dilanggar di seluruh negara di Amerika Latin; banyak orang mengatakan regulasi ini hanya akan membuat para akuntan menjadi “kreatif” untuk mencari celah hukum untuk dilanggar.⁵¹ Di Meksiko, ada sebuah organisasi sipil melakukan kegiatan pengumpulan dana yang melebihi batas atas jumlah donasi yang ditentukan, kemudian menggunakan uang tersebut untuk membuat iklan kampanye yang mendukung Vicente Fox;⁵² dalam kasus ini, pengadilan akhirnya menjatuhkan sanksi bagi kandidat.⁵³

48 Martinez 2012.

49 Konvensi PBB untuk Pemberantasan Kejahatan Terorganisir Transnasional (The United Nations Convention against Transnational Organized Crime), yang diadopsi oleh Resolusi Dewan Umum 55/25 pada 15 November 2000, adalah sebuah instrumen internasional untuk melawan kejahatan terorganisir transnasional dan ditandatangani di Palermo, Italia, pada Desember 2000. Financial Action Task Force (FATF) adalah sebuah lembaga antar-pemerintah yang dibentuk pada 1989. Tujuannya adalah untuk menentukan standar implementasi undang-undang yang efektif untuk memberantas pencucian uang, pendanaan oleh teroris, dan berbagai ancaman integritas lain terhadap sistem keuangan internasional.

50 Cardoso 2012.

51 Rodriguez 2009, h. 14.

52 Peschard 2006.

53 Casas and Zovatto 2011, h. 45–6.

Pendanaan publik

Pendanaan publik langsung

Salah satu cara untuk menghindari pengaruh buruk donatur-donatur besar adalah dengan memberikan dana publik atau subsidi kepada partai/kandidat politik. Secara umum, pemberian dana publik di 88 persen negara di Amerika Latin tampaknya membawa dampak positif bagi kompetisi politik yang lebih egaliter dan setara. Dana publik juga memperkuat kelembagaan politik dan partisipasi politisi perempuan, karena umumnya dana publik akan diberikan secara merata tanpa memperhatikan jenis kelamin kandidat. Namun regulasi ini tampaknya tidak berhasil mengurangi praktik korupsi di kalangan negara-negara Amerika Latin.⁵⁴

Fakta bahwa ada 88 persen negara yang menerapkan kebijakan pemberian dana publik menunjukkan pentingnya dana tersebut bagi keuangan partai, meskipun tingkat kepentingannya masih harus didiskusikan lebih jauh. Di Amerika Latin, negara pertama yang memberikan dana publik bagi aktor politik adalah Uruguay (1928). Kemudian diikuti oleh Kosta Rika (1949), Argentina (dana tidak langsung pada 1957, dana langsung pada 1961), dan Peru (tidak langsung pada 1966, dana langsung pada 2003). Nikaragua menerapkan pada 1974 dan Meksiko pada 1977. Gelombang demokratisasi membuat banyak negara lain akhirnya ikut memberikan dana publik: Ekuador pada 1978, Honduras pada 1981, El Salvador pada 1983, Kolombia dan Guatemala pada 1985, Paraguay pada 1990, Brazil pada 1995, dan Panama dan Republik Dominika pada 1997. Sedangkan Venezuela dan Bolivia masing-masing menerapkan pemberian dana publik pada 1973 dan 1997, tetapi kemudian menghapuskan kebijakan tersebut pada 1999 untuk Venezuela dan 2008 untuk Bolivia.⁵⁵

Meskipun dana publik termasuk salah satu sumber pendanaan penting bagi partai, di sisi lain dana publik juga dapat membuat partai menjadi terlalu bergantung pada negara. Berbeda dengan aktivitas pengumpulan dana di tengah-tengah masyarakat yang dapat membuat partai tetap terhubung dengan konstituen mereka. Meskipun hanya ada sedikit data komparatif jika terkait pendanaan privat di Amerika Latin, banyak bukti-bukti menunjukkan semakin pentingnya peran dana publik bagi partai dan kandidat sebagaimana tergambar dari proporsi pemasukan dana di dalam laporan keuangan mereka.

54 Bertoa et al. 2013.

55 Ohman 2011, h. 7.

Tabel 5.1. Ketergantungan partai terhadap dana publik di Amerika Latin, berdasarkan negara

Negara	Tahun/pemilu	Tingkat ketergantungan terhadap dana publik
Argentina	2003 (presidensial)	44
	2007 (presidensial)	36
	2009 (legislatif)	23
	2010 (presidensial)	60
Cile	n/a	16-20
Colombia	2006 (presidensial)	89
Kosta Rika	2010 (presidensial)	33
Republik Dominika	2000	58
Guatemala	2011 (presidensial)	12 ⁵⁶
Honduras	1997	10
Meksiko	2012 (presidensial)	95
Nicaragua	2006 (presidensial)	51
Panama	1999	30
Uruguay	2009 (presidensial)	80

Sumber: Bértoa, Molenaar, Piccio, dan Rashkova 2014

Tabel 5.1. menunjukkan bahwa ketergantungan partai-partai politik di Amerika Latin berbeda-beda di tiap negara, dari sangat rendah di Honduras hingga sangat ketergantungan seperti di Kolombia dan Meksiko.

Meskipun pendanaan publik sangat penting untuk menjaga kesetaraan akses politik dan penguatan kelembagaan, pemerintah pada umumnya menghadapi pilihan dilematis antara memberikan dana publik secara merata kepada peserta pemilu atau hanya memberikannya kepada peserta yang didukung oleh para pemilih. Partai-partai besar berpendapat bahwa distribusi dana publik sebaiknya diberikan berdasarkan performa partai/kandidat di pemilu, sedangkan partai-partai kecil percaya bahwa distribusi merata merupakan pendekatan paling ideal.

Salah satu contoh baik mengenai distribusi dana publik secara merata terjadi di Kolombia, di mana penerapan pemberian dana publik di tahun 2006 mensyaratkan semua kandidat peserta pemilu untuk diberikan subsidi dana kampanye dengan jumlah yang sama, sehingga performa politik di pemilu lebih banyak tergantung pada kemampuan dan kreativitas para kandidat

56 Laporan Accion Ciudadana mengungkapkan bahwa dana publik hanya mencakup 2,4 persen dari total pendapatan kampanye (Accion Ciudadana 2012, h. 78).

daripada jumlah uang yang diberikan.⁵⁷ Regulasi ini, berbarengan dengan penetapan batas atas pengeluaran dan donasi privat, secara signifikan membuat arena pertarungan politik menjadi lebih setara.

Namun di Kosta Rika, partai-partai politik mengalami ketidakpastian dana publik yang diberikan melalui surat hutang pemerintah. Hal ini menyebabkan sejumlah partai berupaya mendapatkan jaminan hutang dari bank yang didasarkan jumlah dukungan masyarakat, di mana berarti partai-partai dengan jumlah dukungan yang kecil menerima dana yang kecil pula. Namun, ada sejumlah partai yang nekat mengambil risiko mengambil pinjaman bank dalam jumlah besar, dengan asumsi bahwa mereka akan mendapat suara pemilih yang lebih besar dari hasil survei sehingga diperbolehkan menerima surat hutang pemerintah dalam jumlah besar, yang nantinya akan digunakan untuk membayar pinjaman ke bank.⁵⁸

Waktu pemberian dana publik juga menjadi tantangan sendiri bagi pemerintah, karena momentum pemberian dana akan berpengaruh besar terhadap hasil akhir pemilu. Di Kolombia, distribusi dana berdasarkan jumlah suara menyebabkan pemerintah hanya memberikan dana publik jauh setelah pemilu dilaksanakan, sehingga merugikan partai-partai kecil yang tidak punya uang untuk kampanye. Di Kosta Rika, banyak partai mengeluhkan kurangnya sosialisasi pemerintah yang menyebabkan mereka menyerahkan laporan keuangan yang tidak sesuai standar, sehingga mereka tidak bisa mendapatkan dana publik yang disediakan.⁵⁹

Ada juga beberapa contoh kasus mengenai penyalahgunaan dana publik, kurangnya anggaran pemerintah untuk menyediakan dana publik, atau dana publik yang tidak dicairkan karena kemalasan pemerintah. Di Peru, meski ada regulasi yang membuat partai politik berhak menerima dana publik, pada praktiknya partai-partai tersebut tidak pernah menerima dana bantuan apa pun karena pencarian dana tersebut sangat bergantung pada keputusan pemerintah eksekutif. Pemerintah sendiri menganggap pemberian dana publik kepada partai memakan biaya yang sangat besar, karena tingkat kepercayaan publik kepada partai sangat rendah. Beberapa petinggi partai juga merasa enggan menerima dana publik tersebut karena takut akan adanya tekanan internal partai. Rendahnya tingkat kepatuhan terhadap regulasi ini memaksa OAS untuk mengeluarkan rekomendasi untuk ‘meregularisasi pemberian dana publik, memastikan penyaluran dana publik dengan alasan pendanaan tersebut akan menjamin

57 Pada pemilu tahun 2002, ketika sistem masih menggunakan reimbursement pasca pemilu berdasarkan jumlah suara yang didapat, kandidat yang menang (Alvaro Uribe) menerima 55 persen dana publik, peringkat kedua mendapat 33 persen, dan dua kandidat lain 6 persen. Pada 2006, dengan diterapkannya reimbursement sebelum pemilu, situasinya berubah secara signifikan, di mana semua kandidat mendapat 33 persen dana publik. Pada tahap pertama pemilu 2010, kandidat yang menang mendapat 24 persen dana publik, sedangkan kandidat lain masing-masing mendapat 20 persen, 15 persen, 14 persen, 14 persen, dan 13 persen.

58 OAS 2011, h. 145; Vizcaino 2010.

59 Siu dan Quiros 2012.

partai politik memenuhi semua kebutuhan mereka untuk berpartisipasi di dalam pemilu'.⁶⁰

Beberapa negara memberikan dana publik yang unik. Semua partai di Cile, misalnya, berhak menerima dana publik, dan beberapa di antaranya menerima dana ganti rugi atas perlakuan tidak adil yang dilakukan pemerintah selama rejim otoriter berkuasa. Ganti rugi yang diberikan kepada Partido Comunista (Partai Komunis) dalam bentuk uang maupun barang pada 2008 dan 2010 mencapai angka 10 juta USD.⁶¹

Dana publik dan kesetaraan gender

Kesetaraan gender dalam politik di Amerika Latin masih menjadi tujuan yang sulit di capai. Untuk mengubah situasi ini, setidaknya sepertiga negara-negara di wilayah ini harus menerapkan batas minimal dana publik yang akan digunakan untuk mempromosikan kesetaraan gender di antara kandidat dan partai politik.

Batas minimal pendanaan ini didesain untuk menyamaratakan arena kompetisi politik dan memudahkan perempuan untuk berpartisipasi secara sukses di dalam pemilu. Sebuah penelitian di Brazil yang membandingkan pendapatan antara kandidat laki-laki dan perempuan mengungkapkan bahwa dalam pemilu kepala daerah tahun 2006, kandidat perempuan mendapatkan pendanaan yang lebih kecil dalam semua bidang dari kandidat laki-laki, kecuali melalui 'donasi individual'. Pada tahun yang sama dalam pemilu kepala federal, kandidat perempuan bahkan tidak mendapatkan pendanaan yang lebih besar dari kandidat laki-laki dari segala sumber pendanaan; mereka hanya bisa menyaingi pendapatan kandidat laki-laki secara sama dalam 'pendanaan dari komite'. Pada tahun 2010, tingkat kesenjangan pendanaan ini semakin meningkat di semua kategori, dan kandidat perempuan tidak memiliki keuangan politik yang lebih besar dari kandidat laki-laki dalam semua kategori sumber pendanaan.⁶² Ketidakseimbangan antara kandidat laki-laki dan perempuan dalam hal mengakses sumber keuangan dan penggunaan media massa akan dibahas lebih jauh di bagian bawah.

Di Kosta Rika, partai politik wajib menyerahkan sertifikat yang menunjukkan kesetaraan akses terhadap pelatihan bagi kedua gender; jika tidak, partai bersangkutan terancam tidak mendapatkan subsidi dana dari pemerintah. Di Honduras, partai politik wajib menerapkan kebijakan nondiskriminatif berbasis gender dan melaporkan kebijakan tersebut kepada pihak yang berwenang; jika tidak melaksanakan kewajiban tersebut, dana publik untuk partai yang bersangkutan dipotong sebesar 5 persen. Di Brazil, 5 persen dana publik yang diberikan kepada partai harus digunakan untuk

60 OAS 2011, h. 145.

61 *La Segunda* 2012.

62 Sacchet 2011, h. 24–6.

mempromosikan partisipasi perempuan di dalam politik. Di Kolombia, 15 persen dana publik yang diberikan harus digunakan untuk melaksanakan aktivitas yang mempromosikan partisipasi perempuan. Di Meksiko, setiap partai harus mendedikasikan 2 persen dari pemasukan tahunan mereka untuk mempromosikan kepemimpinan perempuan. Dan terakhir, pemerintah Panama menerapkan peraturan 10 persen anggaran yang dipakai untuk pendidikan harus digunakan untuk meningkatkan pendidikan perempuan.⁶³ Tahun 2009, Brazil menerapkan mekanisme baru – mengalokasikan beberapa persen dari ruang iklan di media massa khusus untuk kandidat perempuan.⁶⁴

Beberapa partai politik mendesain berbagai pendekatan untuk mengatasi persoalan defisit pendanaan untuk kandidat perempuan. Di Kosta Rika, regulasi internal Partido Liberación Nacional (Partai Pembebasan Nasional) dan Partido Acción Ciudadana (Partai Aksi Masyarakat) mewajibkan alokasi pendanaan minimal untuk pelatihan isu kesetaraan gender, dan jumlahnya jauh lebih ambisius daripada yang ditetapkan oleh undang-undang. Di El Salvador, tahun 2007, kandidat perempuan dari Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional mengorganisir aktivitas pengumpulan dana untuk mempromosikan partisipasi perempuan sebagai kandidat. Di Panama, Asosiasi Parlemenarian dan Mantan Parlemenarian mengadakan aktivitas pelatihan untuk memperkuat kapasitas kandidat perempuan dan mengumpulkan dana serta akses politik.

Hanya ada sedikit analisis mengenai efektivitas dari pendekatan-pendekatan di atas, terutama karena kesemuanya dilakukan baru-baru ini. Tetapi, sebuah penelitian di Meksiko mengungkapkan bahwa ‘2 persen dana publik yang dialokasikan untuk isu kesetaraan gender pada kenyataannya tidak lebih menjadi simulasi dan retorika belaka’.⁶⁵ Ketidakjelasan regulasi mengenai mekanisme penggunaan membuat banyak dana publik tersebut justru digunakan untuk kegiatan lain, dan bahkan jika benar-benar digunakan untuk isu kesetaraan gender, mekanisme pengawasan tidak berjalan sebagaimana mestinya.⁶⁶ Tetapi bagaimanapun juga, adanya kombinasi regulasi batas kuota serta penyediaan dana publik mengindikasikan banyak negara di Amerika Latin memiliki kehendak politik untuk mempromosikan kesetaraan yang lebih baik bagi perempuan di dalam politik, meski masih banyak hal yang harus dibenahi.

Dana publik tidak langsung – pentingnya akses media

Rata-rata, 78 persen negara-negara di Amerika Latin menerapkan pemberian dana publik tidak langsung, sementara 22 persen lainnya tidak pernah

63 Informasi lebih lengkap dapat dilihat pada International IDEA Political Finance Basis Data.

64 OAS 2011, h. 58.

65 Cardenas Morales 2011.

66 Ibid.

menerapkan atau pernah menerapkan namun kemudian menghapus kebijakan tersebut (Bolivia, Guatemala, Panama, dan Paraguay termasuk ke dalam kategori yang terakhir ini). Dari semua negara yang memberikan dana publik tidak langsung, kecuali Kosta Rika, Honduras, dan Venezuela, memberikan subsidi untuk penggunaan media massa. Dengan semakin tingginya ongkos kampanye, subsidi media dianggap sebagai bantuan yang lebih penting bagi partai dan kandidat politik.

Ada dua jenis subsidi penggunaan media massa. Pertama adalah pemberian slot iklan gratis kepada partai; baik pemerintah maupun partai yang bersangkutan tidak perlu membayar slot iklan tersebut karena telah menjadi kewajiban yang diatur undang-undang. Sedangkan subsidi jenis kedua adalah slot iklan tersebut dibayarkan oleh anggaran pemerintah, seperti yang diterapkan di Meksiko. Di beberapa negara, seperti Republik Dominika, El Salvador, Guatemala, Nikaragua, dan Panama, akses gratis hanya diberikan lewat media massa yang dikelola oleh pemerintah. Beberapa negara yang lain menyediakan slot gratis baik di media pemerintah maupun swasta. Di Argentina, Ekuador, dan Meksiko, pembelian tambahan waktu penayangan iklan dilarang oleh undang-undang.

Isu kontroversial menyangkut pemberian dana publik tidak langsung dalam bentuk subsidi media adalah mekanisme untuk menentukan alokasi jumlah slot iklan dan jumlah penayangan. Di Brazil terjadi perdebatan terkait rencana pemerintah untuk memberikan subsidi iklan di media kepada partai berdasarkan jumlah anggota yang duduk di parlemen. Kandidat gubernur Paraná, Avanílson Araújo (dari Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado, PSTU) mengajukan keberatan karena ia hanya mendapatkan durasi tayang 50 detik selama tiga hari dalam seminggu, sementara kandidat lain, seperti Beto Richa (Partido da Social Democracia Brasileira, PSDB) dan Omar Dias (Partido Democrático Trabalhista, PDT) mendapatkan durasi enam menit.⁶⁷

Isu lain terkait subsidi media adalah ruang dan waktu tayang yang diberikan oleh pihak media kepada partai dan kandidat. Pada banyak kasus, kantor media sangat terikat kepada kelompok bisnis besar yang memiliki kepentingan ekonomi yang besar pula. Relasi antara media dan politisi akan selalu cenderung menimbulkan kontroversi, karena adanya bias terhadap kandidat-kandidat tertentu. Di Uruguay, tiga stasiun televisi swasta terbesar dimiliki oleh sebuah konsorsium keluarga yang menawarkan diskon hingga 95 persen bagi partai dan kandidat politik. Metode lainnya adalah menggratiskan biaya iklan kepada partai dan kandidat, di mana biaya yang tak terbayar tersebut dinilai sebagai donasi kampanye/politik.⁶⁸

Di Guatemala, ‘frekuensi televisi telah dimonopoli selama lebih dari satu

67 Zermiani dan Goetten 2010.

68 OAS 2011, h. 99.

dekade oleh satu pihak, pebisnis Remigio Ángel Gonzáles'.⁶⁹ Monopoli ini telah banyak memberikan pengaruh politik yang kuat kepada Gonzáles. Selama masa kampanye pemilu presiden tahun 1999, Gonzáles menggunakan pengaruh ini untuk membantu aktivitas kampanye kandidat yang akhirnya memenangi pemilu, Alfonso Portillo. Sebagai imbalannya, Portillo menyediakan satu jabatan publik untuk diberikan kepada kerabat Gonzáles.⁷⁰

Kasus ini membuat banyak pihak merefleksikan ulang relasi antara partai politik dan media, serta menggarisbawahi ketergantungan mutual yang kompleks antara media dan politisi. Permasalahan lain terkait hal ini adalah penyalahgunaan media untuk melakukan propaganda politik, yang akan didiskusikan lebih jauh pada bagian mengenai *penyalahgunaan kekayaan negara*.

Akses media dan kesetaraan gender

Memeriksa akses media untuk aktivitas politik dalam perspektif kesetaraan gender sangat berguna karena dapat menunjukkan model bantuan alternatif yang lebih sensitif gender melalui dana publik. Sebuah penelitian yang berfokus pada isu kesetaraan gender pada pemilu tahun 2006 dan 2010 di Peru mengindikasikan adanya ketimpangan antara liputan media dengan anggaran belanja untuk akses media. Dengan adanya regulasi kuota minimal 30 persen di Peru, banyak pihak akan berpikir bahwa liputan media terhadap

kombinasi dalam kuota gender dan pendanaan publik mengindikasikan bahwa sejumlah negara memiliki keinginan politik untuk meningkatkan inklusifitas yang lebih tinggi dalam melibatkan dan kesetaraan perempuan dalam politik, walaupun masih banyak hal lainnya yang perlu dilakukan.

kandidat laki-laki dan perempuan akan merefleksikan proporsi kuota tersebut. Pada kenyataannya, tingkat pemberitaan media antara kandidat laki-laki dan perempuan sangat bergantung pada jenis media yang melakukan peliputan. Pada pemilu tahun 2006, peliputan untuk kandidat perempuan (di dapil Lima) adalah 19 persen untuk media cetak,

22 persen untuk media televisi, dan 26 persen untuk radio.⁷¹ Jika dirata-rata, kandidat laki-laki di dapil Lima tampil di iklan sebanyak 4,6 kali lebih banyak dibandingkan kandidat perempuan. Belanja iklan kampanye kandidat perempuan adalah 19 persen di media cetak, 12 persen di radio, dan hanya 4 persen di televisi.⁷² Untuk pemilu 2010, ada peningkatan dalam hal kuantitas iklan televisi bagi kandidat perempuan, karena mereka dapat

69 Ibid., h. 99–100.

70 Ibid.

71 Dador dan Llanos 2007, h. 101.

72 Ibid., h. 122.

membeli 32 persen slot iklan di televisi. Namun dari seluruh iklan politik di semua jenis media, kandidat perempuan hanya mengambil porsi sebesar 20 persen.⁷³

Sebuah penelitian terbaru⁷⁴ mengenai peliputan media selama periode kampanye pemilu presiden dan/atau legislatif di sembilan negara Amerika Latin⁷⁵ mengungkapkan bahwa, meski ada kemajuan terkait bagaimana berita-berita yang menyangkut isu gender diangkat, masih ada ketimpangan dalam peliputan media mengenai isu-isu yang menyangkut perempuan dan kesetaraan gender. Media publik (yang dikelola pemerintah) khususnya, masih jauh dari tujuan peliputan yang pluralistik dan inklusif.

Jumlah peliputan kandidat perempuan untuk parlemen daerah jauh lebih rendah daripada persentase jumlah perempuan di daftar pemilihan di semua negara Amerika Latin kecuali di Cile (di mana tingkat peliputannya 18 persen dan persentase kandidat perempuan sebesar 16 persen). Sementara peliputan kandidat perempuan untuk parlemen pusat, tingkat persentase peliputannya lebih tinggi daripada persentase jumlah kandidat perempuan hanya di dua dari empat negara yang diteliti. Di Republik Dominika, 12 persen dari seluruh kandidat adalah perempuan, dan mereka diliput sebanyak 36 persen dari total peliputan, sementara di Kolombia jumlah kandidat perempuan sebesar 19 persen dan mereka diliput sebanyak 23 persen dari total peliputan.⁷⁶

Di Argentina, Bolivia, Cile, Kosta Rika, Guatemala, dan Peru, tingkat peliputan media publik jauh lebih rendah daripada liputan yang dilakukan media swasta. Peliputan untuk kandidat perempuan di parlemen daerah yang dilakukan oleh media publik di Argentina, Cile, Kosta Rika, Guatemala, dan Peru lebih rendah atau bahkan tidak ada.⁷⁷ Tetapi, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya ada kemajuan kualitatif dalam konten pemberitaan mengenai isu kesetaraan gender. Di semua negara kecuali Peru, isu kesetaraan gender umumnya diberitakan dalam nada yang netral atau positif (di Peru, sebanyak 54 persen pemberitaan isu kesetaraan gender disampaikan dalam nada yang negatif).⁷⁸

Penyalahgunaan sumber daya negara

Penyalahgunaan aset-aset atau kekayaan negara merupakan persoalan yang kompleks, dan situasi ini semakin diperparah oleh kebijakan sejumlah negara yang memperbolehkan diselenggarakannya pemilu ulang secara cepat, yang

73 Llanos dan Tello 2012, h. 95.

74 Llanos 2012.

75 Bolivia 2009, Cile 2009, Kosta Rika 2010, Kolombia 2010, Republik Dominika 2010, Peru 2011, Guatemala 2011 dan Argentina 2011.

76 Llanos 2012.

77 Ibid.

78 Ibid.

membuat para petahana mendapatkan keuntungan untuk meraih kembali jabatan mereka untuk satu periode berikutnya. Sejauh ini, hanya Kolombia yang telah menerapkan kerangka hukum untuk membatasi penyalahgunaan sumber daya negara oleh presiden petahana selama periode pemilu.⁷⁹

Penyalahgunaan sumber daya negara dapat terjadi dalam berbagai bentuk. Contohnya, pemberitaan media publik dapat digunakan untuk tujuan-tujuan partisan. Selama periode kampanye pemilu tahun 2012 di Venezuela, Presiden Hugo Chavez memiliki 60 jam tayang iklan kampanye di televisi, disiarkan oleh 47 jaringan televisi, dan rata-rata waktu penayangan 47 menit sehari, sementara kandidat oposisi Henrique Capriles hanya memiliki waktu tayang selama tiga setengah jam, atau rata-rata tiga menit sehari.⁸⁰ Penyalahgunaan juga bisa terjadi dalam bentuk program-program pemerintah yang memiliki tujuan politik.⁸¹ Contohnya seperti yang terjadi selama pemilu tahun 2010 di Bolivia, di mana pejabat publik dari seluruh afiliasi politik terlibat dalam aktivitas propaganda.⁸²

Penyalahgunaan sumber daya negara juga dapat dilakukan dengan cara mengurangi gaji pegawai pemerintah. Ada beberapa laporan dari Bolivia dan Nikaragua bahwa pemerintah menerapkan regulasi pemotongan gaji pegawai negeri untuk disumbangkan kepada partai pemerintah. Di Bolivia, mantan Menteri Pertambangan pernah mengeluhkan pemotongan 10 persen gaji untuk membiayai aktivitas kampanye partai Movimiento Al Socialismo Bolivia (MAS).⁸³ Untuk kasus Nikaragua, pemotongannya sebesar seperempat dari total gaji pegawai negeri.⁸⁴

Pengeluaran partai politik dan kandidat

Pembatasan pengeluaran

Di Amerika Latin, hanya sepertiga negara yang menerapkan pembatasan pengeluaran bagi partai, dan hanya sekitar seperempat negara yang menerapkan pembatasan pengeluaran kepada kandidat. Batas pengeluaran harus ditetapkan pada level yang masuk akal agar dipatuhi dan efektif. Di Kolombia, banyak pihak menganggap regulasi pembatasannya tidak dipatuhi, sebagian karena angka pembatasannya terlalu kecil,⁸⁵ dan sebagian lain karena regulasi ini menuntut partai/kandidat agar memiliki kapasitas untuk

79 Londono (akan terbit).

80 Garay Salamanca dan Salcedo Albarán 2012.

81 Lugo-Galicia dan Hinds 2012.

82 OAS 2011, h. 148.

83 *El Diario* 2011.

84 Alvarez 2010.

85 Contohnya, menurut Enrique Penalosa, mantan kandidat Wali Kota Bogota, 'Untuk sebuah dapil dengan 7 juta penduduk, batas atas belanja kampanyenya terlalu rendah' (*El Tiempo* 2007).

menghitung sendiri anggaran belanja mereka. Kesulitan untuk melakukan penghitungan tersebut membuat deteksi pelanggaran juga menjadi sulit.

Oleh sebab itu Undang-Undang Kepartaian Kolombia tahun 2011 mengamankan pembentukan Unit Kejahatan Pemilu di lembaga Kejaksaan untuk menginvestigasi keluhan dan laporan mengenai *overspending* dan berbagai pelanggaran pemilu lainnya.

Di Brazil, batas atas pengeluaran dinilai sangat realistis jika dilihat dari segi investasi para politisi. Contohnya, pengeluaran yang diumumkan oleh para kandidat di pemilu Goiania (semua kandidat melaporkan bahwa total belanja mereka hanya 50 persen dari total pengeluaran yang diizinkan) sangat realistis untuk pemilu di kota kecil di pedalaman negara Brazil.⁸⁶

Meski ambang batas pengeluaran tidak boleh terlalu rendah, karena akan menghalangi partai dan kandidat untuk melaksanakan aktivitas kampanye yang efektif serta mendorong terjadinya pembelanjaan “klandestin”, ambang batas yang terlalu tinggi juga akan membuat arena kompetisi menjadi tidak seimbang karena partai dan kandidat kaya menjadi lebih leluasa membelanjakan uang mereka secara agresif. Ambang batas yang tepat karenanya sangat bergantung pada kondisi di masing-masing daerah atau negara.

Pengeluaran senyatanya

Sejumlah negara di Amerika Latin mengalami peningkatan anggaran belanja pemilu. Beberapa organisasi dan ahli melihat fenomena ini sebagai tren yang negatif dan berusaha meningkatkan kesadaran publik bahwa ‘peningkatan biaya pemilu akan semakin meningkatkan kompleksitas operasionalnya (organisasi dan administrasi kampanye, konsultan, marketing, sosialisasi, survei, dan teknologi komunikasi)’.⁸⁷ Total pengeluaran anggaran pemilu berbeda-beda di setiap negara, mulai dari 2,5 miliar USD untuk pemilu 2006 di Brazil hingga 301 miliar USD di Meksiko untuk tahun yang sama, diikuti oleh pemilu Uruguay tahun 1999-2000 dengan 38,8 juta USD, dan pemilu 2010 di Kosta Rika dengan 27 juta USD.⁸⁸

Jumlah yang kadang terlalu tinggi ini menunjukkan pentingnya memahami faktor-faktor yang menyebabkan mengapa, misalnya, anggaran pemilu persuara di Brazil lima kali lebih tinggi dibandingkan di Meksiko (19,90 USD dibandingkan dengan 4,20 USD) dan anggaran per kapita di Brazil dua kali lebih tinggi dibandingkan di Kosta Rika (19,90 USD dibandingkan dengan 9,60 USD).⁸⁹

⁸⁶ Freitas 2012.

⁸⁷ UNDP dan OAS 2010, h. 118.

⁸⁸ OAS 2011, h. 123.

⁸⁹ Penelitian OAS membandingkan berbagai tipe pemilu, jadi hanya data dari pemilihan umum yang dicatat di sini. Beberapa data mungkin dicatat terlalu rendah.

Persentase tertinggi dari total anggaran belanja pemilu biasanya digunakan untuk iklan, khususnya iklan televisi. Di Argentina tahun 2007, anggaran pemilu untuk biaya iklan mencapai 80 persen, di mana iklan yang ditayangkan melalui televisi mencakup 54 persen di antaranya⁹⁰ (meskipun pada akhirnya Undang-Undang Pemilu di tahun 2009 mulai melarang pembelian hak siar iklan TV). Pada pemilu tahun 2009 di El Salvador, anggaran belanja iklan kampanye melalui TV mencapai 90 persen dari seluruh iklan kampanye yang ada.⁹¹ Pada pemilu 2011 di Guatemala, anggaran belanja iklan politik mencapai 71 persen dari total anggaran pemilu, dan iklan melalui TV mencakup 54 persen dari seluruh belanja kampanye.⁹²

Tetapi apakah partai dan kandidat yang menggelontorkan uang paling banyak adalah yang menang? Bukti di lapangan menunjukkan fakta yang bervariasi. Di Argentina, kandidat dengan pengeluaran paling tinggi (Cristina Fernández de Kirchner) memenangkan pemilu presiden tahun 2007, tetapi suara tertinggi kedua tidak diraih oleh Jorge Sobisch (yang pengeluarannya tertinggi kedua setelah Cristina Fernandez), tetapi Elisa Carrió.⁹³ Di Peru bahkan tidak ada korelasi positif antara anggaran belanja iklan di TV dengan jumlah kursi yang dimenangkan.⁹⁴

Pembelian suara

Mayoritas negara-negara di Amerika Latin melarang dan menghukum praktik jual-beli suara. Pemberian uang atau hadiah demi mendapatkan suara pemilih sedikit berbeda (meski tidak bisa sepenuhnya dipisahkan dari) relasi patronase, di mana pemimpin politik memberikan serangkaian dana atau fasilitas kepada partai atau konstituen sebagai imbalan atas kesetiaan atau dukungan. Persentase pemilih yang dilaporkan menerima uang atau imbalan atas hak suara mereka di tahun 2010 tertinggi terjadi di Republik Dominika (22 persen) dan terendah di Cile (6 persen).⁹⁵

Pembelian suara merupakan bentuk pelanggaran yang paling sering terjadi, namun mereka yang terlibat jarang diadili. Meski tujuan suap suara di mana-mana sama, tetapi bentuk imbalan yang diberikan kepada pemilih bisa berbeda-beda di tiap negara. Di Brazil, Deputi-terpilih Asdrúbal Bentes membeli suara dari kaum perempuan dengan imbalan operasi ligasi tuba dan aborsi.⁹⁶ Di Meksiko, Partai Aksi Nasional (PAN) terlibat dalam pembelian suara tidak langsung di mana partai menyediakan diskon bagi

90 Poder Ciudadano 2008.

91 Artiga-Gonzalez 2011, h. 289.

92 Accion Ciudadana 2012.

93 Corcuera 2011, h. 87.

94 Tuesta Soldevilla 2011, h. 466.

95 Faughman dan Zechmeister 2011.

96 Noticias UOL 2011.

anggota-anggotanya yang memiliki perusahaan dan institusi lain seperti agen perjalanan, bengkel, rumah sakit, universitas, dan bioskop.⁹⁷ Meski pembelian suara bukan praktik ilegal di Venezuela, pada tahun 2010 pihak oposisi mengecam tindakan pemerintahan Chávez terhadap komunitas adat.⁹⁸

Kepatuhan terhadap peraturan keuangan politik

Transparansi

Persoalan transparansi di Amerika Latin bukan terletak pada regulasi, tetapi lebih kepada tingkat kepatuhan partai dan kandidat terhadap regulasi yang bersangkutan. Semua negara Amerika Latin yang dipelajari dalam buku ini – kecuali Belize, El Salvador, dan Venezuela – mewajibkan partai politik untuk menyerahkan laporan keuangan mereka secara rutin, tetapi hanya sedikit negara yang menindaklanjuti laporan tersebut untuk melakukan investigasi lebih jauh terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.⁹⁹

Gambar 5.2. Negara-negara di Amerika Latin yang mewajibkan pelaporan keuangan partai secara rutin



■ Ya ■ Tidak

Sumber: International IDEA. Peta ini berdasarkan data yang dikumpulkan hingga Februari 2014. Data terus diperbaharui pada Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=288&region=19>

97 Sanchez 2011.

98 *El Nacional* 2012.

99 Tidak ada informasi di Basis Data Keuangan Politik International IDEA untuk Republik Dominika.

The Crinis Project yang diprakarsai oleh Transparency International berupaya mengevaluasi tingkat kepatuhan terhadap regulasi transparansi keuangan berdasarkan tiga tahap pelaporan keuangan (akuntansi, penyerahan laporan keuangan kepada badan penyelenggara pemilu, dan akses publik terhadap laporan tersebut). Evaluasi tersebut mengungkapkan bahwa Argentina, sebagaimana dengan negara-negara lain yang dipelajari, tingkat reliabilitas terhadap data resmi sangat terbatas. Di setiap laporan yang diserahkan partai sebelum pemilu, ada ketimpangan antara isi laporan dengan kondisi pendanaan aktual yang terjadi di lapangan. Evaluasi tersebut

Hal yang paling signifikan dalam inisiatif transparansi berasal dari upaya masyarakat sipil. Organisasi-organisasi di sejumlah negara telah menciptakan dan meningkatkan metode yang lebih mudah untuk mendapatkan informasi mengenai terkait pengeluaran kampanye.

juga menunjukkan bahwa regulasi yang mewajibkan partai/kandidat untuk menyerahkan laporan keuangan mereka dalam format elektronik tidak mempengaruhi kualitas presentasi data tersebut ke hadapan publik.¹⁰⁰ Kolombia termasuk negara yang memiliki regulasi paling efektif dan data yang paling konsisten, di mana auditor secara rutin memeriksa akuntansi internal partai. Kosta

Rika hanya menerima nilai 'wajar' karena ketiadaan format standar dalam pelaporan, meskipun negara ini menerima nilai memuaskan dalam hal kepatuhan partai/kandidat dalam melakukan pelaporan.¹⁰¹ Negara-negara lain, seperti Guatemala dan Nikaragua, menjadikan penyerahan laporan keuangan sebagai syarat untuk mendapatkan dana publik, tetapi tidak menyertakan format pelaporan dan kerangka waktu yang jelas. The Crinis Project juga mengungkapkan bahwa laporan partai/kandidat di Panama,¹⁰² Paraguay dan Peru,¹⁰³ khususnya yang berkaitan dengan kontribusi privat, memiliki tingkat reliabilitas yang rendah.

Mayoritas negara-negara di Amerika Latin mewajibkan laporan keuangan partai dan kandidat dipublikasi.¹⁰⁴ Namun pada praktiknya banyak kendala yang dihadapi masyarakat ketika ingin mengakses informasi tersebut, atau detail informasi yang ingin dilihat salah atau tidak lengkap. Contohnya, di Cile laporan keuangan politik sulit untuk diakses dan kualitas datanya juga buruk. Laporan keuangan partai/kandidat tersedia setelah pemilu berakhir dalam format yang sulit untuk diakses, dan setelah beberapa lama, laporan tersebut

100 Transparency International dan Carter Center 2007, h. 48.

101 Ibid., h. 56.

102 Di Panama, penyerahan laporan keuangan tidak wajib, tetapi berdasarkan perintah hukum (persidangan) (ibid., h. 68).

103 Di Peru, hanya lima dari 32 partai yang menyerahkan laporan keuangan pada 2006 (ibid., h. 76).

104 Pengecualian untuk Belize, Bolivia, Republik Dominika, El Salvador, Panama, Paraguay dan Venezuela.

akan dihapus dari internet. Masyarakat harus mengajukan permohonan tertulis jika ingin mengakses laporan keuangan politik, dan jika menginginkan uraian lebih lengkap mengenai sebuah laporan, orang yang bersangkutan harus membayar sejumlah uang sebagai biaya fotokopi.¹⁰⁵ Meski hal tersebut bukan sebuah halangan yang berarti, ini menunjukkan ketidakseriusan pemerintah dalam menyediakan transparansi bagi masyarakatnya.

Meski sejumlah penyelenggara pemilu menyatakan akan mempublikasikan informasi terkait pemilu di internet, hanya sedikit yang benar-benar melakukannya. Pada saat menulis bab ini, hanya Kosta Rika dan Meksiko yang memiliki portal elektronik untuk memudahkan masyarakat mengakses berbagai jenis informasi, dan hanya Kosta Rika yang mempresentasikan informasi tersebut dalam format yang terstandarisasi sehingga memudahkan pengelolaan dalam sebuah peranti lunak.

Patut dicatat bahwa upaya paling signifikan dalam meningkatkan transparansi di negara-negara Amerika Latin justru datang dari kelompok masyarakat sipil. Sejumlah organisasi dari berbagai negara telah menciptakan dan mengembangkan metodologi yang memungkinkan publik untuk mendapatkan informasi yang lebih baik terkait keuangan politik. Contohnya, metodologi yang digunakan oleh Acción Ciudadana (Guatemala), Poder Ciudadano (Argentina), Transparencia Perú, dan FUNDE (El Salvador) untuk mengestimasi pengeluaran pemilu berhasil menunjukkan bahwa jumlah pengeluaran untuk kampanye pemilu jauh lebih besar daripada jumlah yang dilaporkan kepada badan penyelenggara pemilu.¹⁰⁶ Di Venezuela, kelompok oposisi memainkan peran penting sebagai pengawas, dan seringkali juga sebagai investigator, dalam melakukan klarifikasi keuangan politik para kandidat *chavista* dan melaporkan segala penyalahgunaan keuangan politik kepada pihak yang berwajib. Meski upaya-upaya ini sering ditolak oleh pihak yang berwajib, beberapa denda finansial pernah dijatuhkan kepada lembaga negara dan perusahaan yang dikelola oleh pemerintah.¹⁰⁷ Terlebih lagi, partai politik sendiri seringkali tidak memiliki mekanisme transparansi internal yang jelas. Misalnya, informasi mengenai pendapatan partai-partai di Guatemala bahkan seringkali tidak dibagikan kepada petinggi-petinggi partai dan anggota-anggotanya.¹⁰⁸

Pengawasan dan kepatuhan

Transparansi merupakan prasyarat wajib – meskipun kadang tidak mencukupi – untuk menciptakan mekanisme pengawasan yang efektif.

¹⁰⁵ Fuentes 2011, h. 170.

¹⁰⁶ Cordero 2003, h. 13.

¹⁰⁷ Carquez 2012.

¹⁰⁸ Ramos 2007.

Meskipun kerangka organisasi lembaga pengawasan bisa berbeda-beda di tiap negara, lembaga-lembaga ini umumnya tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi, kecuali di Meksiko.¹⁰⁹

Ada sejumlah alasan untuk itu. Salah satunya terkait dengan asal-usul berdirinya badan penyelenggara pemilu di beberapa negara yang lahir dari rahim partai politik. Alasan lain, badan-badan penyelenggara pemilu tersebut memang tidak memiliki kapasitas teknis untuk menjatuhkan sanksi.

Meski mayoritas lembaga penyelenggara pemilu (termasuk di dalamnya lembaga pengawas) di Amerika Latin banyak menuai kritik, ada banyak perdebatan di masyarakat mengenai bagaimana memperkuat institusi-institusi tersebut. Badan penyelenggara pemilu di Meksiko telah meminta wewenang khusus,¹¹⁰ di Peru badan penyelenggara pemilu telah berhasil menjalin kemitraan dan kesepakatan dengan institusi-institusi pengawasan pemerintah lainnya¹¹¹ dan di Brazil lembaga ini mendelegasikan beberapa kewenangan mereka dengan polisi untuk menangani isu pembelian suara.¹¹² Unit Penanganan Kejahatan Pemilu di Kolombia dibentuk karena lemahnya pendekatan yang diambil oleh Dewan Pemilu Nasional (Consejo Nacional Electoral, CNE). Pada pemilu tahun 2006, legislasi membatasi wewenang CNE hanya untuk memastikan dokumen-dokumen dikelola dengan benar dan memastikan bahwa belanja kampanye partai/kandidat tidak melebihi ambang batas yang telah ditetapkan. Aspek-aspek lainnya diserahkan kepada keputusan pengadilan.¹¹³

Mayoritas negara di Amerika Latin mewajibkan partai untuk memiliki lembaga perbendaharaan internal khusus untuk mengelola pendanaan.¹¹⁴ Berdasarkan undang-undang, bendahara ini wajib didaftarkan kepada badan penyelenggara pemilu bersamaan dengan kandidat yang diajukan. Sayangnya, regulasi ini pada praktiknya hanya menjadi formalitas belaka dan

109 Pada pemilu terakhir di Meksiko, mayoritas partai didenda atas ketidakwajaran di laporan keuangan mereka, kecuali Partido Verde Ecologista. Denda ini paling tinggi 5 juta peso (US\$579.000) untuk Partido Revolucionario Democrático (PRD) hingga hanya MXN 6,000 (US\$690) untuk Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Canales 2012). Berdasarkan data dari Institute Kepemiluan Federal (Instituto Federal Electoral, IFE), Lilia Saul mempublikasi besaran denda yang harus dibayar partai dan media. Semenjak reformasi pada 2007, IFE telah mendenda partai politik sebanyak 863 juta peso (US\$99.9 juta), sementara denda untuk media mencapai MXN 3 juta (US\$347,000) (Saul 2012).

110 Setelah skandal Pemexgate dan 'Fox's friends', IFE mulai meningkatkan sistem pengawasan mereka, memberikan otoritas dan sumber daya yang cukup untuk melakukan penegakan regulasi. Namun, pada 2006, hanya memiliki perjanjian dengan 21 dari 32 lembaga kepemiluan (Peschard 2006, p. 97).

111 Di Peru, kesepakatan kolaborasi ditandatangani oleh Unit Intelijen Finansial Menteri Keadilan (Tuesta Soldevilla 2011, h. 475).

112 Di Brazil, otoritas pemilu telah memberikan brigade militer untuk menangani persoalan suap suara (*A Hora do Vale* 2012).

113 *Semana* 2006.

114 Casas dan Zovatto 2004.

kerap diabaikan oleh partai dan kandidat. Contohnya, pada pemilu Dewan Nasional di Ekuador, di Provinsi Guayas hanya 12 dari 36 kandidat yang mendaftarkan bendahara kampanye mereka, meskipun masa pendaftaran kandidat telah diperpanjang.¹¹⁵

Fungsi-fungsi dan kapasitas kelembagaan dari badan penyelenggara pemilu mesti didefinisikan dengan lebih baik di hampir semua negara di Amerika Latin. Kelemahan lembaga-lembaga ini pada banyak kasus memang dapat dibantu oleh lembaga yudisial, tetapi di masa depan harus ditemukan strategi yang lebih efektif seperti mengkoordinasikan mereka dengan lembaga pengawas lain di negara bersangkutan. Jika partai dan/atau kandidat melakukan pelanggaran tanpa dikenai hukuman, kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga semacam ini akan luntur.

Sanksi

Semua negara yang menjadi objek penelitian di dalam bab ini, kecuali Republik Dominika, memiliki segudang sanksi hukum bagi pelanggar regulasi pendanaan; mulai dari denda uang, sanksi kriminal, hingga sanksi administratif (misal: menghapus partai atau kandidat dari daftar resmi).

Namun masih banyak masalah terkait implementasi, misalnya penyalahgunaan atau lemahnya upaya penegakan regulasi. Tidak pernah ada penjatuhan sanksi baik berupa denda, kriminal, maupun administratif di El Salvador dan Chile karena tidak pernah dilaksanakan proses auditing terhadap partai politik peserta pemilu.¹¹⁶

Pada beberapa kasus, sanksi yang dijatuhkan terlalu lunak. Misalnya, di Guatemala sanksi hanya berupa denda uang bagi partai/kandidat yang memasang iklan politik sebelum masa kampanye, dan teguran bagi pelanggar batas belanja kampanye. Jumlah denda yang harus dibayar juga biasanya hanya minimal, tidak mencapai 1 persen dari total pengeluaran partai/kandidat (atau kurang dari satu hari penayangan iklan politik di televisi).¹¹⁷ Di Panama, denda sebesar 25.000 USD bagi penerima dana yang dilarang hukum atau dana asing disebut sebagai sesuatu yang “konyol”.¹¹⁸

Sanksi juga kerap digunakan sebagai senjata politik. Di Argentina, banyak laporan menyebutkan penjatuhan sanksi sangat dimotivasi oleh bias politik, di mana para hakim yang menjatuhkan sanksi tersebut ikut terlibat dalam arena politik.¹¹⁹ Hal ini tentu saja membuat banyak peserta pemilu mengkhawatirkan penyalahgunaan wewenang tersebut akan merugikan

115 *El Universo* 2007.

116 Artiga-Gonzalez 2011, h. 294; Urcullo Cossio, Moya Diaz dan Engel Goetz 2009, h. 78.

117 Accion Ciudadana 2012, h. 91.

118 Rosales Valladares 2010, h. 267.

119 Dragonetti 2011.

diri mereka.¹²⁰ Di Bolivia, kasus paling besar yang melibatkan penjatuhan sanksi politik terjadi pada tahun 2009, di mana Mahkamah Pemilu Nasional mendiskualifikasi dua partai (Partai Aksi Demokratik Nasional (ADN) dan Front Kiri Revolusioner (FRI) dari pemilu presiden karena keduanya tidak menyerahkan laporan keuangan mereka.¹²¹ Sekedar memasang regulasi saja tidaklah cukup tanpa ada upaya implementasi yang adil dan serius. Regulasi yang tidak terimplementasi merupakan bagian dari masalah. Jika sanksi untuk pelanggaran tidak lebih merugikan daripada melakukan pelanggaran tersebut, insentif untuk berbuat benar akan berkurang.

Kesimpulan

Negara-negara di Amerika Latin memiliki jejaring regulasi yang kompleks, di mana banyak di antara regulasi-regulasi tersebut yang sangat mudah untuk dilanggar. Tuduhan pelanggaran jarang menjadi sebuah tuntutan formal kepada pihak yang berwajib untuk bertindak, dan lebih sedikit lagi upaya investigasi yang berujung pada penjatuhan sanksi. Kalaupun ada sanksi yang dijatuhkan, proporsi antara hukuman dan pelanggaran seringkali timpang. Sebuah sistem yang memiliki kemungkinan rendah untuk menjatuhkan hukuman tidak akan efektif mencegah terjadinya pelanggaran, karena minimnya ongkos politik dan finansial.

Partai-partai politik di banyak negara semakin bergantung dengan dana publik untuk melakukan aktivitas mereka, di mana dana publik tersebut diberikan berdasarkan performa masing-masing partai dalam pemilu (misal: jumlah suara yang didapat pada pemilu sebelumnya atau jumlah kursi di parlemen). Berbanding terbalik dengan yang terjadi di belahan dunia lain (Jerman, misalnya), negara-negara di Amerika Latin tidak memberikan subsidi kepada partai politik berdasarkan kemampuan mereka dalam melakukan pengumpulan dana (*fundraising*). Oleh sebab itu partai tidak memiliki insentif untuk berupaya lebih keras untuk mendapatkan pemasukan secara mandiri, di mana hal ini semakin menjauhkan mereka dengan masyarakat, kepercayaan publik, dan legitimasi sosial.

Relasi antara politik dan sektor bisnis sering dilihat sebagai relasi transaksi kebijakan.¹²² Sebagian besar donatur di Kolombia menganggap donasi politik dapat mendatangkan keuntungan-keuntungan tertentu, oleh sebab itu 94 persen perusahaan yang disurvei dalam sebuah penelitian terbaru menyatakan bahwa donasi kampanye merupakan sebuah praktik korupsi.¹²³ Ada dua elemen penting terkait donatur-donatur besar yang harus dipertimbangkan untuk analisis di masa depan: (1) donatur umumnya lebih

120 Transparency International dan Carter Center 2007, h. 51.

121 Romero Ballivian 2011, h. 102.

122 Evertsson 2010

123 Evertsson 2010

fokus menyumbangkan uangnya di pemilu daerah daripada pemilu nasional dan (2) donasi biasanya diberikan kepada lebih dari satu kandidat untuk meminimalisir risiko kekalahan.

Pendanaan yang dilarang hukum merupakan salah satu persoalan paling berbahaya di Amerika Latin. Aspek paling menonjol dari pendanaan yang dilarang hukum adalah keterkaitannya dengan bisnis narkoba, ada banyak organisasi kriminal lain yang ingin menjalin relasi dengan dunia politik.

Risiko utama bagi banyak negara adalah kelemahan negara dan otoritasnya di bagian negara tertentu, yang memungkinkan organisasi kejahatan membangun pengendalian yang tersembunyi (namun efektif) yang memberikan pada mereka perlindungan dan basis untuk mengoperasikan dan mengembangkan usaha yang dilarang hukum.¹²⁴

Terkait asal-usulnya yang kabur, keuangan yang dilarang hukum sangat sulit untuk didokumentasikan dan dicegah. Akan tetapi, biaya kampanye yang dilaporkan lebih rendah dapat menjadi kunci penting, karena hal tersebut dapat mengaburkan sumber dan jumlah pendapatan.¹²⁵ Namun laporan pengeluaran yang terlampau rendah tidak selalu berarti ada pengeluaran-pengeluaran yang disembunyikan: regulasi pembatasan belanja kampanye yang terlampau rendah juga dapat mendorong partai/kandidat mengaburkan jumlah pengeluaran mereka meskipun sumber pendanaannya berasal dari donatur yang sah. Namun, jika ada sumber-sumber pendapatan yang ingin disembunyikan, pada umumnya partai/kandidat memang akan “menyesuaikan” laporan keuangan mereka agar pendapatan dan pengeluaran menjadi setara. Oleh karena dana-dana yang dilarang hukum ini tidak mengalir melalui jalur yang dapat dilacak, *opportunity cost* yang dihadapi organisasi-organisasi kriminal untuk memberikan donasi politik kepada partai/kandidat menjadi lebih kecil. Organisasi-organisasi kriminal umumnya memiliki uang tunai dalam jumlah besar yang tidak bisa digunakan melalui mekanisme hukum, jadi pilihan memberikan donasi politik dapat memberikan keuntungan ganda: membeli pengaruh politik dan mencuci uang (*money laundering*) sekaligus. Kampanye Ernesto Samper pada pemilu presiden tahun 1994 di Kolombia, yang dibiayai oleh kartel Cali, adalah contoh paling terkenal.¹²⁶ Oleh sebab itu upaya untuk menghalau organisasi-organisasi kriminal harus juga mempertimbangkan aliran uang yang dilarang hukum yang masuk ke dalam arena politik.

Mayoritas negara-negara di Amerika Latin menunjukkan tren yang meningkat dalam hal belanja kampanye,¹²⁷ terutama disebabkan oleh tingginya biaya untuk memproduksi dan menampilkan iklan politik. Untuk

124 Garay Salamanca dan Salcedo Albaran 2012.

125 Accion Ciudadana 2012.

126 *Los Angeles Times* 1997.

127 Poder Ciudadano 2008; Agostini 2012; Artiga-Gonzalez 2011; Accion Ciudadana 2012.

mencegah tren ini terus naik – dan agar kompetisi politik menjadi lebih egaliter – pemerintah perlu meregulasi penggunaan media massa sebagai alat kampanye, sebagaimana telah dilakukan oleh pemerintah Meksiko, Ekuador, Kolombia, dan Venezuela.

Meskipun menerapkan berbagai regulasi baru, partai-partai petahana tetap akan mendapatkan keuntungan finansial. Kecenderungan untuk menggunakan kekayaan negara semakin diperburuk oleh penerapan kebijakan pemilu ulang yang terlampau cepat. Begitu seorang petahana memutuskan untuk mengikuti pemilu ulang, dorongan untuk menggunakan media massa sebagai alat pendongkrak sedikit suara menjadi semakin sulit untuk dibendung. Sejumlah negara memiliki regulasi yang ditujukan untuk membatasi perilaku pejabat petahana selama masa pemilu: Kolombia, misalnya, menerapkan sebuah kerangka hukum yang membatasi seorang presiden.

Satu isu lain yang masih berkaitan adalah penyalahgunaan kekuasaan oleh agen-agen negara. Ini merupakan persoalan yang sangat kompleks karena berkorelasi dengan otoritas administrasi publik, yang membuat rezim berkuasa memiliki keuntungan-keuntungan politis tertentu. Ada area abu-abu antara tindakan hukum pemerintah untuk merespon kebutuhan masyarakat dengan tindakan yang dilakukan demi kemenangan dalam pemilu. Perbedaan antara keduanya menjadi semakin kompleks karena tradisi patronase politik yang mengakar kuat di banyak negara Amerika Latin.

Regulasi yang didesain untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan aset-aset negara seringkali menjadi sia-sia akibat lemahnya investigasi dan penjatuhan hukuman. Kondisi akan semakin kompleks ketika pihak yang melakukan penyalahgunaan adalah negara, misalnya eksploitasi akses media publik, menaikkan gaji pegawai, atau melaksanakan program-program sosial di sekitar periode pemilu.

Terdapat banyak informasi mengenai peraturan keuangan politik di Amerika Latin, dan informasi tersebut juga sangat sistematis. Tetapi, tidak ada informasi yang menyebut soal dampak keuangan politik terhadap suatu daerah, misalnya terkait peningkatan kesetaraan dalam kompetisi pemilu, penguatan institusi partai, atau pencegahan masuknya dana yang dilarang hukum. Ditambah lagi sangat sulit melacak asal-usul pendapatan partai. Di banyak negara, partai politik wajib menyerahkan laporan keuangan kepada lembaga penyelenggara pemilu, tetapi tidak semuanya dapat dengan mudah dimengerti masyarakat atau bahkan dipublikasi, dan nyaris tidak ada laporan keuangan yang dapat menunjukkan aliran pendanaan yang dilarang hukum yang menopang aktivitas partai dan kandidat. Ketersediaan informasi komparatif dan analisis skala nasional juga rendah. Namun mulai ada kesepakatan dari berbagai kalangan mengenai pentingnya peralihan fokus studi kepada aspek-aspek yang lebih kuantitatif dan praktis mengenai keuangan politik.¹²⁸

128 Gutierrez dan Zovatto 2011, h. 14.

Rekomendasi

Ada tiga kriteria penting terkait rekomendasi keuangan politik. Pertama, nyaris tidak mungkin membuat rekomendasi yang bersifat general, karena masing-masing negara menghadapi tantangan yang berbeda-beda dan perkembangan kelembagaan yang berbeda-beda pula. Kedua, reformasi keuangan politik harus dilakukan dengan hati-hati dan bijaksana, di mana para pendorong perubahan harus ingat bahwa ‘semakin sulit bagi partai dan kandidat untuk mengumpulkan dana secara hukum, maka akan semakin mungkin bagi mereka untuk mencari pendanaan dari sumber-sumber yang tidak jelas dan mencurigakan’.¹²⁹ Ketiga, rekomendasi harus lahir dari penilaian praktis terkait peran uang di dalam politik, di mana aspek ini kurang mendapat perhatian di Amerika Latin. Jika ketiga kriteria ini sudah terpenuhi, rekomendasi mengenai tindakan yang perlu diambil untuk peraturan keuangan politik bisa dilakukan.

Pembuat kebijakan¹³⁰

Selama konsolidasi demokrasi yang menandai perkembangan negara-negara Amerika Latin di beberapa dekade terakhir, terjadi beberapa reformasi penting yang berujung pada peraturan keuangan politik yang lebih baik. Reformasi ini umumnya ditandai oleh kebutuhan baru untuk memperbaiki sistem politik dan kepartaian lama. Untuk mengembangkan sistem kepartaian di masa yang akan datang, reformasi harus berfokus pada aspek-aspek berikut.

Merawat kesetaraan

1. Terkait banyaknya kasus di mana presiden petahana dapat dengan mudah terpilih kembali, sangat penting bagi pembuat kebijakan untuk memprioritaskan regulasi yang dapat menjamin kubu oposisi untuk bersaing dengan adil dan setara di dalam pemilu. Hal ini bisa dilakukan dengan memberikan dana publik, serta menerapkan larangan-larangan yang dapat meminimalisir penyalahgunaan kekuasaan atau kekayaan negara oleh petahana.
2. Harus dikembangkan sebuah mekanisme yang dapat membuat kaum perempuan dan kelompok minoritas lain mampu mengatasi hambatan-hambatan untuk berpartisipasi dalam politik. Selain menetapkan kuota berbasis gender, pembuat kebijakan juga harus memperhatikan minimnya akses finansial bagi kelompok-kelompok seperti ini, yang menjadi lingkaran setan bagi dua komponen yang saling berkelindan: dukungan finansial dan kekuasaan politik. Menyediakan dana publik

129 Casas dan Zovatto 2011, h. 53.

130 Pembuat kebijakan didefinisikan sebagai orang-orang yang terlibat dalam proses drafting, perubahan, dan pengadopsian kebijakan keuangan politik, entah dari lembaga eksekutif ataupun dari legislatif. Fokusnya di sini adalah peran dari pembuat kebijakan, bukan lembaga asal sang pembuat kebijakan.

yang khusus disediakan bagi kandidat perempuan akan sangat membantu dalam upaya memutus lingkaran setan tersebut.

3. Mekanisme untuk memberikan dana publik sebelum periode kampanye dapat memberikan dampak yang signifikan terhadap kesetaraan kompetisi. Dana publik yang diberikan setelah pemilu berlangsung akan mendorong partai dan kandidat untuk melakukan penggalangan dana sebagaimana bila dana publik tidak diberikan.
4. Para pembuat kebijakan juga harus mempertimbangkan untuk menerapkan undang-undang yang mewajibkan media massa untuk menyajikan informasi yang bersifat plural. Ini merupakan persoalan yang sulit, mengingat kuatnya tradisi partisan dan kepentingan ekonomi dari bisnis media di negara-negara Amerika Latin, sehingga seringkali mereka malah menjadi sumber kontradiksi daripada sumber informasi. Persoalan ini bisa diurai dengan mengkombinasikan pengaturan hukum dari pihak pemerintah dengan komitmen etis dari pihak media itu sendiri untuk memberikan kesempatan yang sama bagi semua kandidat.

Melindungi politik dari kejahatan terorganisir

1. Sistem politik harus dilindungi dari pengaruh kejahatan terorganisir beserta dana-dana ilegal yang dihasilkannya. Tidak ada negara yang betul-betul bebas dari aktivitas ekonomi yang ilegal; Kolombia seharusnya dapat menjadi contoh ekstrim. Sistem politik membutuhkan insentif dan sanksi yang cukup agar aktivitas kriminal berhenti berpenetrasi ke dalam domain politik. Kandidat-kandidat yang terisolasi (dari partai) merupakan sasaran empuk bagi organisasi kriminal, sedangkan partai politik yang terinstitusionalisasi dengan baik akan lebih sulit untuk dikuasai.
2. Harus dibentuk model kelembagaan yang dapat menutup celah bagi terbentuknya relasi antara aktivitas kriminal dan politik, misalnya: menyediakan dana publik atau memangkas periode kampanye agar pengeluaran partai/kandidat bisa dihemat. Model kelembagaan tersebut membutuhkan koordinasi yang baik dengan lembaga penyelenggara pemilu dan lembaga-lembaga lain seperti ekonomi dan keuangan – termasuk di antaranya menteri keuangan, pengawas keuangan, dan lembaga-lembaga yang didedikasikan untuk mengontrol praktik pencucian uang.
3. Transparansi pengeluaran dan kampanye harus terus ditingkatkan dengan mewajibkan partai/kandidat menyerahkan laporan keuangan selama periode kampanye, karena meskipun nyaris tidak mungkin untuk melacak asal-usul dana yang dilarang hukum (karena umumnya dana tersebut ditransfer melalui tunai atau melalui pihak penengah

yang dirahasiakan), namun setidaknya akan lebih mudah bagi lembaga pengawas untuk melacak belanja partai/kandidat.

4. Kecuali para kandidat menggunakan uang yang dilarang hukum demi kekayaan pribadi, pada umumnya uang tersebut akan digunakan untuk diinvestasikan dalam kegiatan kampanye politik, di mana penggunaannya akan lebih mudah diamati dan dimonitor. Peran media dalam upaya pengawasan harus digarisbawahi. Hampir semua contoh penggunaan dana yang dilarang hukum yang disebut dalam bab ini dapat mencuat ke muka publik berkat laporan media yang kemudian ditindaklanjuti oleh pihak yang berwajib. Bahkan jika pihak berwajib tidak menindaklanjuti, upaya media mengekspos hubungan seorang kandidat dengan aktivitas kriminal dapat menimbulkan disinsentif yang lebih efektif daripada investigasi hukum.

Lembaga pengawas dan penegak regulasi

1. Adalah wajib untuk mengevaluasi kesulitan atau tantangan-tantangan yang dihadapi lembaga pengawas dalam upaya memonitor keuangan politik dan menentukan apakah kesulitan-kesulitan tersebut disebabkan oleh desain kelembagaan, otoritas yang lemah, atau kurangnya kapasitas teknis yang dimiliki lembaga bersangkutan. Evaluasi yang mendalam akan memudahkan lembaga-lembaga ini untuk menemukan solusi yang paling jitu.
2. Meski tidak ada satupun lembaga penyelenggara pemilu di negara-negara Amerika Latin yang menghadapi persoalan yang identik, tetapi pada umumnya mereka sama-sama menghadapi persoalan besar terkait penegakan peran sebagai penjaga keteraturan. Hal ini mengimplikasikan bahwa mereka harus secara aktif melakukan upaya pencegahan dan pemberian sanksi. Lembaga penyelenggara pemilu memang membutuhkan sumber daya yang besar, tetapi hanya melalui kehendak politik yang besar dan kebebasan untuk bekerja sama dengan lembaga lain mereka baru akan mampu melaksanakan tugas yang dibebankan ke pundak mereka.
3. Informasi terkait keuangan politik harus lebih mudah untuk diakses, di mana hal ini membutuhkan keterlibatan sektor privat dan lembaga keuangan seperti bank, serta mekanisme tabulasi dan pencatatan informasi ke dalam sebuah Basis Data yang lebih transparan. Membuat informasi pendanaan menjadi lebih mudah untuk diakses – dan meningkatkan mekanisme untuk mengkonsultasikan informasi tersebut – akan membawa kontribusi sangat positif bagi transparansi informasi dan pengawasan oleh publik dan media. Penting juga bagi lembaga pengawas untuk membentuk sebuah mekanisme yang dapat menjamin kualitas dari sebuah informasi, misalnya hal-hal yang terkait dengan kondisi-kondisi atau prasyarat informasi, metode pengumpulan informasi, serta parameter penjabaran informasi untuk menyediakan data mengenai persoalan gender dan isu-isu lain dalam pembentukan

kebijakan publik. Hal ini harus disokong oleh mekanisme pelaporan finansial dari partai/kandidat secara *real-time* selama masa kampanye.

4. Semua lembaga penyelenggara pemilu harus mengasumsikan bahwa mengawasi semua aktivitas partai dan kandidat adalah mustahil; oleh sebab itu mereka harus membentuk mekanisme untuk menentukan skala prioritas tanpa harus menciptakan bias-bias tertentu yang dapat merusak kredibilitas kerja mereka. Mekanisme ini dapat mencakup upaya pemetaan risiko (untuk menentukan di daerah mana saja mereka harus fokus melaksanakan pengawasan) dan pengawasan acak (*random monitoring*), di mana pengawas secara acak memilih partai atau kandidat untuk diawasi secara ketat. Lembaga pengawas juga harus dapat menjamin bahwa proses pengawasan tidak akan menjadi alat untuk melakukan penghakiman politik.
5. Terakhir, lembaga penyelenggara pemilu harus meningkatkan upaya pembentukan kultur politik yang dapat membantu pengembangan nilai-nilai sipil yang merupakan bagian dari etos demokrasi. Hal ini bisa dilakukan melalui upaya pelatihan, meskipun umumnya membutuhkan juga metodologi yang lebih baik untuk target yang lebih spesifik, misalnya anak-anak muda yang tumbuh dan berkembang di era digital. Media sosial dapat berperan penting dalam upaya menjangkau mereka.

Masyarakat sipil

Beberapa tahun belakangan, organisasi masyarakat sipil kerap menjadi inisiator upaya peningkatan transparansi dan akuntabilitas keuangan politik di Amerika Latin. Sangat penting untuk meningkatkan upaya ini dan menyebarkan metodologi yang lebih baik untuk mengembangkan protokol standar pengawasan dan perbandingan. Inovasi di sebuah negara dapat menjadi berkembang dan disempurnakan ketika diterapkan di negara lain melalui proses umpan balik yang konstan. Organisasi-organisasi semacam Lima Accord¹³¹ memainkan peran kunci, tidak hanya karena mereka rajin membagi pengalaman melakukan upaya pengawasan, tetapi juga karena mereka kerap menjadi inisiator di dalam isu-isu yang malas disentuh oleh pihak lembaga yang berwenang.

Media

Media harus terus menjadi juru bicara aspirasi publik dan terus meningkatkan kemampuan mereka dalam meliput pemilu; media juga harus menghindari bukti-bukti anecdotal (rumor) untuk menciptakan debat publik yang

131 Lima Accord adalah sebuah jaringan gerakan sipil di Amerika Latin dan Kepulauan Karibia, yang dibentuk pada tahun 2000 untuk memperkuat demokrasi. Lembaga ini berupaya memfasilitasi pertukaran pengalaman, menyediakan sistem sokongan timbal-balik dalam aspek teknis dan politis mengenai pengawasan pemilu, serta mengadakan aktivitas dan proyek kerja sama dengan berbagai institusi lain (lihat <http://www.acuerdodelima.com>).

berkualitas mengenai isu-isu pemilihan. Masyarakat berhak untuk tahu dari mana asal-usul pendanaan partai politik, dan media harus terus ingat bahwa lemahnya transparansi adalah jalan masuk bagi aliran dana yang dilarang hukum ke dalam sistem politik. Media dapat meningkatkan kualitas peliputan mereka dalam isu-isu pemilu; meningkatkan komitmen mereka terhadap pluralisme, memberikan kesempatan bagi semua kandidat dari berbagai spectrum; dan menciptakan mekanisme kerja sama yang dapat mendorong terciptanya masyarakat yang lebih beradab.

Lembaga internasional

Riset dan pengetahuan

1. Analisis komparatif berskala nasional mengenai pengeluaran pemilu akan sangat berguna bagi para praktisi dan pekerja lapangan – misalnya bisa dimulai dengan, melakukan kajian mengenai pengeluaran dana publik untuk penyelenggaraan pemilu. Oleh karena pengeluaran semacam itu dicatat dalam anggaran pemerintah, informasinya akan mudah diakses melalui kementerian ekonomi atau keuangan. Hal ini akan meningkatkan pemahaman publik tentang seberapa besar dukungan pemerintah terhadap partai politik dan proses pemilu secara keseluruhan, juga untuk membantu pengambil kebijakan dalam menentukan proporsi pendanaan publik dan privat.
2. Langkah kedua adalah membuat kompilasi informasi yang didapat dari kandidat dan partai politik – misalnya informasi mengenai pengeluaran dana dalam kampanye pemilu presidensial, karena hampir semua negara di Amerika Latin mewajibkan partai/kandidat untuk membuat laporan pengeluaran tersebut. Pengumpulan informasi ini akan memberikan nilai tambah bagi riset-riset lain mengenai peraturan keuangan politik dan secara gradual akan membentuk sebuah kompilasi lengkap mengenai pengeluaran dana pemilu aktual. Membantu lembaga penyelenggara pemilu untuk meningkatkan tampilan laporan di website mereka – misalnya dengan mengembangkan standar tampilan dan sistematisasi laporan – akan sangat berguna. Hanya ada sedikit lembaga penyelenggara pemilu yang menampilkan informasi berguna yang mereka miliki kepada publik. Walaupun ada, tampilannya membingungkan dan sulit digunakan.
3. Satu penelitian di masing-masing negara akan membentuk sebuah basis bagi proses pengawasan informasi yang lebih presisi; serta dapat menjadi insentif kuat bagi terciptanya transparansi dan penyediaan informasi oleh pemerintah. Penelitian yang dilakukan lembaga internasional juga dapat menjadi alat bantu yang efektif bagi organisasi masyarakat sipil dan media untuk melakukan upaya pengawasan dan pemberantasan korupsi.
4. Lembaga internasional dapat menciptakan sebuah portal interaktif dan

kolaboratif (semacam ‘Wikipedia keuangan politik’) yang menyediakan informasi mengenai keuangan politik dari berbagai sumber secara *real-time*, seperti Agora, ACE Electoral Knowledge Network, iKNOW-Politics, dan Basis Data Keuangan Politik International IDEA. Karena persoalan utama adalah tersebarnya informasi di berbagai sumber, terutama di media, maka sangat penting untuk menjalin kerjasama dengan organisasi sosial, peneliti, dan pejabat negara (baik dari pemerintahan eksekutif, lembaga penyelenggara pemilu, dan parlemen).

Inisiatif yang berkaitan dengan kebijakan

1. Organisasi regional di Amerika Latin harus meningkatkan upaya pengawasan mereka terhadap keuangan politik, serta menyempurnakan pelaporan terkait aktivitas pemilu. Upaya semacam ini merupakan tren yang sedang berkembang. Pemerintah – khusus rezim pemerintahan yang terlibat dalam pemilu dan kampanye – mungkin akan enggan untuk berpartisipasi. Tetapi melihat maraknya ketidakseimbangan persaingan kampanye dan mendesaknya kebutuhan reformasi sistem politik, menjadi sangat penting untuk mengadopsi protokol-protokol yang memungkinkan negara-negara Amerika Latin untuk mencapai kesepakatan mengenai standar pelaporan keuangan, misalnya. Negara-negara ini dapat memanfaatkan Inter-American Democratic Charter sebagai basis awal. Ketika hal ini terwujud, sangat penting untuk terus mengembangkan metodologi dan kemampuan tim kerja dalam melaksanakan aktivitas pengawasan dan pelaporan.
2. Lembaga regional dapat terus mengangkat isu keuangan politik di dalam forum yang berkaitan dengan upaya pemberantasan korupsi, misalnya dengan meminta laporan yang dapat dievaluasi oleh Mekanisme Penindaklanjutan Implementasi Konvensi Anti-Korupsi Inter-Amerika (Mechanism for Follow-up on the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption).
3. Segala bentuk kerjasama kewilayahan harus dapat menyokong upaya yang dilakukan oleh organisasi pengawas pemilu tingkat nasional dan memelopori tindakan spesifik untuk menyelesaikan persoalan terkait pengawasan keuangan politik – misalnya, mendukung inisiatif untuk merumuskan dan mengkoordinir sebuah metodologi umum dan komparatif dalam upaya pengawasan keuangan politik.
4. Donatur asing harus ingat bahwa saat ini sejumlah besar dana yang telah digelontorkan untuk upaya pemberantasan korupsi harus dipisahkan secara strategis antara dana untuk pemberantasan *punitive* (penghukuman) dan *preventive* (pencegahan). Jika tujuan donasi adalah untuk menghindari korupsi dan mendorong para politisi untuk melaksanakan kontrol politik yang lebih besar dan lebih baik, maka transparansi keuangan politik adalah sesuatu hal yang wajib.

Memberantas kejahatan terorganisir dalam berbagai bentuknya (perdagangan narkoba, penyelundupan, perdagangan manusia, pencucian uang, dan berbagai bentuk aktivitas ekonomi ilegal lainnya) membutuhkan upaya komplementer untuk mengekspos jejaring politik yang dibangun oleh organisasi kriminal beserta klien-kliennya.

Referensi

- Accion Ciudadana (2012) *.Cuanto costo la campana electoral?* [Berapa Banyak Biaya Kampanye?]. Guatemala: Accion Ciudadana, tersedia di http://www.accionciudadana.org.gt/?wpfb_dl=116
- A Hora do Vale* (2012), 'Policia flagra compra de votos em jantar' [Polisi menemukan jual-beli suara saat makan malam], *A Hora do Vale*, 10 Agustus, tersedia di <http://www.jornalahora.inf.br/?oxi=lerNoticia&noticiaId=1476&jid=347>
- Agostini, C. (2012) 'Financiamiento de la politica en Chile: Campanas electorales 2009–2010' [Keuangan Politik di Chile: Kampanye Pemilu 2009–2010], dalam *Propuesta de Reforma a los Partidos Politicos de Chile* [Proposal untuk Reformasi Partai Politik di Chile]. Santiago de Chile: CIEPLAN, tersedia di <http://www.cieplan.org/biblioteca/detalle.tpl?id=297>
- Alvarez, L. (2010) 'Roberto Courtney: Bono solo abona a la ilegalidad de Ortega' [Roberto Courtney: Bonus Hanya Membayar Ilegalitas Ortega], *El Nuevo Diario*, 4 May, tersedia di <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/73687>
- Artiga-Gonzalez, A. (2011) 'La financiacion de los partidos politicos en El Salvador' [Pendanaan Partai Politik di El Salvador], dalam *Financiamiento de los Partidos Politicos en America Latina* [Pendanaan Partai Politik di Amerika Latin]. Meksiko: IFE, International IDEA, OAS.
- Bertoa, Fernando C. B., Molenaar F., Piccio, D. dan Rashkova, E. (2014). 'The World Upside Down: De-Legitimising Political Finance Regulation', *International Political Science Review*, Vol. 35, no. 3, 355-375.
- Bossi, J. (2009) 'Sabe como se fi nancia la campana?' [Bagaimana Cara Untuk Mengetahui Bagaimana Kampanye Didanai?], *Critica de la Argentina* [Kritik Argentina], 31 Mei, tersedia di <http://criticadigital.com/impresa/index.php?secc=nota&nid=25212>
- Brown Arauz, H. (2010) 'La politica de la Reforma Electoral en Panama' [Politik Reformasi Pemilu di Panama], dalam *Las reformas electorales en Panama: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* [Reformasi Pemilu di Panama: Kunci Pengembangan Manusia di Dalam Pengambilan Keputusan]. Panama: UNDP.
- Canales, A. (2012) 'Multan a partidos pero ninguno supera topes de campana: IFE

- [Instituto Electoral Federal]', dalam *La Silla Rota* [Kursi Kosong], tersedia di <http://www.e-consulta.com/2012/index.php/nacionales/item/multan-apartidos-pero-ninguno-rebaso-topes-de-campana-ife>
- Cardenas Morales, N. (2011) *El fi nanciamiento publico de los partidos politicos nacionales para el desarrollo del liderazgo politico de las mujeres* [Pendanaan Publik Partai Politik Nasional untuk Pengembangan Kepemimpinan Politik Perempuan]. Meksiko: Tribunal Electoral del Poder Judicial.
- Cardoso, V. (2012) 'La ley antilavado, una vacilada, dice Buscaglia' [Undang-undang Anti-Pencucian Uang Hanya Lelucon, Kata Buscaglia], *La Jornada*, 17 Oktober, tersedia di <http://www.jornada.unam.mx/2012/10/18/politica/003n1pol>
- Carquez, C. (2012) 'CNE: Medios no pueden hacer campana por cuenta propias' [CNE: Media Tidak Boleh Berkampanye], *El Nacional*, 11 Juli, tersedia di http://impresodigital.el-nacional.com/ediciones/guardar/guardar2.asp?archivo=n1_2n120120711&C=&P=&N=&fechaEd=7/11/2012
- Carter Center (2012) 'Regulacion de campanas electorales. El caso de Colombia. Ponencia presentada en el seminario Campanas electorales: una Mirada comparativa en el hemisferio' [Regulasi Kampanye Pemilu: Kasus di Kolombia. Argumen Dipresentasikan pada Seminar Kampanye Pemilu: Sebuah Pengamatan Komparatif]. Caracas, November.
- Casas, K. dan Zovatto, D. (2004) 'Financiamiento politico en Centroamerica, Panama, Republica Dominicana y Meksiko' [Keuangan Politik di Amerika Tengah, Panama, Republik Dominika dan Meksiko], dalam *De las normas a las buenas practicas* [Dari Norma Menuju Praktik yang Baik]. San Jose: International IDEA, OAS.
- Casas, K. dan Zovatto, D. (2011) 'Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulacion del fi nanciamiento politico en America Latina' [Agar Tiba Tepat Waktu: Catatan-catatan mengenai Peraturan Keuangan Politik di Amerika Latin], dalam *Financiamiento de los Partidos Politicos en America Latina* [Pendanaan Partai Politik di Amerika Latin]. Meksiko: IFE, International IDEA, OAS.
- Chasqueti, D. (2011) 'Financiamiento Politico en Uruguay' [Keuangan Politik di Uruguay], dalam *Financiamiento de los Partidos Politicos en America Latina* [Pendanaan Partai Politik di Amerika Latin]. Meksiko: IFE, International IDEA, OAS.
- Corcuera, S. (2011) 'El financiamiento politico en Argentina' [Keuangan Politik di Argentina], dalam *Financiamiento de los Partidos Politicos en America Latina* [Keuangan Partai Politik di Amerika Latin]. Meksiko: IFE, International IDEA, OAS.
- Cordero, L. A. (2003) *Analisis comparativo sobre financiamiento de campanas y*

- partidos politicos Kosta Rika* [Analisis Komparatif Pendanaan Kampanye dan Partai Politik di Kosta Rika]. Unidad para la Promocion de la Democracia OAS, International IDEA.
- Corporacion *Arco Iris* (2011) 'Parapoliticos, influencia en la Costa' [Di Balik Para Politisi, Pengaruh dari Pesisir], Arco Iris, 21 November, tersedia di <http://www.arcoiris.com.co/2011/11/parapoliticos-influencia-en-la-costa/Corporacion>
- Colectivo de Abogados (2009) 'Jose Alvear Restrepo', dalam *Obstaculos ala aplicacion de Justicia* [Tantangan-tantangan Implementasi Keadilan]. Colombia: Colectivo de Abogados Jose Alvear Restrepo.
- Dador, J. dan Llanos, B. (ed) (2007) *La igualdad esquivia: Una mirada de genero a las elecciones generales 2006* [Kesetaraan yang Mengelak: Sebuah Perspektif Gender pada Pemilu 2006]. Peru: International IDEA, Asociacion Civil Transparencia.
- Diario Hoy* (2009) 'Hay que esperar 14 anos para que un corrupto sea condenado' [Sebuah Penungguan Empat Belas Tahun hingga Korupsi Akhirnya Dijatuhi Sanksi], *Diario Hoy*, tersedia di <http://pdf.diariohoy.net/2009/11/02/pdf/cuerpo.pdf>
- Donoso, P., Ramos, P. dan Riquelme, P. (1999) *Mecanismos Alternativos para el Financiamiento de los Partidos Politicos* [Mekanisme Alternatif bagi Pendanaan Partai Politik]. Cile: Centro de Estudios Publicos, tersedia di http://www.cepCile.cl/dms/archivo_3519_1749/refor1_08_donoso.pdf
- Dragonetti, M. (2011) 'Campanas en off side' [Kampanye Off Side], *Plaza de Mayo*, 4 Juli, tersedia di <http://www.plazademayo.com/2011/07/campanas-en-off-side/>
- Economic Commission for Latin America (ECLAC) (2012) *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2011*. Santiago de Cile: United Nations.
- El Dia de Santa Cruz de Bolivia* (2010) 'Polemica por descuentos para la campana del MAS' [Kontroversi diskon kampanye MAS], *El Dia de Santa Cruz*, tersedia di http://www.eldia.com.bo/mobile.php?cat=280&pla=7&id_articulo=8335
- El Diario* (2011) 'Ex Viceministro denuncia "diezmo" obligatorio para candidates masistas' [Mantan Wakil-Menteri Mengecam Kewajiban 'Sepuluh Persen' untuk Kandidat Independen], *El Diario*, 23 September, tersedia di http://www.eldiario.net/noticias/2011/2011_09/nt110923/2_02plt.php
- El Nacional* (2012) 'Instruyeron a los partidos para rendir cuentas de la campana' [Kampanye Partai Diinstruksikan untuk Lebih Akuntabel], *El Nacional*, 21 Mei, tersedia di http://www.contextotmt.net/base/krafts/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=37688
- El Tiempo* (2007) 'Asi financian sus campanas los seis candidatos a la Alcaldia de

- Bogota que puntan en las encuestas' [Beginilah Kampanye Enam Kandidat Wali Kota Bogota Didanai, Menurut Survei], 7 Oktober, tersedia di <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3757033>
- El Universo* (2005) 'Partidario de SP niega que donacion de Taiwan haya sido usado en campana' [Pendukung SP Membantah Donasi dari Taiwan Digunakan dalam Kampanye], *El Universo*, 15 Februari, tersedia di <http://www.eluniverso.com/2005/02/15/0001/8/D8E1593146B9471F93BEB10E6F9C9F8F.html>
- El Universo* (2007) 'En el TEG se registraron solo 12 tesoreros' [Di TEG hanya 12 orang terdaftar sebagai bendahara], *El Universo de Ecuador*, 21 Agustus, tersedia di <http://www.eluniverso.com/2007/08/21/0001/8/7A2D43D6F8DF4A7B95A4B120ADF1AE4D.html>
- Evertsson, N. (2010) *Report of Survei on Electoral Campaign in Colombia*. Stockholm: Stockholm University.
- Faughman, B. dan Zechmeister, E. (2011) 'Vote Buying in the Americas', dalam *Americas Barometer Insights*, 57, h. 1–8.
- Freidenberg, F. dan Levitsky, S. (2007) 'Organizacion informal de los Partidos en America Latina' [Organisasi Informal di dalam Partai Politik di Amerika Latin], *Desarrollo Economico* [Pengembangan Ekonomi], 46(184), h. 539–68.
- Freitas, C. (2012) 'Candidatos a prefeito de Goiania devem gastar R\$ 51,25 milhoes em campanha' [Kandidat di Wilayah Goiania Membutuhkan R\$51,25 Juta untuk Kampanye], *Diario Mahna*, 29 Juli, tersedia di [http://www.maisgoias.com.br/noticias/politica/2012/6/29/25579.html?Candidatos+a+prefeit+o+de+Goiania+devem+gastar+R\\$+51,+25+milhoes+em+campanha+](http://www.maisgoias.com.br/noticias/politica/2012/6/29/25579.html?Candidatos+a+prefeit+o+de+Goiania+devem+gastar+R$+51,+25+milhoes+em+campanha+)
- Fuentes, C. (2011) 'Financiacion de Partidos Politicos en Chile' [Pendanaan Partai Politik di Chile], dalam *Financiamiento de los Partidos Politicos en America Latina* [Pendanaan Partai Politik di Amerika Latin]. Meksiko: IFE, International IDEA, OAS.
- Garay Salamanca, L. J. dan Salcedo Albaran, E. (2012) *Narcotrafico, corrupcion y Estados: Como las redes ilicitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y Meksiko* [Narcotrafic, Korupsi dan Negara: Bagaimana Jaringan Kriminal Membentuk Lembaga Negara di Kolombia, Guatemala, dan Meksiko]. Bogota: Random House Mondadori.
- Geuna, L. (2010) 'Intiman a los jueces electorales a resolver sobre gastos de campana' [Penunjukkan Hakim-hakim Pemilu untuk Menjawab Pertanyaan Mengenai Biaya Kampanye], *El Clarin*, 6 Oktober, tersedia di http://www.clarin.com/politica/Intiman-electorales-resolver-gastos-campana_0_348565159.html
- Global Integrity (2007) *Global Integrity Report: Country Scorecard 2007*. Washington, D.C.: Global Integrity.

- Global Integrity (2008) *Global Integrity Report: Country Scorecard 2008*. Washington, D.C.: Global Integrity.
- Global Integrity (2009) *Global Integrity Report: Country Scorecard 2009*. Washington, D.C.: Global Integrity.
- Global Integrity (2010) *Global Integrity Report: Country Scorecard 2010*. Washington, D.C.: Global Integrity.
- Global Integrity (2011) *Global Integrity Report: Country Scorecard 2011*. Washington, D.C.: Global Integrity.
- Grupo Civico Etica y Transparencia (2011) 'Valoracion tecnica final del Proceso Electoral para Presidente y Diputados Nikaragua 2011' [Evaluasi Teknis Final untuk Pemilu Presiden dan Anggota Parlemen di Nikaragua 2011], tersedia di <http://www.conexiones.com.ni/fi les/86.pdf>
- Gutierrez, P. dan Zovatto, D. (2011) 'Balance Regional: Financiamiento politico en America Latina 2004–2010' [Keseimbangan Wilayah: Keuangan Politik di Amerika Latin 2004–2010], dalam *Financiamiento de los Partidos Politicos en America Latina* [Keuangan Partai Politik di Amerika Latin]. Meksiko: IFE, International IDEA, OAS.
- Hurtado, S. (2010) 'Correa: Ley que limita financiamiento de ONG pretende desaparecerlas' [Correa: Undang-undang yang Membatasi Dana OMS Ditujukan untuk Memberangus Mereka], *El Nacional*, 22 Desember.
- International IDEA, Basis Data Keuangan Politik, tersedia di <http://www.idea.int/political-finance>
- Kupferschmidt, D. (2009) *Illicit Political Finance and State Capture*. Stockholm: International IDEA.
- La Razon* (2009) 'Evo se refuerza con invitados para su lista legislativa' [Evo Kembali Diperkuat oleh Daftar Legislatifnya], *La Razon*, 8 September, tersedia di <http://educamposv.lacoctelera.net/post/2009/09/08/evo-se-refuerza-con-invitados-ulista-legislativa>
- La Segunda* (2012) 'Quienes son los mecenass de la politica Cilena?' [Siapa Penyokong Keuangan Politik Cile?], *La Segunda*, 14 April, tersedia di <http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/04/737898/los-mecenas-de-la-politica>
- Llanos, B. (2012) *Ojos que (aun) no ven: Nuevo reporte de ocho paises: genero, campanas electorales y medios en America Latina* [Mata yang Belum Melihat: Sebuah Laporan Baru dari Delapan Negara. Gender, Kampanye, dan Media di Amerika Latin]. Lima: International IDEA.
- Llanos, B. dan Tello, P. (ed) (2012) *Igualdad: para cuando? Genero y elecciones peruanas 2011–2012* [Kesetaraan: Kapan? Gender dan Pemilu Peruvian 2011–2012]. Lima: International IDEA.

- Londono, Juan Fernando (akan terbit) 'Colombia: garantias y equidad en una competencia desigual' [Kolombia: Jaminan dan Keadilan di dalam Kompetisi yang Tidak Setara], dalam *Campanas electorales, ventajismo y reeleccion presidencial en America Latina* [Kampanye, Oportunisme dan Pemilu Ulang Presidensial di Amerika Latin]. Venezuela: The Carter Center.
- Los Angeles Times* (1997) 'Yes, Drug Lords, There's a Santa', *Los Angeles Times*, 19 December.
- Lugo-Galicia, H. dan Hinds, A. (2012) 'Evaden debate de soberania, pero dan fondos a promotores del PSUV' [Mereka Menghindari Debat Mengenai Kedaulatan, Tetapi Memberikan Donasi kepada Pendukung PSUV], *El Nacional*, 6 Juni, tersedia di http://www.contextotmt.net/base/krafts/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=381321
- Martinez, R. (2012) 'Desplaza prensa al estado en indagar infiltracion del narco en politica: Buscaglia' [Media Menggantikan Negara dalam Upaya Investigasi Bisnis Narkotika di dalam Politik: Buscaglia], *Proceso*, 2 Maret, tersedia di <http://www.proceso.com.mx/?p=299864>
- Mejia, D. dan Rico, D. M. (2011) 'La microeconomia de la produccion y el trafico de cocaína en Colombia' [Mikroekonomi dari Produksi dan Distribusi Kokain di Kolombia], dalam A. G. Uribe dan D. Meja (ed), *The Political Fight against Drugs in Colombia: Successes, Failures and Diversions*. Bogota: Universidad de los Andes.
- Mendivil, L. (2011) 'Colombia: Como lo hicieron?' [Kolombia: Bagaimana Mereka Melakukannya?], *Cronica*, 2 September, tersedia di http://www.cronica.com.mx/notaOpinion.php?id_notas=602659
- Menendez, M. (2002) 'Mercados Persas en las campanas Politicas' [Pasar Persia di Kampanye Politik], *El Tiempo*, 30 April, tersedia di <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1357355>
- Meyer Dos Santos (2005) 'Partidos politicos: repensar financiamientos e finacas' [Partai politik: memikirkan kembali pendanaan dan keuangan politik], 1 Agustus, tersedia di <http://jusvi.com/artigos/16590> dan <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=769>
- Noticias UOL* (2011) '77. STF condena deputado Asdrubal Bentes (PMDB-PA) por esterilizacao de eleitoras' [77. STF Menuntut Deputi Asdrubal Bentes (PMDB-PA) atas 'Sterilisasi' Para Pemilih], 8 September, tersedia di <http://noticias.uol.com.br/politica/escandalos-no-congresso/stf-condenadeputado-asdrubal-bentes-pmdb-pa-por-esterilizacao-de-eleitoras.htm>
- Ohman, M. (2011) 'Global Trends in the Regulation of Political Finance', konferensi IPSAECPR, Sao Paulo, 16–19 Februari.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2012) *Latin American Economic Outlook 2012*, tersedia di <http://www.oecd.org/dev/americas/48965859.pdf>
- Organization of American States (OAS) (2011) *Politics, Money and Power: A Dilemma for Democracy*. Meksiko: FCE, OAS.
- Peschard, J. (2006) 'Control over Party and Campaign Finance in Meksiko', *Mexican Studies*, 22(1), h. 83–106.
- Poder Ciudadano (2008) *Informe de Monitoreo del financiamiento de la Campana Electoral Presidencial 2007* [Laporan Pengawasan Dana Kampanye Pemilu Presiden 2007]. Argentina, Poder Ciudadano, tersedia di <http://poderciudadano.org/informe-sobre-el-fi-nanciamiento-de-la-campanapresidencial/>
- Quiros Gallegos, J. (2012) 'Achacan culpas al TSE por irregularidades en campana' [Salahkan TSE atas Ketidakwajaran dalam Kampanye], *Diario Extra*, 27 Maret, available at <http://www.diarioextra.com/2012/marzo/27/nacionales05.php>
- Ramos, C. (2007) 'La manipulacion de la capacidad de inversion economica de los partidos derivada de la financiacion privada indirecta' [Manipulasi Kapasitas Investasi Ekonomi Partai Politik Berasal dari Pendanaan Privat Tidak Langsung], Tesis untuk lisensi dalam bidang hukum dan ilmu sosial, San Carlos University of Guatemala.
- Regalado Florido, E. (2005) 'Taiwan: fuente de financiamiento de corrupcion centroamericana' [Taiwan: Sumber Korupsi Finansial di Amerika Tengah], *El Catoblepas Revista Critica del Presente*, 35, tersedia di <http://www.nodulo.org/ec/2005/n035p16.htm>
- Rivera, A. (2012) 'Meksiko, el numero dos en fl ujo de dinero ilicito' [Meksiko, Nomor Dua dalam Aliran Dana Yang dilarang hukum], *Milenio*, 30 September, tersedia di <http://edomex.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/ace9c075d1834834a98f806b01a0e71e>
- Rodriguez, M. (2009) *La propaganda electoral en El Salvador (2008–2009): monitoreo y propuesta para transparencia* [Kampanye Pemilu di El Salvador (2008–2009): Pengawasan dan Proposal untuk Transparansi]. San Salvador: National Democratic Institute dan Fundacion para el Desarrollo.
- Rodriguez-Raga, J. C. dan Seligson, M. (2012) *Cultura Politica de la democracia en Colombia y las Americas* [Kultur Politik di dalam Demokrasi Kolombia dan Amerika Latin]. Bogota: USAID, Universidad de los Andes, Vanderbilt University.
- Romero Ballivian, S. (2011) 'La corta y sobresaltada historia del financiamiento publico a los partidos politicos en Bolivia' [Sejarah Pendek dan Rapuh Keuangan Partai Politik di Bolivia], dalam *Financiamiento de los Partidos*

- Políticos en America Latina* [Keuangan Partai Politik di Amerika Latin]. Meksiko: IFE, International IDEA, OAS.
- Rosales Valladares, R. (2010) 'Financiamiento de los partidos políticos y las campanas electorales en Panama' [Keuangan Partai Politik dan Kampanye di Panama], dalam *Las reformas electorales en Panama: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* [Reformasi Pemilu di Panama: Kunci untuk Pengembangan Manusia dalam Pengambilan Keputusan]. Panama: UNDP.
- Sacchet, T. (2011) *Political Parties and the (Under) Representation of Women in Legislative Spheres: A Study on Electoral Recruitment and Campaign Finance*. Makalah dipresentasikan pada konferensi IPSA-ECPR, Universidade de Sao Paulo, Brazil, 16–19 Februari.
- Sanchez, J. A. (2011) 'Discreto proselitismo del priismo Queretaro [Proselitisme Lembut PRI di Queretaro], *Enlace Meksiko*, 14 Maret, tersedia di http://www.enlaceMeksiko.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1536:discreto-
- Saul, L. (2012) 'Revelan top de partidos mas multados por el IFE' [Partai Politik yang Paling Banyak Didenda IFE Diungkap], *Red Politica*, 13 Maret, tersedia di <http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/revelan-top-de-partidos-mas-multados-porife>
- Semana* (2006) 'Pasando el sombrero' [Mengoper Kotak Sumbangan], *Semana*, 10 Maret, tersedia di http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=93081
- Servicio Electoral Cileño (SERVEL) (2010) *Informe de ingresos de campana electoral 2009. Base de datos* [Laporan Pendapatan Kampanye Pemilu 2009]. Cile: SERVEL.
- Siu, M. dan Quiros, J. (2012) 'TSE investiga gastos de campana del PAC' [TSE Mengkaji Biaya Kampanye PAC], *Diario Extra*, 13 April.
- Terra* (2012) 'Jornal: PT recebeu R\$ 50 milhoes de doacoes em 2011' [Jornal: PT Menerima Donasi R\$50 juta pada 2011], *Terra*, 26 Mei, tersedia di <http://noticias.terra.com.br/eleicoes/2012/noticias/0,,OI5796275-EI19136,00-Jornal+PT+recebeu+R+milhoes+de+doacoes+em.html>
- Transparencia Colombia (2012) *Candidatos a elecciones territoriales reportaron mas de 348 millones de pesos de gastos en campana, revela informe de transparencia* [Kandidat Pilkada Melaporkan Pengeluaran Kampanye Mencapai Lebih 348 Juta Peso, Berdasarkan Laporan Transparency]. Colombia: Transparencia por Colombia, tersedia di <http://www.transparenciacolombia.org.co>
- Transparency International dan Carter Center (2007) *The Crinis Project: Money in Politics: Everyone's Concern*.

- Tuesta Soldevilla, F. (2011) 'El financiamiento de los partidos politicos en Peru' [Pendanaan Partai Politik di Peru], dalam *Financiamiento de los Partidos Politicos en America Latina* [Pendanaan Partai Politik di Amerika Latin]. Meksiko: IFE, International IDEA, OAS.
- United Nations Development Programme (UNDP) dan Organization of American States (OAS) (2010) *Nuestra Democracia* [Demokrasi Kita]. Meksiko City: UNDP dan OAS.
- Urcullo Cossio, L. G., Moya Diaz, E. J. dan Engel Goetz, E. (2009) *Control del financiamiento y gasto electoral en Chile* [Pengawasan Pendanaan dan Pengeluaran Pemilu di Chile]. Chile: Chile Transparente dan Inter-American Development Bank.
- Vizcaino, I. (2010) 'Dineros privados ganan peso en la ultima fase de la campana' [Dana Privat Lebih Penting di Fase Akhir Kampanye], *Nacion*, 25 Januari, tersedia di http://www.nacion.com/ln_ce/2010/enero/25/pais2236148.html
- World Bank (2013) *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, D.C.: World Bank.
- Zermiani, B. dan Goetten, C. (2010) 'Distribuicao do tempo no horario eleitoral divide opinioes' [Alokasi Waktu di dalam Jadwal Pemilu Membelah Opini], *Journal Comunicacao*, 27 September, tersedia di <http://www.jornalcomunicacao.ufpr.br/materia-8853.html>

BAB 6

BAB 6



Eropa Timur, Eropa Tengah, Eropa Tenggara, dan Asia Tengah*

Daniel Smilov

Pendahuluan

Bab ini akan menganalisis regulasi dan praktik keuangan politik di Eropa Timur, Eropa Tengah, Eropa Tenggara, dan Asia Tengah.¹ Negara-negara di wilayah ini sangat beragam dalam soal ukuran geografis, rezim politik, model konstitusi, dan kultur politik. Ada negara-negara yang memiliki konsolidasi demokrasi yang baik di bagian timur dan tengah Eropa, termasuk negara-negara yang tergabung di dalam Uni Eropa, namun ada pula negara-negara yang cenderung otoriter seperti di wilayah Asia Tengah.

Meski tidak ada satu ciri spesifik di antara negara-negara di wilayah ini, mereka tetap memiliki ‘kemiripan regional’, terutama karena kebanyakan negara-negara tersebut memiliki warisan rezim komunis.² Banyak negara di wilayah ini memiliki sejarah yang panjang dengan rezim otoriter dan bahkan totaliter, dan mereka juga lemah dalam tradisi demokrasi dan konstitusionalisme. Setelah runtuhnya rezim komunis pada 198-91, negara-negara ini mengalami fase demokratisasi yang sangat cepat. Sejak itu, mereka (terutama negara-negara yang menjadi objek kajian pada bab ini) banyak terlibat dalam upaya meregulasi keuangan politik, di mana negara-negara di Eropa Barat menjadi model acuannya. Tetapi, sistem regulasi yang diterapkan oleh mereka memiliki logikanya sendiri. Secara umum, negara-

* Bab ini berdasarkan makalah berjudul ‘Political Finance in East, Central, and South East Europe & Central Asia, oleh Daniel Smilov. Makalah asli disunting oleh Fredrik Sjöberg.

1 Di dalam bab ini, Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah merujuk pada (urutan berdasarkan abjad): Albania, Armenia, Azerbaijan, Belarusia, Bosnia dan Herzegovina, Bulgaria, Kroasia, Republik Ceko, Estonia, Eks-Republik Yugoslavia Makedonia (the Former Yugoslav Republic of Macedonia/FYROM), Georgia, Hungaria, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Latvia, Lithuania, Moldova, Montenegro, Polandia, Romania, Rusia, Serbia, Slovakia, Slovenia, Tajikistan, Turki, Turkmenistan, Ukraina, and Uzbekistan.

2 Hal ini tidak berlaku bagi Turki yang tidak pernah berada di bawah rejim pemerintahan komunis.

negara di wilayah ini memiliki sistem aturan yang sangat rinci, pembatasan terhadap donasi dan pengeluaran, serta mekanisme pelaporan. Sayangnya, efektivitas dan penegakan regulasi-regulasi tersebut tidak seimbang dengan kuantitasnya, dan ada persepsi umum di masyarakat yang tidak puas dengan tingkat transparansi yang ada.

Makna dari regulasi-regulasi itu sendiri dapat menjadi berbeda-beda tergantung konteks politik dan konstitusi masing-masing negara. Di negara yang cenderung otoriter, peraturan keuangan politik yang ekstensif dan terperinci dapat digunakan sebagai alat untuk melemahkan pihak oposisi dan mencegah munculnya aktor-aktor politik baru yang kuat. Oleh sebab itu akan sangat sulit mendiskusikan peraturan keuangan politik di wilayah ini tanpa terlebih dahulu menjelaskan konteks konstitusional dan politik yang menjadi latar belakangnya. Bagaimanapun juga, tugas utama keuangan politik untuk partai dan kampanye adalah untuk menjamin kompetisi demokrasi yang pluralistik dan sehat; di beberapa negara yang akan dibicarakan dalam bab ini, hal tersebut tidak terjadi.

Permasalahan regional terkait uang dalam politik

Meski negara-negara di wilayah ini masing-masing berbeda dalam berbagai aspek, ada berbagai kesamaan yang membuat mereka kesulitan untuk menciptakan transparansi dan kontrol yang efektif atas keuangan politik. Contoh-contoh persoalan yang terjadi di negara-negara otoriter yang dibahas dalam buku ini agak sulit ditemukan karena jarang terpublikasi, selain karena praktik jurnalisme investigatif di negara-negara tersebut sangat direpresi.

Penyalahgunaan sumber daya negara

Menggunakan uang negara untuk tujuan-tujuan politik merupakan praktik yang lumrah di negara-negara Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah. Banyak pihak berpendapat bahwa negara-negara di wilayah ini memiliki persoalan penyalahgunaan kekayaan negara lebih kronis dibandingkan negara-negara lain. Di Russia bahkan orang-orang punya istilah sendiri untuk menyebut praktik penyalahgunaan kekayaan negara untuk pemenangan pemilu: *administrativnyi resurs*.

Selama kekuasaan rezim komunis yang menggunakan sistem partai tunggal, uang partai dan uang negara nyaris mustahil untuk dibedakan. Persoalan ini pertama kali disadari awal dekade 1990, ketika negara-negara yang berpartisipasi dalam Konferensi untuk Keamanan dan Kerja Sama di Eropa setuju untuk menandatangani Dokumen Copenhagen.³ Hal ini menjadi titik awal bagi masyarakat memutus warisan rezim komunis dan memahami bahwa harus ada 'pemisahan yang jelas antara Negara dan partai politik; khususnya, partai politik

3 CSCE 1990.

tidak bisa menjadi satu dengan Negara'.⁴ Sayangnya, praktik penyalahgunaan sumber daya negara masih sering terjadi dan bahkan mengalami tren kenaikan di beberapa negara. Persoalan ini akan dibahas lebih detail di bagian selanjutnya.

Kontrol negara atas arena politik

Masih terkait dengan persoalan penyalahgunaan sumber daya negara adalah persoalan mengenai kontrol berlebih dari pemerintah atas proses politik. Saking kuatnya kontrol pemerintah atas politik, spektrum politik di negara-negara ini bukan antara kelompok sayap-kiri yang pro buruh dengan kelompok sayap kanan yang berorientasi pasar, tetapi antara pemerintah dengan pihak *oposisi*. Di sejumlah negara, peraturan keuangan politik didesain untuk melanggengkan partai berkuasa.⁵

Wilayah yang menjadi objek diskusi dalam bab ini mencakup negara-negara yang mewakili spektrum demokrasi yang beragam, dari negara-negara otoriter di Asia Tengah, negara-negara yang lebih demokratis di Eropa Tengah dan Baltik, serta yang berada di tengah-tengahnya.⁶

Rusia adalah contoh negara yang menerapkan kontrol yang sangat besar terhadap proses politik semenjak beberapa tahun terakhir. Jika di dekade 1990-an negara ini memiliki kehidupan politik yang kompetitif (meskipun kacau-balau), pada dekade 2000-an, dunia perpolitikan Rusia justru mengalami penurunan dilihat dari aspek demokratisasi.⁷ Seiring berjalannya waktu, kekuasaan politik mengalami sentralisasi di kursi kepresidenan, dan partai yang berkuasa sangat mendominasi Duma (parlemen). Secara perlahan, partai politik semakin diregulasi sehingga hanya sedikit partai yang secara resmi terdaftar di lembaga pemerintah terkait. Proses ini diinisiasi oleh partai berkuasa, United Russia, untuk menghalang-halangi partai-partai baru untuk muncul.⁸ Pemerintah juga menerapkan konsep 'demokrasi terkelola' yang kerap menggelar pemilu di mana hasil akhirnya sudah bisa ditebak jauh-jauh hari, membentuk kubu 'oposisi jinak', dan mengontrol secara ketat media-media komunikasi.

Di dalam konteks semacam itu, desain peraturan keuangan politik standar seperti pelarangan donasi asing, pembatasan belanja kampanye, dan pembatasan relasi antara partai dengan organisasi sipil dapat memiliki makna yang berbeda dengan jika regulasi yang sama dipraktikkan dalam konteks yang lebih terbuka, karena ada potensi disalahgunakan untuk mengekang aktivitas politik.

⁴ Ibid., h. 4.

⁵ Smilov 2002.

⁶ Lihat <http://www.freedomhouse.org/regions/central-and-eastern-europeeurasia>

⁷ Sebagaimana ditegaskan oleh, misalnya skor Freedom House pada periode tersebut. Lihat Freedom House 2004.

⁸ Kynev 2011.

Penyuapan sektor swasta dan pembelian perlakuan khusus pemerintah

Penyuapan sektor swasta untuk mendapatkan perlakuan khusus pemerintah telah berada di belakang skandal pendanaan partai yang serius bahkan di beberapa negara demokrasi yang lebih mapan, seperti Republik Ceko, Polandia, dan Hungaria.⁹ Dilihat dari orientasi politik beberapa partai (atau koalisi di parlemen), juga adanya relasi antara partai tersebut dengan kepentingan korporasi, mengungkapkan bahwa satu-satunya alasan prinsip hadirnya aktor-aktor politik ini adalah untuk melobi kepentingan bisnis perusahaan sponsor. Para pengamat menjelaskan bahwa beberapa anggota parlemen, seperti yang terjadi di Ukraina, secara *de facto* adalah perwakilan korporasi – yakni orang-orang dari kalangan bisnis yang maju sebagai anggota parlemen untuk melindungi kepentingan bisnis masing-masing.¹⁰ Representasi bisnis semacam ini juga terjadi di negara-negara yang menerapkan sistem politik yang fokus pada partai (presidensial), meskipun jumlahnya mungkin lebih sedikit.

Mayoritas kasus skandal keuangan yang terjadi di wilayah ini lebih banyak berkaitan dengan motif kekayaan pribadi daripada untuk memperkaya lembaga atau partai politik tertentu. Hal ini terjadi, misalnya, pada kasus terkenal ‘pembelian undang-undang’ pada tahun 2007 di Estonia, di mana sosok pengusaha paling terkemuka di negara tersebut memberikan donasi besar kepada sejumlah partai politik ketika perusahaannya sedang membangun pembangkit listrik bersumber daya terbarukan. Undang-undang baru yang disahkan oleh anggota parlemen di kemudian hari untuk menyubsidi proyek pembangunan tersebut berujung pada tuduhan bahwa sang pengusaha dan parlemen menjalin kolusi.¹¹

Skandal Lazarenko (lihat Kotak 6.1.) adalah contoh terbaik yang menunjukkan bagaimana para politisi memperkaya diri dengan memberikan privilese kepada para pengusaha yang rela membayar mahal. Kasus-kasus semacam ini banyak terjadi di negara-negara lain yang menjadi objek kajian bab ini. Semua persoalan keuangan politik yang telah disebut di atas berkaitan erat dengan persoalan lain yang lebih besar terkait politik berbiaya tinggi yang diterapkan oleh hampir semua negara-negara tersebut. Kepentingan bisnis dapat dengan mudah mempengaruhi lembaga legislatif dan regulasi di sejumlah pemerintahan yang kurang terinstitusionalisasi dengan baik.¹²

9 Smilov dan Toplak 2007.

10 Matuszak 2012.

11 Koppel 2012.

12 Grigas 2012; OECD 2013, h. 145.

Pendanaan yang melanggar hukum dan dilarang hukum

Pendanaan yang melanggar hukum dan dilarang hukum masuk ke tubuh politik di banyak negara yang menjadi kajian bab ini, termasuk dana yang berasal dari kejahatan terorganisir atau keterlibatan langsung aktor-aktor kriminal di dalam partai politik dan pemilu. Negara-negara yang terletak di jalur distribusi perdagangan narkoba – terutama di Asia Tengah, Balkan, dan perbatasan Uni Eropa – merupakan yang paling rentan terhadap persoalan ini.

Mengelak dari aturan dan menghindari transparansi

Negara-negara di wilayah Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah pada umumnya mengalami kesulitan menerapkan peraturan keuangan politik yang efektif. Pada awal periode transisi dari rezim komunisme, banyak negara memiliki karakter pelanggaran yang sederhana dan regulasi yang tidak efektif. Banyak transaksi keuangan politik yang tidak dicatat dengan baik: kebanyakan uang berpindah tangan secara harafiah (melalui koper atau tas) daripada melalui transfer antar bank, hal ini mempersulit proses transparansi dan membuat regulasi pembatasan terhadap belanja dan donasi politik menjadi sia-sia. Seiring dengan modernisasi sistem perbankan dan meningkatnya jumlah kelas menengah yang memiliki rekening bank dan kartu kredit, bentuk-bentuk pelanggaran sederhana seperti di atas semakin jauh berkurang.¹³ Hanya saja, jejaring kriminal dan para pelanggar dapat beradaptasi dengan perkembangan tersebut dan mulai menggunakan metode-metode yang lebih rumit untuk menghindari aturan dan pemeriksaan.¹⁴

Kotak 6.1. Skandal Lazarenko¹⁶

Pavlo Lazarenko, politisi Ukraina dan mantan perdana menteri, berhasil meraup banyak uang selama menjabat karena diduga meminta jatah 50 persen laba perusahaan yang menjadi "kliennya". Kasus ini terdokumentasi dengan baik karena Lazarenko diadili di Pengadilan Distrik Amerika Serikat atas tuduhan penipuan, konspirasi untuk pencucian uang, pencucian uang, dan pemindahan properti curian.

Ikhtisar peraturan keuangan politik

Terdapat perkembangan signifikan dalam regulasi keuangan partai dan kampanye politik di Eropa Timur, Kaukasus, dan Asia Tengah selama 20

¹³ Smilov dan Toplak 2007.

¹⁴ International IDEA 2013.

¹⁵ Kyiv Post 2013.

Meski banyak negara telah meraih pencapaian yang mengagumkan dalam hal transparansi, tetapi persoalan penegakan hukum masih menjadi persoalan di banyak kasus.

tahun terakhir. Banyak negara di wilayah tersebut menerapkan model regulasi yang komprehensif dari nol. Ada kecenderungan untuk fokus pada pembatasan belanja dan kontribusi politik, yang menunjukkan tingkat

kepercayaan terhadap peran negara sebagai regulator masih sangat kuat. Skor agregatif yang didapat dari Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik menunjukkan bahwa negara-negara di wilayah ini merupakan negara yang paling teregulasi di dunia. Hal ini menunjukkan populernya model peraturan keuangan politik yang komprehensif di wilayah tersebut. Namun ada jarak yang sangat jauh antara komitmen normatif dengan tingkat kepatuhan yang sebenarnya. Meski banyak negara telah melakukan pencapaian mengagumkan dalam hal transparansi, tetapi penegakan regulasi masih menjadi persoalan serius di banyak kasus. Penerapan dana publik (subsidi negara) juga menjamur di banyak negara, meskipun proses pencairannya sering bermasalah akibat persoalan yang menyangkut pengalokasian anggaran.

Regulasi-regulasi yang diterapkan oleh negara-negara di wilayah ini umumnya dipengaruhi oleh standar yang ditetapkan Council of Europe (CoE), Uni Eropa, dan organisasi-organisasi lain seperti Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama Eropa (OSCE). Tingkat pengaruh organisasi-organisasi ini berbeda-beda di tiap negara, di mana Belarusia dan Asia Tengah terpengaruh paling sedikit. Sementara di Eropa Tengah, Timur, dan Turki, CoE dan Uni Eropa memiliki peran yang sangat signifikan. Beberapa negara berada dalam pengawasan yang ketat dari lembaga-lembaga di bawah CoE dan Uni Eropa terkait kepatuhan mereka terhadap standar yang disepakati.¹⁶ Banyak juga terdapat ketidakharmonisan antar regulasi, meskipun berbagai instrumen mengandung himpunan peraturan yang penting. Salah satu kelemahan dari upaya yang dilakukan organisasi-organisasi internasional ada pada pendekatan mereka yang terlalu teknis dan apolitis, serta konsentrasi yang terlalu terpusat pada isu korupsi sebagai persoalan utama yang harus diberantas melalui regulasi. Hasilnya, keuangan politik menjadi semacam arena tambal-sulam dari regulasi-regulasi yang kompleks dan sulit dipahami.

CoE merupakan organisasi yang paling banyak terlibat dalam upaya standarisasi peraturan keuangan politik di Eropa. Organisasi ini telah menghasilkan banyak dokumen mengenai regulasi pendanaan partai, di mana teks utamanya adalah *Recommendation of the Committee of Ministers on Common Rules Against Corruption in the Funding of Political Parties and*

16 Lihat, misalnya, laporan dari Group of States against Corruption (GRECO), yang didirikan pada 1999 oleh the CoE untuk mengawasi kepatuhan negara kepada standar anti-korupsi yang telah ditetapkan organisasi.

Electoral Campaigns (Rekomendasi Komite Dewan mengenai Peraturan Umum Pemberantasan Korupsi dalam Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu).¹⁷ Rekomendasi ini secara tegas menegakkan prinsip pembatasan pengeluaran sebagai regulasi yang sah di Eropa. Selain itu rekomendasi tersebut juga mendorong diskusi mengenai dibolehkannya pendanaan dari korporasi dan donasi privat bisa diambil dari pajak.

Upaya untuk memproduksi suatu kerangka kerja normatif yang dapat diterapkan di seluruh Eropa sangat disarankan dan pastinya sangat berguna. Namun, kebanyakan negara yang akan diteliti dalam bab ini secara umum telah memenuhi standar yang direkomendasikan oleh CoE dan OSCE; menjadi tidak jelas juga apakah rekomendasi tersebut menuntut negara-negara tujuannya untuk menerapkan regulasi-regulasi baru atau tidak. Efektivitas regulasi umumnya sangat dipengaruhi oleh kualitas kerja dari lembaga pengawas dan penegak regulasi itu sendiri. Sebagaimana sering terjadi terhadap standar-standar regulasi di dunia, hasrat untuk merekonsiliasi tradisi hukum yang berbeda-beda hanya akan menghasilkan norma-norma yang abstrak dan umum, sehingga tingkat efektivitas pengawasan dan implementasinya dapat berbeda-beda di tiap negara.

OSCE/Departemen untuk Institusi Demokrasi dan Hak Asasi Manusia (Office for Democratic Institutions and Human Rights/ODIHR) dan Panduan Komisi Venesia untuk Regulasi Partai Politik telah menyediakan panduan spesifik dalam mekanisme pelaporan finansial dan isu-isu lain terkait penyalahgunaan kekayaan negara.¹⁸ Mengenai pelaporan finansial, panduan tersebut menyatakan bahwa ‘akan sangat baik jika hasil pelaporan tersebut dibuat agar dapat diakses melalui internet secara tepat waktu’.¹⁹ Panduan tersebut juga menyarankan agar partai politik menyerahkan laporan tahunan mengenai pendapatan dan anggaran belanja mereka untuk periode di luar masa kampanye. Mengenai penyalahgunaan kekayaan negara, persoalan intimidasi dan mobilisasi pegawai negeri mendapat sorotan khusus. Panduan tersebut menyatakan bahwa ‘sudah menjadi praktik yang mendarah-daging bahwa rejim pemerintah kerap memaksa pegawai-pegawai negeri untuk menghadiri pawai atau kampanye kubu pro-pemerintah’. Panduan OSCE/ODIHR secara tegas menyarankan undang-undang agar melarang praktik semacam itu.

Patut dicatat bahwa dapat menjadi persoalan bagi sebuah negara untuk mengadopsi mentah-mentah model regulasi dan kelembagaan yang diterapkan oleh negara-negara yang lebih maju. Persoalan muncul ketika negara yang mengadopsi model tersebut tidak memahami konteks dan faktor-faktor yang menyebabkan model regulasi tersebut sukses di negara asalnya. Sehingga

17 Council of Europe 2003.

18 OSCE/ODIHR 2011. ODIHR adalah lembaga utama yang bertanggung jawab terhadap ‘dimensi kemanusiaan’ dalam OSCE.

19 OSCE/ODIHR 2011.

banyak terjadi pengadopsian suatu regulasi menjadi memiliki makna atau hasil yang berbeda ketika diterapkan ke dalam konteks lokal.

Sumber pendapatan partai politik dan kandidat

Negara-negara di wilayah Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah memiliki jumlah peraturan keuangan politik yang sangat banyak. Tetapi dampak yang dihasilkan dari regulasi-regulasi tersebut tidak selamanya berbanding lurus dengan jumlahnya.

Larangan kontribusi

Ada dua jenis regulasi kontribusi yang secara universal digunakan oleh negara-negara di wilayah ini: pelarangan donasi asing dan donasi anonim (donasi anonim dilarang untuk meningkatkan transparansi dan untuk memfasilitasi pengawasan). Secara teoritis, pelarangan terhadap donasi asing diterapkan untuk menjaga proses politik dalam negeri dari pengaruh-pengaruh aktor internasional. Hanya saja tingkat pelarangannya berbeda dari satu negara ke negara lainnya. Khusus di Eropa Tengah, pelarangan ini ditujukan untuk menghindari donasi asing langsung kepada partai dan kandidat, khususnya dalam konteks pemilihan. Donasi asing dari pihak yang memiliki keterkaitan dengan partai politik atau NGO (*Non-Government Organization*) independen biasanya diperbolehkan, dan dapat digunakan untuk berbagai kegiatan kepartaian seperti seminar, pelatihan kepemimpinan, penyelenggaraan acara, dan sebagainya. Bahkan, terdapat kerjasama yang intens antara partai politik di Eropa Timur, Tengah, dan wilayah Balkan dengan yayasan politik asal Jerman (misal: Konrad Adenauer Stiftung dan Friedrich Ebert Stiftung) dan Amerika Serikat (misal: National Endowment for Democracy, National Democratic Institute for International Affairs, International Republican Institute). Dengan semakin meningkatnya akses negara-negara Eropa Tengah dengan Uni Eropa, kerjasama-kerjasama semacam itu terus berlanjut dan semakin intens.

Sebaliknya, di negara-negara bekas Uni Soviet, pelarangan terhadap donasi asing diterapkan secara menyeluruh dan umumnya memang ditujukan untuk memurnikan aktivitas politik dari pengaruh-pengaruh asing, termasuk lembaga-lembaga independen yang pro-demokrasi. Hal ini biasanya terjadi di negara-negara dengan pemerintahan otoriter atau semi-otoriter. Kazakhtan, misalnya, pelarangan donasi asing juga berlaku bagi partai atau kandidat yang menerima donasi dari organisasi lokal yang didanai oleh donatur asing, atau memiliki keanggotaan atau partisipasi internasional. Di Rusia, sebuah Undang-Undang yang diterapkan pada 2012 memaksa organisasi-organisasi lokal yang menerima dana dari pihak internasional untuk didaftarkan sebagai ‘agen asing’

dan bertujuan untuk membatasi aktivitas politik mereka.²⁰ Bahkan di negara-negara yang tidak memiliki pelarangan terhadap donasi asing, hasil yang sama dapat dicapai dengan mengontrol secara ketat NGO-NGO yang ada, menolak mendaftarkan mereka secara resmi, atau bahkan melarang dan membubarkan mereka jika NGO-NGO ini tidak menyerahkan laporan keuangan.²¹

Pembatasan kontribusi

Mayoritas negara di wilayah ini memiliki regulasi yang membatasi jumlah donasi atau kontribusi politik.²² Tingkatan pembatasannya berbeda-beda dalam soal jumlah, waktu/durasi, dan penerima. Biasanya, negara-negara yang tidak memberikan dana publik (subsidi pemerintah) kepada partai/kandidat akan sangat mengandalkan donasi dari sektor privat (korporasi), sedangkan negara yang menyediakan dana publik akan lebih ketat membatasi donasi privat yang beredar. Ukraina tidak menyediakan dana publik sejak 2007-08, dan pembatasan kontribusi ditetapkan sangat tinggi. Setiap individu di Ukraina dapat memberikan kontribusi politik hingga 400 kali lebih tinggi dari upah minimum per bulan (I\$58.400) kepada partai dan 20 kali lebih tinggi dari upah minimum (I\$2.920) kepada satu kandidat di dalam pemilu parlementer.²³ Di Amerika Serikat, pembatasannya adalah 5.000 dan 2.600 USD per tahun²⁴, atau setara dengan empat dan dua kali lebih tinggi dari upah minimum.²⁵ Namun harus diingat bahwa komparasi dengan Amerika Serikat memiliki komplikasi tersendiri karena di AS terdapat komite aksi politik (Political Action Committee/PAC) yang memungkinkan disalurkan donasi-donasi kecil dalam jumlah banyak yang terkadang jumlahnya melampaui batasan yang telah ditetapkan. Perbandingan dengan negara-negara di Eropa Barat juga sulit karena hanya sedikit negara di wilayah tersebut yang membatasi jumlah donasi yang dapat diberikan seseorang

20 Human Rights Watch 2013.

21 Salah satu contoh teranyar adalah organisasi pengamat pemilu domestik di Azerbaijan, Election Monitoring and Democracy Studies (EMDS). EMDS telah mengawasi pemilu sejak tahun 2000-an, tetapi masih belum menjadi lembaga resmi hingga hari ini. Lihat OSCE/ODIHR 2013c.

22 Berdasarkan Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik, 55 persen negara yang dibahas dalam bab ini menerapkan pembatasan jumlah uang yang dapat didonasikan donatur kepada partai politik pada periode non-pemilu dan 59 persen negara menerapkannya pada periode pemilu, sementara itu 62 persen negara membatasi jumlah donasi kepada kandidat perseorangan.

23 Di dalam buku ini, Dolar Internasional (I\$) ditulis bersama dengan jumlah uang dalam mata uang negara masing-masing. Dolar Internasional adalah mata uang hipotetis yang menghitung daya beli masyarakat sehingga cocok digunakan sebagai pembanding antar negara. Untuk negara-negara yang daya beli masyarakatnya berbeda secara signifikan dengan Amerika Serikat (yang menjadi dasar pembanding), nilai tukar I\$ mungkin dapat berbeda dengan nilai tukar nominal. Tidak akan ada pembandingan bagi Dolar AS (karena nilainya sama dengan I\$), mata uang tidak dikenal, dan mata uang sekunder seperti Euro. Untuk informasi lebih lanjut, lihat Bab Tambahan V. Pada 2012, upah minimum di Ukraina, sebagaimana dihitung oleh Kementerian Kebijakan Sosial, adalah 146 USD per bulan.

24 Federal Election Commission 2013.

25 United States Department of Labor 2009. Perhitungan berdasarkan upah per jam minimum di Amerika Serikat sebesar 7,25 USD per jam.

kepada partai atau kandidat. Salah satu negara yang menerapkan pembatasan adalah Prancis, di mana donasi individual untuk kampanye pemilu dibatasi sebesar 4.600 Euro (US\$5.400), atau setara dengan tiga kali upah minimum (dan hanya sepersepuluh dari batasan di Ukraina).²⁶

Gambar 6.1. Pembatasan kontribusi untuk kandidat politik di Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah



■ Ya ■ Tidak

Sumber: International IDEA. Peta ini berdasarkan data yang dikumpulkan hingga Februari 2014. Data terus diperbaharui pada Basis data IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=268>

Kombinasi pendanaan antara dana publik dengan dana korporasi bukan merupakan praktik yang lumrah, meskipun beberapa negara di Eropa Tengah mengadopsi pendekatan semacam ini. Salah satu contohnya adalah Republik Ceko, di mana negara menyediakan subsidi dana untuk partai sekaligus tidak membatasi jumlah belanja partai ataupun kontribusi politik yang dapat diberikan.

Kebanyakan negara-negara yang diteliti dalam bab ini sangat bergantung pada regulasi pembatasan kontribusi dan pengeluaran. Untuk mengkompensasi pembatasan tersebut, 83 persen negara menyediakan skema pemberian dana publik bagi partai/kandidat. Model keuangan politik semacam ini mirip dengan yang dipakai oleh Prancis, di mana pemerintah memberikan dana publik sekaligus membatasi jumlah kontribusi dan pengeluaran.

Sumber-sumber pendapatan swasta

Partai-partai politik di wilayah Eropa Timur, Eropa Tengah, Eropa Tenggara, dan Asia Tengah pada umumnya sangat bergantung pada dua jenis sumber pendapatan: dana publik dan dana swasta (di mana sebagian besar berasal dari korporasi). Di sejumlah negara, garis batas antara pendanaan ilegal

26 Service-Public.fr 2014.

dengan donasi korporasi tidak selamanya jelas, baik dalam aspek regulasi maupun praktik di lapangan.

Iuran anggota dan donasi-donasi kecil

Pendapatan partai yang berasal dari iuran anggota dan donasi-donasi individual biasanya hanya sedikit. Terlebih lagi, partai politik di wilayah ini masih rapuh secara kelembagaan dan jarang yang berumur panjang: bahkan di Eropa Tengah, di mana banyak partai-partai mapan yang berasal dari periode transisi sekarang telah bubar dan digantikan dengan banyak pendatang baru. Itulah sebabnya kesetiaan anggota kepada partai termasuk rendah, dan tidak ada contoh yang cukup representatif terkait partai politik yang dapat mengumpulkan uang secara signifikan hanya dari iuran anggota dan donasi-donasi kecil. Secara keseluruhan, memang iuran anggota dan donasi kecil hanya memainkan peran yang tidak signifikan terhadap pendanaan partai di hampir semua wilayah yang dibahas di dalam buku ini. Tetapi untuk beberapa negara di Eropa Timur – seperti Ukraina dan Hungaria, di mana tidak ada batasan untuk jumlah iuran anggota – iuran anggota dapat digunakan untuk melompati regulasi pembatasan kontribusi dan kewajiban penyerahan laporan keuangan, serta dapat menjadi sumber pendapatan partai yang potensial.²⁷

Donasi besar (dan donasi korporasi)

Oleh karena iuran anggota dan donasi-donasi kecil biasanya merupakan bentuk penggalangan keuangan politik yang tidak signifikan, partai politik harus bergantung pada dana publik dan donasi-donasi besar. Donasi besar biasanya berarti donasi dari korporasi, sekalipun dana tersebut diberikan oleh seorang pengusaha perseorangan, bukan langsung dari perusahaan.

Tidak ada batasan donasi korporasi terhadap partai maupun kandidat politik di mayoritas negara yang dibahas dalam bab ini. Pengecualian hanya terjadi di Bulgaria, Polandia, dan Rusia. Beberapa negara menerapkan pelarangan parsial terhadap donasi korporasi, baik kepada partai maupun kandidat; pelarangan ini problematik karena dapat diakali dengan menggunakan pihak ketiga untuk menyalurkan uang. Di Azerbaijan dan Rusia, korporasi tidak boleh memberikan donasi kepada partai tetapi boleh kepada kandidat. Sedangkan di Armenia, Ukraina, dan Uzbekistan yang terjadi sebaliknya.

Donasi besar atau korporasi merupakan sebuah persoalan di wilayah ini karena sering dikaitkan dengan praktik suap dan politik balas budi. Telah

27 Hal ini khususnya terjadi dengan mekanisme iuran anggota partai di Rusia. Laporan GRECO pada tahun 2012 menjelaskan bagaimana iuran anggota berbeda dengan donasi pada umumnya dan dapat diberikan tanpa ada batasan jumlah tertentu. Penulis laporan tersebut 'menyadari pentingnya jumlah iuran keanggotaan yang diberikan oleh konglomerat berpengaruh dan pejabat publik'. Kerangka regulasi yang ada di Rusia saat ini sangat membuka peluang bagi terjadinya praktik semacam itu: lihat GRECO 2012.

Pengusaha yang kaya dapat mempengaruhi kondisi politik domestic apapun tipe regulasi pendanaan yang diterapkan, yang sekaligus dapat menunjukkan ketidakefektifan regulasi-regulasi tersebut.

banyak terjadi skandal, misalnya di Republik Ceko di mana pemerintahan Vaclav Klaus jatuh karena tuduhan praktik suap.²⁸ Di Latvia, merebaknya persepsi korupsi dan kuatnya pengaruh oligarki memaksa presiden saat itu, Valdis Zatlers, mengadakan referendum untuk membubarkan parlemen pada tahun 2011.²⁹ Bahkan Estonia, yang merupakan salah satu negara dengan tingkat korupsi paling rendah dari negara-negara lain di bab ini, pernah mengalami skandal korupsi pendanaan partai. Pada 2012, mantan anggota parlemen, Silver Meikar, mengaku mendonasikan uang sebesar 7.600 EUR (ID\$10.200) kepada partai berkuasa saat itu, Partai Reformasi, pada tahun 2009 dan 2010.³⁰ Meikar menyatakan bahwa donasi tersebut berasal dari rekan-rekan anggota parlemen dan anggota partai, dan ada beberapa anggota Partai Reformasi yang juga mendonasikan kekayaan mereka.³¹ Kasus ini tidak pernah diinvestigasi dan dibawa ke pengadilan karena menerima dana yang tidak jelas asal-usulnya bukan merupakan tindakan kriminal menurut Undang-Undang Partai Politik di Estonia. Donatur utama di dalam kasus tersebut juga tidak pernah terungkap.

Di Rusia, telah menjadi rahasia umum bahwa dukungan yang diberikan kepada Boris Yeltsin oleh para oligark pada pemilu tahun 1996 merupakan sebuah harga yang harus mereka bayar untuk mendapatkan privilese membangun kerajaan-kerajaan bisnis melalui kesepakatan privatisasi yang tidak transparan.³² Pada dekade 2000-an, presiden Putin dan Dmitrii Medvedev mengontrol para oligark ini dengan ketat, dan hanya pihak-pihak yang tidak membahayakan rezim pemerintah saja yang dapat beroperasi secara leluasa, sehingga konsep kepemilikan 'swasta' yang dimiliki oleh oligark-oligark ini menjadi tidak berarti apa-apa.

Luas suatu negara dan hadirnya eksistensi oligarki dapat mempengaruhi keuangan politik. Pengusaha yang kaya raya dapat mempengaruhi politik lokal apapun tipe regulasi pendanaan yang diterapkan, yang sekaligus dapat menunjukkan ketidakefektifan regulasi-regulasi tersebut. Fenomena 'oligarki partai', atau partai yang dikelola oleh individu kaya raya, merupakan fenomena yang kerap terjadi di banyak negara yang dibahas dalam bab ini, sebagaimana

28 Hal ini dapat kita pahami melalui kutipan: 'Khususnya, partai (partai Klaus, Civic Democratic Party atau CDP) menerima donasi dalam jumlah besar dari dua donatur fiktif (salah satunya seorang warga Hungaria yang telah wafat) yang pada kenyataannya berasal dari seorang pengusaha besar, Milan Srejber, yang memenangkan tender pembelian perusahaan baja Moravian di bawah pemerintahan partai CDP'. Orenstein 2001.

29 International IDEA 2013.

30 Estonian Public Broadcasting 2013.

31 Para petinggi Partai Reformasi membantah pernyataan ini.

32 Schroder 1999.

ditunjukkan oleh contoh kasus pemilu Georgia tahun 2012 yang akan dibahas lebih detil nanti. Bahkan negara-negara anggota Uni Eropa juga tidak kebal terhadap fenomena semacam itu; ambil contoh, misalnya, Latvia.³³

Ada dua hal penting yang harus dicatat di sini. Pertama, banyak pihak menganggap bahwa fenomena ‘oligarki partai’ bukanlah persoalan bagi demokrasi. Kelompok ini berpendapat bahwa individu-individu kaya di masyarakat harus dibebaskan untuk memulai proyek politik mereka sendiri. Pembatasan-pembatasan atas inisiatif tersebut melalui pendekatan regulatif, administratif, dan hukum, sebagaimana diterapkan pada kasus Mikhail Khodorkovsky,³⁴ hanya akan menghambat kebebasan di dalam demokrasi. Tetapi proyek politik para pengusaha dapat menjadi masalah ketika proyek-proyek tersebut merupakan hasil dari, atau bertujuan untuk, membangun relasi ilegal antara kekuasaan politik dan uang serta menghasilkan sifat pilih kasih pemerintah dalam hal ini pemerintah berpihak pada kepentingan-kepentingan ekonomi tertentu. Hampir dapat dipastikan bahwa negara-negara yang diteliti untuk pembahasan bab ini, khususnya negara bekas pecahan Uni Soviet, memiliki persoalan semacam itu. Makna dari kata ‘oligarki’ itu sendiri sudah mengimplikasikan perkawinan tidak sah antara kekuasaan dan uang, yang semakin memperumit upaya para pengusaha untuk masuk ke dalam politik. Namun patut diingat bahwa hadirnya oligarki di dalam sistem politik suatu negara dapat menjadi penanda tingkat kompetisi yang tinggi: di negara otoriter yang tidak kompetitif (seperti Belarusia dan beberapa negara di Asia Tengah), persoalan oligarki nyaris tidak ada karena para oligark yang mengambil posisi oposisi lebih mudah dihajar oleh sistem pengadilan.³⁵

Kedua, peraturan-peraturan terkait keuangan politik tidak bisa secara efektif menangkal struktur oligarki secara mandiri; dibutuhkan banyak reformasi konstitusional dan hukum yang lebih substantif. Jika oligark memiliki pengaruh yang kuat atas jalannya roda pemerintahan, uang mereka akan tetap mengalir kepada partai dan kandidat tak peduli jenis kerangka kerja hukum apa yang diterapkan untuk kontribusi dan pengeluaran keuangan politik. Pertanyaannya adalah seberapa kasat mata proses aliran dana tersebut. Agak aneh memang, di beberapa negara Eropa Timur – khususnya Rusia dan Ukraina (yang tidak memberikan dana publik dan batasan pengeluaran) – proses aliran pendanaannya cukup kasat mata, dan masyarakat dapat

33 Wilson 2011.

34 Sebagai kepala perusahaan minyak Yukos, Khodorkovsky merupakan salah satu orang terkaya di Rusia pada awal dekade 2000-an. Ketika Putin mulai menaiki tangga kekuasaan, Khodorkovsky membiayai sejumlah kelompok pejuang HAM dan partai-partai politik yang kritis terhadap Kremlin. Ia dituduh atas kasus penipuan pada tahun 2003, diputus bersalah dua tahun kemudian dan dipenjara hingga akhir 2013. Banyak pihak menilai kasus pemenjaraan Khodorkovsky sarat kepentingan politik.

35 Salah satu contohnya adalah Zayd Saidov, seorang pengusaha Tajikistan terkenal yang dipenjara atas berbagai tuduhan pada Desember 2013 setelah pada tahun yang sama mengumumkan akan membentuk partai politik (lihat RFE/RL 2013). Contoh lainnya adalah pengusaha Mukhtar Ablyazov, yang istri dan putrinya yang berusia 6 tahun dideportasi dari Italia atas tekanan dari pemerintah Kazakhstan. Lihat Sindelar 2013.

dengan mudah mengasosiasikan para pemain politik dengan kepentingan-kepentingan korporasi tertentu.

Pendanaan yang dilarang hukum

Pendanaan yang dilarang hukum di dalam partai politik dan aktivitas kampanye telah menjadi persoalan di wilayah ini sejak jatuhnya rezim komunis. Kesimpulan-kesimpulan yang bisa diambil mengenai persoalan ini semuanya hanya bersifat spekulatif karena dana yang dilarang hukum mengalir melalui sektor-sektor informal, meski kita tetap bisa mengambil beberapa generalisasi tentatif. Bagi para politisi di beberapa negara, sebagian besar donatur mereka yang paling aktif menyumbangkan uang biasanya memiliki catatan kriminal dan agenda-agenda mencurigakan. Hanya sedikit relasi antara kriminal dan politik yang terdokumentasi dengan baik, tetapi penahanan-penahanan terhadap beberapa tokoh belakangan ini dapat memberikan bukti-bukti yang lebih kasat mata.³⁶ Terlebih lagi, ada beberapa kasus pembunuhan politik yang dapat dilihat sebagai bukti situasional mengenai keterlibatan kelompok kejahatan terorganisir di dalam politik. Tokoh-tokoh yang menjadi korban di antaranya Zoran Djindjic,³⁷ saat itu Perdana Menteri Serbia; Andrey Lukanov, mantan Perdana Menteri Bulgaria; dan Iliya Pavlov,³⁸ salah satu orang terkaya di Eropa Timur dan merupakan sponsor sejumlah politisi dan partai politik di Bulgaria.³⁹

Di Kyrgyzstan, dana yang dilarang hukum memainkan peran sentral dalam kampanye pemilu dan proses liberalisasi politik secara umum.⁴⁰ Kyrgyzstan terletak di rute utama distribusi narkoba antara Afghanistan dan Eropa. Kelompok kejahatan terorganisir dan para pemimpin-pemimpinnya dilaporkan memainkan peran sentral dalam upaya melemahkan kekuasaan Presiden Askar Askaev di dalam periode yang disebut sebagai Revolusi Tulip.⁴¹ Setelah presiden berhasil dijatuhkan, para bos-bos kriminal terus membangkang terhadap rezim penguasa yang baru secara terbuka. Dinamika yang sama juga terjadi di negara-negara lain di mana kelompok-kelompok yang terlibat dalam bisnis narkoba terlibat dalam proses pemilu dan politik.⁴²

Pendanaan publik

Pendanaan publik atau subsidi pemerintah merupakan alternatif paling

36 Contohnya: bos perdagangan narkotik Naser Kelmendi yang saat ini sedang dipenjara, diduga memiliki koneksi dengan partai berkuasa di Montenegro. Lihat Karadaku 2013.

37 Mladenovic 2012.

38 Leviev-Sawyer 2011.

39 Smilov and Toplak 2007

40 Sjoberg 2011.

41 Kupatadze 2008.

42 Shelley 1998.

baik untuk donasi korporasi di hampir semua negara yang menjadi objek kajian. Hanya segelintir kecil negara yang hanya memberikan sedikit subsidi langsung kepada partai maupun kandidat politik: Belarusia, Moldova, Ukraina, Kyrgyzstan, dan Turkmenistan. Belarusia dan Turkmenistan tidak memiliki proses politik yang demokratis maupun kebebasan berserikat, jadi ketiadaan dana publik hanyalah salah satu cara untuk merepresi munculnya aktivitas politik yang independen. Moldova telah mengesahkan undang-undang mengenai dana publik, dan penerapannya akan dilaksanakan ketika bab ini sedang mengalami proses penulisan.⁴³

Pada beberapa kasus, misalnya di Ukraina, keputusan pemerintah untuk tidak memberikan dana publik kemungkinan besar dilatarbelakangi oleh hasrat rezim penguasa agar partai mereka tetap unggul dalam pemilu. Di Serbia, hal ini dilakukan secara eksplisit oleh mantan Presiden Slobodan Milosevic yang berusaha mencekik partai oposisi dengan memberikan dana publik secara minimal, melarang donasi internasional, dan mengontrol sektor bisnis dengan menunda-nunda privatisasi.⁴⁴

Agak sulit mengkategorisasi negara berdasarkan “kemurahan hati” mereka dalam memberikan dana publik kepada partai/kandidat. Secara umum, negara-negara di Eropa Tengah – seperti Republik Ceko, Slovakia, Hungaria, Polandia, Bulgaria, dan Rumania – termasuk tidak pelit dalam memberikan dana publik.⁴⁵ Di beberapa negara Eropa Tengah (kecuali Polandia) pendanaan yang berasal dari korporasi juga diperbolehkan, sehingga sangat menguntungkan partai-partai politik. Situasi yang sama juga terjadi di Turki, di mana partai politik dapat mengandalkan sumber pendanaan dari subsidi pemerintah dan donasi korporasi.

Di negara-negara bekas pecahan Soviet, dana publik kurang populer dan sangat minim, meskipun terjadi tren peningkatan di Latvia, Lithuania, dan Rusia. Di Rusia, dominasi Presiden Putin dan lembaga eksekutif atas lembaga legislatif menyebabkan sebagian besar proporsi dana publik hanya akan tersalurkan kepada elemen-elemen pro-pemerintah. Partai politik yang mendapatkan minimal 3 persen suara dalam pemilu akan menerima dana publik dan subsidi iklan di media massa. Berdasarkan sebuah laporan dari Kelompok Negara-negara untuk Pemberantasan Korupsi (Group of States against Corruption/GRECO):

... peningkatan (dana publik) telah meningkatkan situasi keuangan partai politik secara signifikan. Persentase pendanaan publik di dalam laporan keuangan tahunan partai meningkat: untuk Partai Komunis meningkat dari 40% menjadi 50%, untuk ‘Rusia Adil’ dari 7% menjadi 25%,

43 Teleradio Moldova 2013.

44 *Chicago Tribune* 1997.

45 Misalnya, partai politik di Republik Ceko menerima subsidi dengan total 866.445.067 koruny (CZK) (1\$59,67 juta) pada tahun 2010. Lihat GRECO 2011.

untuk partai Liberal Demokratik dari di bawah 40% menjadi lebih dari 83%, dan untuk 'Rusia Bersatu' dari 23% menjadi 36%.⁴⁶

Menarik untuk dicatat bahwa tidak satu pun partai yang disebut di atas merupakan partai oposisi. Tentu saja, partai-partai yang diuntungkan dengan meningkatnya dana publik adalah partai-partai yang terdaftar secara resmi di lembaga pemerintah, dan kelompok oposisi liberal demokratik kerap menghadapi hambatan-hambatan serius untuk mendaftarkan diri selama periode pasca-Soviet.⁴⁷ Patut diingat pula bahwa batasan 3 persen suara sebagai syarat mendapatkan dana publik di Rusia bukan termasuk tinggi dibandingkan negara-negara lain di wilayah ini. Contoh: di Turki partai politik harus mendapatkan minimal 7 persen suara untuk mendapatkan dana publik di pemilu berikutnya. Hanya saja partai-partai di Turki tidak mengalami kesulitan untuk meresmikan diri mereka sebagaimana partai-partai oposisi di Rusia.

Di beberapa negara otoriter – seperti di Kazakhstan, Uzbekistan, dan Azerbaijan – skema dana publik untuk partai oposisi sering digunakan untuk menekan, mengawasi, dan mengontrol kompetisi politik. Pada praktiknya, dana publik di negara-negara ini hanya diberikan kepada partai oposisi yang patuh dan dapat dijinakkan, atau diberikan dengan berbagai cara agar hanya menguntungkan partai penguasa secara tidak proporsional.

Untuk negara-negara lain di wilayah ini, dana publik umumnya diberikan secara langsung dan didistribusikan berdasarkan jumlah kursi yang didapatkan di parlemen atau jumlah suara yang dimenangkan pada pemilu sebelumnya. Tidak satupun negara yang diteliti untuk bab ini yang menggunakan formula penghitungan kompleks untuk mengalokasikan dana publik berdasarkan jumlah donasi-donasi kecil dan iuran keanggotaan. Di samping distribusi dana publik secara langsung, sejumlah negara juga telah mempertimbangkan pemberian dana publik secara tidak langsung atau dalam bentuk barang/komoditas – di mana telah menjadi praktik yang lazim di sejumlah negara kecil kecuali Estonia – serta akses media gratis kepada partai, kandidat, atau keduanya.⁴⁸

Penyalahgunaan sumber daya negara

Penyalahgunaan sumber daya negara di wilayah ini

Penyalahgunaan sumber daya negara merupakan tantangan terbesar di wilayah ini, terutama di negara-negara yang memiliki konsentrasi kekuasaan berlebih di lembaga eksekutif, media atau kemandirian peradilan yang terbatas. Bias struktural yang menitikberatkan kekuasaan pada lembaga eksekutif ini menempatkan partai penguasa di dalam keistimewaan tidak

46 GRECO 2012, h. 26.

47 CNN 2011.

48 Ibid.

hanya di negara-negara otoriter seperti Belarusia, Azerbaijan, dan negara-negara Asia Tengah lain, tetapi juga di Armenia dan Georgia.⁴⁹

Bahkan di negara-negara yang demokrasinya relatif lebih kompetitif, seperti di Eropa Tengah, rezim pemerintah kerap menggunakan fasilitas negara untuk kepentingan kelompok mereka. Hanya saja memang fenomena ini lebih kasat mata di negara-negara yang kurang demokratis. Sebagai contoh, pada pemilu yang baru-baru ini dilaksanakan di Armenia, OSCE/ODIHR mendokumentasikan

Di banyak negara dalam region ini, partai petahana sering menunjukkan kreativitas dalam mengeksploitasi sumber daya negara demi meningkatkan kemungkinan mereka untuk menang dalam pemilu.

sejumlah kasus di mana lembaga-lembaga pemerintah daerah digunakan sebagai alat kampanye dari kandidat presiden petahana.⁵⁰ OSCE Armenia lebih jauh melaporkan lemahnya upaya penegakan regulasi yang menyebabkan rezim penguasa leluasa menyalahgunakan sumber

daya negara, sehingga ‘tidak tercipta arena kompetisi yang adil dan setara di antara para kandidat’.⁵¹

Salah satu bentuk penyalahgunaan sumber daya negara oleh penguasa adalah dengan ‘memerah’ uang dari perusahaan-perusahaan milik negara. Fakta bahwa sepertiga negara-negara yang didiskusikan dalam bab ini memperbolehkan perusahaan negara menyalurkan donasi kepada kandidat menunjukkan besarnya potensi penyalahgunaan sumber daya negara. Bahkan di negara-negara yang melarang pemberian donasi dari perusahaan negara kepada kandidat,⁵² pelarangan tersebut biasanya tidak efektif, dan justru menjadi motivasi bagi kandidat untuk menghindari transparansi dan kewajiban penyerahan laporan keuangan.⁵³

Praktik penyalahgunaan sumber daya negara melalui donasi BUMN semakin dipermudah dengan kultur patronase di dalam proses penunjukan direktur atau dewan manajer perusahaan terkait.⁵⁴ Meski hanya ada sedikit contoh kasus mengenai pemberian donasi politik dari perusahaan pelat merah, partai politik kadang-kadang memberikan laporan yang mengungkapkan adanya keterkaitan antara BUMN dengan partai politik. Sebagai contoh, di Serbia, Partai Demokratik menyerahkan daftar pemberi donor yang mencakup nama-nama yang pernah ditunjuk oleh partai untuk memimpin perusahaan-

49 OSCE/ODIHR 2013a, h. 21.

50 OSCE/ODIHR 2013e.

51 Ibid.

52 Untuk donasi kepada partai, 87 persen negara melarang.

53 Smilov dan Toplak 2007.

54 Grzymala-Busse 2003.

perusahaan pelat merah.⁵⁵ Praktik semacam ini kerap disebut sebagai '*party taxation*' ('pajak partai'): seorang anggota yang dibantu oleh partai untuk menjabat pada perusahaan-perusahaan negara wajib menyerahkan sebagian gaji mereka kepada partai bersangkutan. Ada juga kejadian di mana partai politik mengumumkan daftar nama donatur mereka di situs resmi partai yang menyebut beberapa pejabat penting di sejumlah BUMN.⁵⁶

Patut dicatat bahwa relasi tidak wajar antara BUMN dengan partai politik telah banyak diungkap di negara-negara yang memiliki kadar kebebasan pers yang tinggi untuk melakukan jurnalisme investigatif. Namun tidak menutup kemungkinan juga hal yang sama bisa terjadi di negara-negara yang tidak memiliki kebebasan pers dan transparansi hukum yang memungkinkan terungkapnya relasi-relasi politik yang tidak patut.

Tidak hanya perusahaan pelat merah, perusahaan privat yang memiliki privilese untuk menguasai pasar juga dapat menjadi masalah. Politisi, atau kerabat sang politisi, kadang-kadang memiliki perusahaan yang diuntungkan oleh privilese-politisi politik. Mengingat buruknya proses tender, banyak perusahaan yang mendapatkan kontrak bernilai besar atas dasar yang tidak jelas. Di Serbia, misalnya, sebuah perusahaan sekuritas milik suami seorang petinggi Partai Demokratis dilaporkan telah menjalin kontrak kerja dengan sejumlah instansi yang berbeda, termasuk Departemen Ketenagakerjaan dan Direktorat Pajak; perusahaan tersebut juga mendonasikan uang sekitar 40.000 EUR kepada partai pada 2011-12.⁵⁷

Terakhir, harus diingat bahwa persoalan penyalahgunaan sumber daya negara tidak bisa didiskusikan hanya dari sudut pandang studi keuangan politik saja; persoalan ini erat kaitannya dengan struktur konstitusional dari sebuah rezim politik. Semua negara yang diteliti untuk bab ini melarang penggunaan sumber daya negara untuk tujuan politik (kecuali yang memang telah disediakan sebagai subsidi) oleh partai dan kandidat. Namun dampak dari pelarangan ini berbeda-beda di tiap negara. Kandidat petahana selalu berada dalam posisi yang lebih menguntungkan: mereka lebih sering diekspos oleh media dan memiliki kesempatan lebih besar untuk menggunakan fasilitas negara seperti transportasi, keamanan, interpretasi, dan sebagainya untuk memenuhi tujuan-tujuan politiknya. Negara-negara dengan demokrasi yang lebih kompetitif memiliki mekanisme-mekanisme lain untuk melakukan cek atas praktik penyalahgunaan sumber daya negara: misalnya, utusan dari lembaga legislatif (parlemen) dapat melakukan pemeriksaan atas penggunaan fasilitas, transportasi dan sebagainya. Terutama di dalam periode transisi pemerintahan, mekanisme ini dilakukan setiap kali ada kecurigaan mengenai penggunaan sumber daya negara secara tidak sah.

55 *Balkan Insight* 2009.

56 Ibid.

57 Bajovic dan Manojlovic 2013.

Di banyak negara, partai-partai petahana kerap menunjukkan kreativitas yang luar biasa di dalam mengeksploitasi sumber daya negara demi meningkatkan probabilitas mereka agar tetap menang dalam pemilu. Pada tahun 2013, surat kabar *Dan* di Montenegro menurunkan laporan yang berisi transkrip rekaman pertemuan antara petinggi partai. Di dalam sebuah rekaman, salah seorang petinggi partai menyatakan kepuasannya terhadap ‘jumlah tenaga magang yang disediakan oleh Kementerian Pendidikan, Kementerian Kesehatan, dan Lembaga Perlindungan Lingkungan, dan saya percaya bahwa hal ini sangat membantu partai untuk mendapatkan hasil yang lebih baik dalam pemilu’.⁵⁸

Penyalahgunaan sumber daya negara dan media

Salah satu persoalan yang kerap menjangkiti negara-negara di Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah adalah kebiasaan rezim pemerintah untuk mengontrol dan menyensor media. Persoalan ini terkait dengan keuangan politik karena setiap partai politik memiliki hak untuk mengakses media publik. Penutupan akses tersebut dapat mengejawantah dalam berbagai bentuk, mulai dari penyensoran secara terang-terangan hingga cara-cara yang lebih halus seperti pembatasan dan pemberian insentif bagi pemilik media.

Beberapa laporan terbaru mengenai akses yang tidak merata terhadap media publik dan peliputan yang tidak berimbang terhadap kandidat-kandidat non-petahana telah dibuat di Azerbaijan, Belarusia, Montenegro, dan Kazakhstan. Kumpulan keluhan publik mengenai pemberitaan yang bias juga dibuat di Bosnia dan Herzegovina.⁵⁹ Di Azerbaijan, OSCE menemukan bahwa kandidat-kandidat yang bertarung dalam pemilu presiden tahun 2013 tidak disediakan akses media yang cukup oleh pemerintah, dan proses peliputan media yang terlalu berat terhadap presiden petahana telah menciptakan arena kompetisi yang tidak adil.⁶⁰ Dan pada pemilu parlemen tahun 2012 di Belarusia, meski terdapat regulasi yang mewajibkan semua kandidat mendapatkan akses yang setara terhadap kantor media publik (baik elektronik maupun cetak), OSCE menemukan bahwa peliputan yang dilaksanakan cenderung sangat menguntungkan partai dan presiden petahana. Partai dan kandidat oposisi hanya mendapatkan dua persen dari jumlah peliputan yang dilakukan media publik.⁶¹

Di Georgia, pihak oposisi berhasil memberikan perlawanan sengit terhadap kelompok petahana pada pemilu 2012 karena mereka banyak berinvestasi pada bisnis media sehingga dapat mengimbangi pemberitaan bias milik media

58 Network for Affirmation of NGO Sector 2013, h. 6. Sebuah komite parlemen dibentuk akibat rekaman ini, tetapi komite ini tidak pernah menghasilkan laporan konklusif atas kasus tersebut, dan kejaksaan negara juga memutuskan bahwa tidak ada tindak pidana korupsi di antara petinggi partai.

59 OSCE/ODIHR 2013a, h. 26.

60 OSCE/ODIHR 2013b, h. 16.

61 OSCE/ODIHR 2012, h. 15.

pro-pemerintah. Presiden Mikheil Saakashvili diuntungkan oleh pemberitaan stasiun TV pelat merah (Channel 1) yang jangkauannya mencakup seluruh negeri. Ada pula dua stasiun TV swasta pro-pemerintah, Rustavi-2 dan Imedi, yang keduanya mendominasi rating tayangan televisi di Georgia.⁶² Pada pemilu tahun 2012 miliuner Bidzina Ivanishvili menginisiasi gerakan oposisi Georgian Dream. Istri dan saudara-saudara Bidzina menginvestasikan banyak uang ke dalam stasiun-stasiun TV yang kritis terhadap pemerintah, TV9 dan Global TV. Di beberapa bulan terakhir menjelang pemilu, banyak stasiun TV di Georgia mengalami persoalan: ada stasiun TV yang didenda atas alasan pajak, ada yang antena pemancarnya disita atas tuduhan pembelian suara, dan ada stasiun TV yang peralatan yang baru diimpornya rusak saat sedang menunggu surat izin masuk di kantor bea cukai.⁶³ Banyak pihak curiga bahwa semua kejadian tersebut memiliki motif politik, yang kemudian dibantah oleh pemerintah. Tetapi pada akhirnya, investasi secara terus menerus yang dilakukan pihak oposisi berhasil membuat opini media massa yang beredar menjadi seimbang.

Pengeluaran oleh partai politik dan kandidat

Pembatasan pengeluaran

Preferensi umum di negara-negara Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah adalah menerapkan pembatasan pengeluaran. Ada beberapa negara yang sama sekali tidak menerapkan pembatasan pengeluaran, di antaranya Republik Ceko, Turki, Ukraina, Kazakhstan, Turkmenistan, dan Uzbekistan. Sedangkan di beberapa negara lain, nilai pembatasannya terlampaui tinggi sehingga tidak memiliki efek apapun terhadap proses politik yang berlangsung.

Di Hungaria, sebuah partai politik dapat membelanjakan uang hingga 386 juta forint Hungaria (HUF) (I\$2.670.000), atau 1 juta HUF (I\$6.900) per kandidat, sementara di Moldova batas atasnya (untuk tahun 2009) sekitar 12 juta lei Moldova (MDL) (I\$2 juta) dan 500.000 MDL (I\$87.000) per kandidat. Sementara di Rusia, batasan belanja politiknya mencapai 250 juta rubel (RUB) (I\$12,9 juta) untuk partai politik.

Pada beberapa kasus, terutama ketika partai berkuasa menyalahgunakan kekayaan negara untuk membiayai aktivitas politik mereka, regulasi pembatasan pengeluaran kerap digunakan untuk menghambat pihak oposisi, contohnya adalah ketika Ivanishvili berhadapan-hadapan dengan Saakashvili pada pemilu tahun 2012 di Georgia. Banyak fasilitas dan aparatur negara dimobilisasi oleh Saakashvili untuk mengalahkan Ivanishvili, termasuk lembaga parlemen. Melalui sebuah regulasi yang baru diterbitkan pada akhir

62 De Waal 2012.

63 Transparency International Georgia 2012b.

tahun 2011, di mana kemudian terbukti regulasi ini diterapkan hanya untuk mencegah agar Ivanishvili tidak dapat menggunakan kekayaan pribadinya untuk kampanye, ditetapkan bahwa individu di Georgia hanya boleh memberikan donasi politik maksimal sebesar 60.000 lari Georgia (GEL) (I\$77.000).⁶⁴

Di Kyrgyzstan, partai politik tidak boleh membelanjakan uang lebih dari 1 juta dari upah minimum nasional. Oleh karena upah minimum di negara tersebut adalah 600 som Kyrgyz (KGS) (I\$40) per bulan,⁶⁵ pembatasan tersebut relatif sangat tinggi jika dibandingkan dengan negara-negara lain di wilayah ini: 1 juta kali upah minimum sama dengan I\$36 juta. Begitu juga: pembatasan pengeluaran untuk kandidat adalah 500.000 kali dari upah minimum, atau I\$18 juta.

Pengeluaran senyatanya

Tingkat pengeluaran

Di 60 persen negara yang diteliti dan memiliki regulasi pembatasan pengeluaran, laporan resmi menyatakan bahwa mayoritas partai politik umumnya patuh terhadap pembatasan yang ada. Tetapi hampir semua pakar dan peneliti juga meyakini bahwa apa yang dilaporkan partai kepada pihak berwenang hanya merepresentasikan sebagian kecil dari jumlah pengeluaran yang secara aktual terjadi di lapangan. Salah satu faktor yang memperumit proses penghitungan biaya yang keluar saat pemilu adalah ketidakjelasan yang berasal dari sektor media. Umumnya analisis biaya pemilu dihitung menggunakan tarif iklan standar. Tetapi para politisi sering mendapatkan tarif diskon yang dapat mengubah estimasi biaya berubah secara signifikan. Pertanyaan mengenai apakah diskon semacam itu hukum dan apakah diskon yang sama diberikan kepada semua partai/kandidat secara merata, telah menjadi persoalan tersendiri.

Fenomena yang terjadi di Ukraina dapat menjadi ilustrasi mengenai tingkat pengeluaran pengeluaran. Berdasarkan laporan resmi, selama masa pemilu parlementer tahun 2012 seluruh partai politik di Ukraina telah membelanjakan uang sebesar lebih dari 600 juta hryvnia Ukraina (UAH) (I\$207,14 juta).⁶⁶ Partai Wilayah (the Party of Regions) membelanjakan sekitar 218 juta UAH (I\$75,26 juta), partai Fatherland sekitar 107 juta UAH (I\$36,94 juta), partai Aliansi Demokratik Ukraina untuk Reformasi lebih dari 33,7 juta UAH (I\$11,63 juta), Partai Komunis Ukraina 72 juta UAH (I\$24,86 juta), partai Ukraina Kita 63 juta UAH (I\$21,75 juta), dan partai

⁶⁴ De Waal 2012.

⁶⁵ US Department of State 2013.

⁶⁶ *Kyiv Post* 2012c.

Ukraina-Maju 60,6 juta UAH (I\$20,92 juta).⁶⁷

Jumlah pengeluaran di atas termasuk moderat jika kita membatasi analisis hanya kepada laporan resmi dari pemerintah. Tetapi para pengamat memperkirakan jumlah pengeluaran senyatanya yang jauh lebih besar: dari 850 juta USD hingga 2,5 miliar USD.⁶⁸ Ilmuwan politik Artem Bidenko melaporkan bahwa Partai Wilayah membelanjakan sekitar 850 juta USD, Ukraina-Maju! Sekitar 150 juta USD, dan partai-partai lainnya sebesar 350 juta USD, sementara kandidat-kandidat di dapil keanggotaan-tunggal telah membelanjakan sekitar 900 juta USD untuk kegiatan kampanye mereka.⁶⁹ Hanya ada sekitar setengah dari total kandidat di dapil keanggotaan-tunggal yang menyerahkan laporan pengeluaran kampanye mereka.⁷⁰

Jika angka-angka estimasi di atas benar-benar mendekati pengeluaran aktual di Ukraina, maka situasinya tidak akan jauh berbeda di negara-negara yang memiliki institusi demokrasi yang mapan. Meskipun harus diakui bahwa kalkulasi pengeluaran dalam diskursus pemilihan bukanlah ilmu pasti, dan terkadang sangat dipengaruhi oleh upaya politisasi dan propaganda. Meskipun begitu, tetap ada alasan kuat untuk percaya bahwa pengeluaran di Ukraina dan banyak negara lainnya memang sangat besar. Hal yang sama terjadi juga di Hungaria baru-baru ini. Transparency International melaporkan bahwa lima partai yang duduk di parlemen pada tahun 2006 membelanjakan, berdasarkan asumsi yang paling longgar, sebesar 7,3 miliar HUF (I\$50,07 juta). Pada pemilu tersebut, dua partai yang paling besar saja diperkirakan sudah menghabiskan uang sepuluh kali lebih besar dari yang diizinkan sebesar 386 juta HUF (I\$2,65 juta).⁷¹

Faktor lain yang membuat pelaporan pengeluaran aktual menjadi rumit adalah kesulitan untuk menelusuri uang yang keluar untuk praktik pembelian suara. Ada banyak kasus pembelian suara yang terjadi, namun hanya sedikit yang dapat didokumentasikan; meskipun saat ini perkembangan teknologi informasi seperti kamera ponsel sangat membantu. Di wilayah Balkan, praktik pembelian suara masih sering terjadi, terutama di daerah yang dipenuhi oleh populasi minoritas seperti Roma.⁷² Bahkan ada beberapa kasus di mana para kandidat terang-terangan mengakui telah membayar para pemilih. Contohnya, pada pemilu parlementer tahun 2012 di Georgia, seorang kandidat dari partai

67 Ibid.

68 *Kyiv Post* 2012a, 2012d; Ukrainian News Agency 2008. Pada Oktober 2008, para pakar di Ukraina memperkirakan bahwa partai-partai kecil yang ingin mendapatkan kursi di parlemen harus mengeluarkan uang hingga 30 juta dolar dan partai besar sekitar 100 juta. Pengamat politik Pavlo Bulhak menyatakan bahwa anggaran partai umumnya habis untuk iklan politik di TV, menyuap pemilih, melaksanakan parade, dan aktivitas propaganda.

69 *Kyiv Post* 2012a.

70 *Kyiv Post* 2012d.

71 Transparency International Hungary 2008.

72 Untuk rujukan mengenai praktik suap di Roma, lihat OSCE/ODIHR 2013e.

berkuasa di dapil dengan keanggotaan-tunggal mengaku telah memberikan masyarakat lokal sedekah sebesar 500 GEL (I\$300).⁷³ Dan baru-baru ini dilaksanakan survei yang menjamin anonimitas responden untuk mengetahui seberapa besar dampak suap suara terhadap pengeluaran aktual.⁷⁴ International Foundation for Electoral Systems (IFES) telah berkolaborasi dengan lembaga survei lokal untuk melaksanakan survei semacam itu di Ukraina. Setidaknya satu dari sepuluh pemilih mengaku bahwa pembelian suara mempengaruhi pilihan mereka dalam pemilu di dapil berkeanggotaan-tunggal.⁷⁵ Survei tersebut juga mencakup analisis detail mengenai mekanisme pelaporan *crowd-sourced* terhadap praktik-praktik suap suara.

Laporan resmi dari seluruh negara yang dibahas dalam bab ini menunjukkan bahwa sebagian besar belanja kampanye dihabiskan untuk beriklan di TV dan media lain.⁷⁶ Di Moldova, hampir 80 persen pengeluaran politik yang dilaporkan kepada publik digunakan untuk iklan, dan sebagian besarnya adalah iklan TV.⁷⁷ Meskipun harus diingat bahwa standar pelaporan pengeluaran yang ditetapkan pemerintah kerap tidak dipatuhi oleh partai/kandidat. Beberapa partai hanya melaporkan pengeluaran untuk pemasangan papan reklame dan ‘berbagai materi pemilu lain’, sedangkan beberapa partai yang lain lebih eksplisit menyebutkan materi-materi kampanye seperti brosur, kalender, dan sebagainya.

Pengeluaran pihak ketiga

Oleh karena besarnya jumlah donasi politik yang berasal dari korporasi, nyaris tidak ada donatur dan penerima yang melakukan transaksi keuangan secara langsung. Kebanyakan justru disalurkan melalui institusi atau yayasan pihak ketiga, di mana institusi/yayasan ini umumnya tidak dikenai regulasi atau peraturan yang sama dengan para politisi dan donatur lain, khususnya mengenai batasan jumlah dan pelaporan. Oleh sebab itu cara ini kerap digunakan untuk ‘mehukumisasi’ uang yang didapat dari perusahaan milik negara, donatur asing, atau korporasi besar. Kadang-kadang perundang-undangan yang melingkupi yayasan ini sangat longgar, sehingga memudahkan penggunaannya demi tujuan-tujuan politik. Umumnya, dana yang disalurkan melalui institusi/yayasan pihak ketiga ini dicairkan lagi melalui proyek-proyek fiktif seperti pengadaan seminar, pelatihan, atau pembayaran honor pekerjaan-pekerjaan fiktif.

Contohnya, NGO-NGO yang berafiliasi dengan partai di Latvia umumnya

73 Transaksi tersebut terjadi pada suatu acara hari libur nasional yang dikelola oleh pemerintah lokal. Lihat Transparency International Georgia 2012a.

74 Gonzalez-Ocantos dkk. 2012.

75 Sjoberg dan Herron 2013.

76 Lihat, misalnya, OSCE Kosovo 2007.

77 IFES 2010.

dibentuk untuk menghindari regulasi pembatasan pengeluaran. Sebuah penelitian yang dibiayai oleh Kedutaan Besar Amerika Serikat di Latvia menyimpulkan dampak pendanaan melalui pihak ketiga: ‘organisasi-organisasi non-pemerintah, dibentuk oleh para tim sukses kampanye pemilu untuk tujuan iklan politik, telah menghancurkan sistem pendanaan partai politik yang dikembangkan sejak 2004’.⁷⁸

Tantangan lain adalah soal pengawasan dan penegakan regulasi atas donasi-donasi yang tidak melibatkan uang (*in-kind donations*). Pada beberapa kasus, mobil dan telepon seluler sering disediakan untuk tujuan kampanye atau penggunaan rutin partai politik.⁷⁹ Di Kosovo, partai politik wajib melaporkan segala bentuk donasi berupa barang atau jasa yang bernilai lebih dari 1.500 EUR pada awal dekade 2000-an. Audit yang dilaksanakan OSCE menunjukkan bahwa partai-partai yang melaporkan donasi *in-kind* umumnya tidak melanggar pembatasan yang ditetapkan.⁸⁰

Penegakan peraturan keuangan politik

Telah banyak analisis yang menyimpulkan bahwa penegakan regulasi merupakan mata rantai paling lemah dalam sistem keuangan politik. Ada banyak contoh mengenai hal ini di negara-negara yang menjadi pembahasan di dalam bab ini, serta contoh-contoh tantangan konkret yang dihadapi dalam upaya penegakan regulasi – termasuk kewenangan yang ambigu, kurangnya sumber daya, dan mekanisme pelaporan yang tidak jelas. Lebih jauh, semua pendekatan yang dilakukan untuk menegakkan regulasi di negara-negara ini mengalami disparitas antara regulasi formal dengan praktik yang sesungguhnya. Dua lembaga yang paling banyak diamanatkan untuk melaksanakan penegakan regulasi adalah lembaga audit milik pemerintah dan lembaga penyelenggara pemilu. Kedua lembaga biasanya sama-sama efektif dalam meningkatkan transparansi keuangan, khususnya terkait pendanaan publik. Upaya pengawasan yang dilakukan oleh organisasi sipil juga banyak terjadi di berbagai negara, terutama di Eropa Tengah, tetapi tingkat efektivitasnya tidak terdokumentasi dengan baik. Di semua kasus, kelompok masyarakat sipil tidak bisa menggantikan peran lembaga negara dalam melakukan upaya pengawasan. Tekanan yang dilancarkan masyarakat sipil untuk menciptakan reformasi keuangan politik di wilayah ini juga tidak begitu besar, terutama karena pemahaman publik mengenai lika-liku keuangan politik mungkin hanya terbatas pada skandal-skandal yang diberitakan oleh segelintir media.

Salah satu dilema dalam upaya penegakan peraturan keuangan politik

78 Čigāne 2007.

79 Smilov dan Toplak 2007.

80 Bagian appendix pada laporan OSCE membuat daftar semua jenis kontribusi non-uang. Lihat OSCE Kosovo 2004.

adalah pertanyaan mengenai apakah partai politik harus dipandang sebagai organisasi masyarakat sipil atau sebagai lembaga negara. Jika partai politik dipandang sebagai organisasi masyarakat sipil, maka mereka berhak untuk merahasiakan segala hal terkait keuangan mereka. Sebagai organisasi sipil, partai politik berhak untuk mengelola persoalan internal mereka, termasuk soal finansial, tanpa adanya batasan atau regulasi dari pemerintah. Secara umum, partai-partai politik di wilayah ini sangat menikmati privasi dan kebebasan semacam itu selama periode sepuluh tahun pasca runtuhnya rezim komunis, terutama karena buruknya kualitas penegakan regulasi yang dapat menjamin keterbukaan dan transparansi.⁸¹ Tetapi, mengingat maraknya praktik korupsi, ada kecenderungan meningkatnya tuntutan dari masyarakat agar partai dan kandidat lebih transparan mengenai pendanaan yang mereka kelola. Sebaliknya: jika partai politik dipandang sebagai semacam lembaga negara, maka pengelolaan keuangan mereka juga harus transparan sebagaimana lembaga-lembaga kenegaraan yang lain. Peraturan yang diterapkan terhadap lembaga-lembaga negara juga harus mengatur anggaran pendapatan dan belanja partai politik, dan masyarakat harus dapat mengakses informasi tersebut kapanpun mereka mau.

Secara umum, ada empat tipe pengaturan penegakan regulasi kelembagaan. Pertama, lembaga audit atau pemeriksa keuangan negara diberikan mandat untuk melakukan penegakan, tetapi biasanya lembaga audit minim sumber daya dan wewenang prerogatif untuk melakukan pemeriksaan terhadap persoalan internal partai politik.⁸² Secara teoretis, lembaga pemeriksa keuangan negara akan sangat efisien untuk mengontrol dana publik yang diterima oleh partai politik, tetapi akan kewalahan dalam mengontrol donasi privat. Opsi kedua adalah memberikan wewenang penegakan kepada tim komisioner yang berasal dari parlemen, sebagaimana dilakukan oleh pemerintah Republik Ceko. Namun tim komisioner parlemen biasanya tidak independen karena membawa kepentingan partai sehingga upaya penegakan yang dilakukan menjadi kurang efektif.

Opsi ketiga adalah memberikan wewenang penegakan hukum kepada lembaga yudikatif, tetapi opsi ini jarang digunakan oleh negara-negara yang menjadi pembahasan di dalam bab ini. Alasannya adalah karena pendanaan partai politik dipandang sebagai isu yang sangat ‘partisan’, sementara lembaga yudikatif dianggap sebagai lembaga yang tidak boleh bias dan tidak patut terlibat dalam persoalan-persoalan semacam itu.⁸³ Tetapi alasan yang lebih mendalam adalah karena negara-negara di wilayah ini, seperti di Bulgaria dan Rumania, memiliki tingkat kepercayaan publik yang sangat rendah terhadap lembaga yudikatif mereka, yang dipandang sebagai lembaga negara paling korup. Opsi keempat dalam pengaturan penegakan regulasi adalah

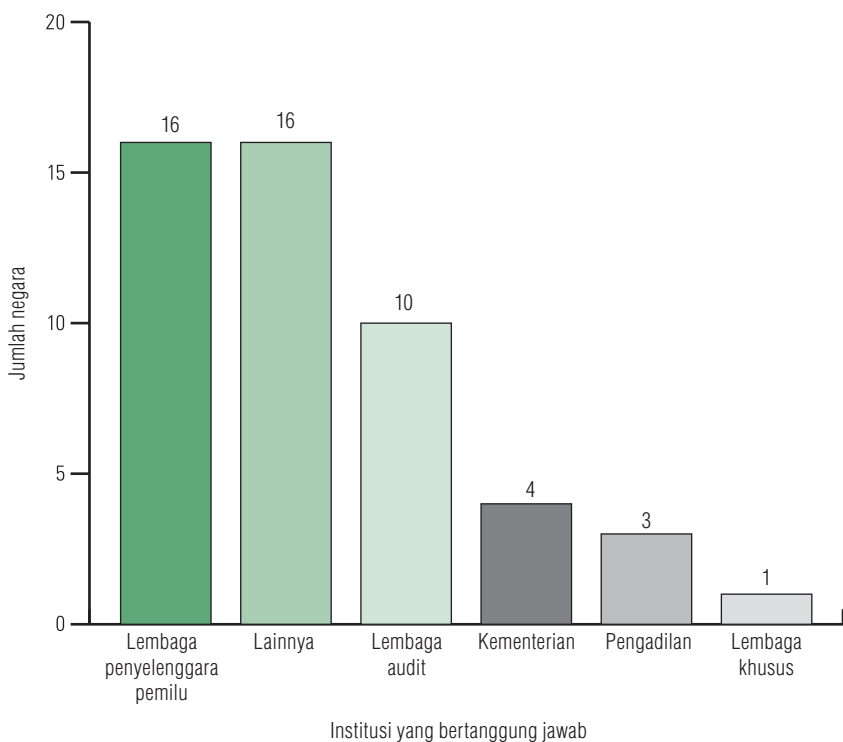
81 Smilov dan Toplak 2007.

82 Nassmacher 2003.

83 Smilov dan Toplak 2007.

memberikan wewenang penegakan kepada komisi independen, seperti komisi penyelenggara pemilu, seperti yang dilakukan oleh Albania dan Bosnia dan Herzegovina. Sayangnya opsi keempat ini merupakan opsi yang paling banyak memiliki kelemahan dibandingkan ketiga opsi lainnya, dan terbukti di banyak kasus tidak memberikan dampak performatif yang memuaskan (seperti yang terjadi di Georgia dan Serbia, sebelum akhirnya wewenang penegakan diserahkan kepada Lembaga Audit Negara dan kemudian kepada Lembaga Anti-Korupsi).

Gambar 6.2. Lembaga-lembaga yang bertanggungjawab untuk memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran di Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah



Catatan: Karena ada beberapa negara yang memiliki lebih dari satu institusi yang bertanggung jawab, maka total negara akan lebih tinggi dari jumlah sesungguhnya.

Sumber: Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik

Beberapa negara menggunakan gabungan dari beberapa opsi di atas. Contohnya: Eks-Republik Yugoslavia Makedonia (Former Yugoslav Republic of Macedonia/FYROM) memiliki dua lembaga pengawas: Komisi Negara untuk

Pencegahan Korupsi dan Lembaga Audit Negara.⁸⁴ Salah satu kekhawatiran dari pengaturan semacam ini adalah soal independensi komisi dari pengaruh partai politik. Secara teknis, anggota Komisi Negara tidak bisa diberhentikan begitu saja karena alasan politis, tetapi salah seorang anggota komisi pernah dipecat pada tahun 2012 karena dituduh melakukan penyalahgunaan wewenang, dan pemecatan ini dilakukan tanpa persetujuan dari parlemen.

Sebuah laporan dari Transparency International mengungkapkan bahwa pemecatan tersebut ‘jelas-jelas bertentangan dengan regulasi’.⁸⁵ Lebih jauh, wewenang yang diberikan kepada Lembaga Audit di FYROM sangat luas, tetapi hasil audit mereka tampak dangkal.⁸⁶

Di Eropa Timur dan Asia Tengah, terdapat banyak regulasi dan peraturan, namun ada masalah mengenai penegakan regulasi yang bersifat selektif⁸⁷ – dan semakin dipersulit dengan lemahnya supremasi hukum yang semakin menguntungkan para petahana. Kasus di Georgia penting untuk diteliti lebih jauh. Setelah diterapkannya regulasi baru, pemimpin kubu oposisi Ivanishvili dan rekan-rekannya didenda sebesar lebih dari 80 juta GEL (\$102 juta) atas tuduhan melanggar peraturan dana kampanye,⁸⁸ di mana hal ini kemudian melahirkan kecurigaan bahwa penegakan regulasi sangat bias terhadap partai oposisi.⁸⁹

Peran organisasi masyarakat sipil dan media

Peran organisasi masyarakat sipil

Banyak lembaga donor internasional menaruh harapan yang tinggi terhadap organisasi masyarakat sipil (*non-government organization/NGO*) dalam upaya pemberantasan korupsi dan peningkatan transparansi keuangan politik. Tetapi, belum ada jaminan bahwa organisasi masyarakat sipil akan dapat secara efektif mengeliminasi bias-bias pro-pemerintah di dalam sistem keuangan politik dan menegakkan regulasi secara menyeluruh.⁹⁰ Kehendak politik untuk reformasi semacam itu masih rendah, khususnya di negara-negara otoriter. Tetapi, di samping kerja advokasi, NGO memiliki peran penting dalam upaya pengawasan regulasi. NGO dapat menggunakan pendekatan yang inovatif dan kreatif untuk mempersulit aktor-aktor politik

84 Transparency International 2013.

85 Ibid.

86 Ibid.

87 Lihat, misalnya, kasus-kasus yang dideskripsikan pada Ohman 2013, h. 175–80.

88 De Waal 2012.

89 Patut diingat bahwa Georgian Dream merupakan salah satu ‘partai oligarkis’ yang menjamur di negara-negara bekas pecahan Soviet. Kita tentu dapat membayangkan bagaimana proses pengambilan keputusan sebuah rejim jika mereka membutuhkan seorang milyuner untuk mengimbangi upaya-upaya yang dilakukan partai oposisi.

90 Smilov dan Topak 2007.

mengeksploitasi celah-celah hukum yang ada pada peraturan keuangan politik.

Salah satu contoh terbaru adalah upaya pengawasan penggunaan sumber daya administratif di Georgia. Transparency International cabang lokal memeriksa penggunaan sumber daya administrasi pada pemilu tahun 2010⁹¹ dan menemukan peningkatan belanja pemerintah daerah selama periode pemilu, dan melaporkan bahwa banyak pejabat publik yang mengambil cuti selama periode tersebut tetap menggunakan fasilitas-fasilitas kantor. Sedangkan di tempat lain, beberapa pihak mengembangkan metode-metode untuk menelusuri pengeluaran senyatanya partai politik melalui iklan di media cetak, radio, dan TV.⁹² Penaksiran pengeluaran yang realistis semacam ini, yang menghitung juga potongan-potongan harga yang mungkin terjadi, membuat partai politik semakin sulit membelanjakan uangnya melebihi batasan formal yang ditetapkan. Laporan keuangan semacam itu diharapkan dapat menunjukkan dampak penyalahgunaan kewenangan demi tujuan-tujuan politik partisan di pemilu. Berbeda dengan pendekatan pengawasan pada umumnya, yang hanya berfokus pada kurangnya prinsip transparansi, pendekatan baru ini menjamin dapat menyelesaikan persoalan-persoalan konkret yang berada di balik selubung ketidaktahuan publik.

Peran media

Sudah sering dinyatakan bahwa aktivitas media memiliki peran penting bagi transparansi keuangan politik.⁹³ Namun sejumlah negara yang dibahas dalam bab ini (khususnya negara-negara bekas pecahan Uni Soviet) tidak memiliki media massa yang independen dan kebebasan pers, sehingga menghambat proses pengungkapan skandal-skandal keuangan ke hadapan publik. Di negara-negara otoriter seperti Belarusia dan sebagian besar negara di Asia Tengah, akses terhadap media – baik media publik maupun swasta – dikontrol secara ketat oleh pemerintah.⁹⁴ Oleh sebab itu, meski lebih dari 90 persen negara-negara yang dibahas dalam bab ini memiliki regulasi untuk memberikan subsidi kepada semua partai/kandidat untuk beriklan di media massa, seringkali subsidi tersebut hanya diberikan kepada partai/kandidat yang pro-pemerintah, atau minimal kepada pihak oposisi yang ‘ramah’.⁹⁵ Polandia dan Rumania termasuk negara yang cukup adil dan seimbang

91 Transparency International Georgia 2010. Organisasi ini juga mengawasi isu yang sama pada pemilu-pemilu sebelumnya.

92 Čigāne 2007.

93 Transparency International 2009.

94 Tynan 2008.

95 Contohnya di Uzbekistan, di mana tidak ada partai oposisi yang boleh ikut dalam pemilu, masing-masing partai berhak atas 40 menit per minggu durasi tayang iklan di TV dan radio milik pemerintah, serta setengah halaman koran milik pemerintah dua kali dalam seminggu di koran-koran milik pemerintah. Pengawasan peran media oleh OSCE/ODIHR mengungkapkan bahwa pada umumnya semua perusahaan media mematuhi peraturan ini. Lihat OSCE/ODIHR 2009.

dalam memberikan subsidi media kepada semua kandidat dalam pemilu.

Di negara-negara bekas pecahan Uni Soviet yang lebih demokratis memang terdapat sejumlah media-media yang independen, namun seringkali mereka dimarginalisasi oleh rejim pemerintah. Wilayah Eropa Tengah relatif memiliki media yang lebih independen, tetapi contoh yang terjadi di Hungaria menunjukkan bahwa pemerintah masih menganggap media publik sebagai alat propaganda politik.⁹⁶ Di negara-negara Balkan dan Turki, pengaruh pemerintah terhadap sektor media sangat mencolok: misalnya, berita mengenai demonstrasi protes terhadap Perdana Menteri Recep Tayyip Erdogan di Turki, baru dapat diberitakan oleh stasiun TV publik setelah melewati berbagai hambatan.⁹⁷ Patut dicatat bahwa kurangnya liputan media publik terhadap peristiwa ini agak diimbangi oleh tingginya penggunaan media sosial di masyarakat. Bulgaria dan Rumania juga termasuk negara yang terkenal anti-kebebasan pers, meskipun keduanya memiliki sektor publik yang plural dan dinamis.⁹⁸

Skandal finansial akan lebih mudah terungkap di dalam sebuah sistem politik yang kompetitif dan di mana pihak oposisi benar-benar dapat menjalankan fungsi penyeimbang bagi pemerintah, tentunya sambil dibantu oleh sistem pengadilan yang independen. Sebuah penelitian menyatakan: ‘bukan sebuah kebetulan bahwa negara-negara dengan tingkat konsolidasi demokrasi yang tinggi – seperti Republik Ceko dan Polandia – mengalami banyak skandal finansial, sedangkan negara-negara dengan sistem politik yang lain hanya menghasilkan tuduhan-tuduhan terkait skandal finansial’.⁹⁹ Maka sungguh tidak mengherankan bahwa Rusia lebih banyak menghasilkan kasus skandal finansial pada dekade 1990-an dibandingkan 2000-an di mana rejim politiknya menjadi lebih tidak kompetitif.

Oleh sebab itu, agak sulit membuat generalisasi mengenai relasi antara keuangan politik dan kebebasan pers di sebuah wilayah yang sangat luas seperti ini. Eropa Tengah dan negara-negara Balkan memiliki pers yang lebih kompetitif dan pluralistik; sedangkan kebebasan pers dan informasi mengalami tekanan di Belarusia, Asia Tengah, dan Azerbaijan; sementara Rusia dan Ukraina mengalami kemunduran dan telah menjadi negara yang otoriter.

Kesimpulan

Wilayah Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah sangat

96 Human Rights Watch 2012. Dokumen ini menggarisbawahi sejumlah kekhawatiran mengenai kebebasan pers di Hungaria, termasuk independensi Dewan Pers, persoalan sensor, dan intervensi politik terhadap konten editorial di televisi publik.

97 Baykurt 2013.

98 Freedom House 2013.

99 Smilov dan Toplak 2008.

beragam dan berisi negara-negara dengan rezim pemerintahan yang secara fundamental berbeda-beda. Beberapa negara merupakan negara dengan tingkat konsolidasi yang tinggi, sementara ada negara lainnya yang benar-benar otoriter. Wilayah ini juga memiliki berbagai variasi peraturan keuangan politik, tetapi tetap memiliki beberapa kesamaan yang menarik. Dua kategori utama mengenai pelanggaran keuangan politik adalah (1) melanggar batasan jumlah pengeluaran dan/atau penerimaan donasi dan (2) penyalahgunaan wewenang oleh partai besar dan berkuasa untuk mengamankan keuntungan finansial yang didapat.

Secara umum, lembaga yang bertugas mengawasi keuangan pemilu dan partai politik memiliki kekurangan dalam mekanisme penegakan regulasi, khususnya dalam kasus-kasus pelanggaran yang bersifat sistematis. Persoalan lain adalah mengenai peraturan-peraturan yang tidak jelas dan penuh celah-hukum (dan bahkan kadang saling bertentangan satu sama lain). Pada beberapa kasus, pembatasan belanja dan donasi politik secara sengaja ditetapkan sangat rendah agar banyak pihak yang melanggar – sehingga rezim pemerintah kemudian dapat menjatuhkan sanksi kepada lawan-lawan politik yang tidak disukai. Penerapan regulasi dan sanksi yang selektif seperti itu merupakan ciri-ciri rezim otoriter di wilayah ini. Hal yang sebaliknya juga terjadi: menetapkan batasan belanja dan donasi begitu tinggi sehingga partai yang paling kaya sekalipun tidak akan pernah melanggar regulasi tersebut.

Sementara itu, pemberian dana publik di wilayah ini termasuk moderat dan tidak cukup untuk membiayai semua aktivitas partai politik, terutama partai-partai politik yang tidak memiliki akses terhadap fasilitas-fasilitas negara. Meskipun harus diakui, salah satu alasan rendahnya pemberian dana publik di wilayah ini adalah situasi perekonomian buruk yang dialami beberapa negara.

Pelajaran yang dapat diambil dari wilayah ini adalah bahwa regulasi yang ketat bukanlah satu-satunya syarat bagi terciptanya transparansi keuangan politik. Dibutuhkan juga peraturan-peraturan yang disesuaikan dengan situasi masing-masing negara – serta diimplementasikan oleh lembaga publik yang difasilitasi penuh dan berdedikasi. Bahkan jika hal ini juga tersedia, transparansi keuangan politik tetap tidak akan terwujud tanpa peran aktif organisasi masyarakat sipil dan media yang independen.

Rekomendasi

*Pembuat kebijakan*¹⁰⁰

1. Spesifikasi lebih jauh mengenai detail-detail regulasi penyerahan

100 Pembuat kebijakan didefinisikan sebagai orang-orang yang terlibat dalam proses drafting, perubahan, dan pengadopsian kebijakan keuangan politik, entah dari lembaga eksekutif ataupun dari legislatif. Fokusnya di sini adalah peran dari pembuat kebijakan, bukan lembaga asal sang pembuat kebijakan.

- laporan keuangan bagi partai dan kandidat politik. Tidak dibutuhkan *lebih banyak* regulasi, tetapi lebih baik ciptakan pedoman yang lebih detail bagi partai/kandidat untuk meningkatkan kepatuhan terhadap regulasi.
2. Wajibkan partai politik untuk patuh terhadap regulasi sebagai syarat pemberian dana publik.
 3. Pembatasan jumlah belanja dan donasi politik harus masuk akal dan disesuaikan dengan tingkat inflasi.
 4. Fokuskan topik regulasi pada sedikit hal yang secara realistis dapat diimplementasikan tanpa melumpuhkan kompetisi politik.
 5. Sediakan dana publik tidak langsung bagi semua partai politik yang memenuhi syarat – termasuk partai oposisi.
 6. Upayakan keadilan dan kesamarataan akses media antara partai pemerintah dan partai oposisi, khususnya jika media publik menguasai sebagian besar pasar media *online*.
 7. Pertimbangkan untuk mencocokkan jumlah donasi kecil dan iuran anggota partai politik dengan dana publik yang diberikan.
 8. Spesifikasi lebih detail wewenang lembaga pengawas. Lembaga pengawas harus dapat menjatuhkan sanksi berupa denda kepada setiap pelanggar.
 9. Lembaga pengawas dan pengeak regulasi membutuhkan sumber daya dan finansial yang cukup agar dapat berfungsi secara efektif.

Lembaga pengawas dan penegak regulasi

1. Laporkan dan publikasikan setiap tindak pelanggaran selama periode kampanye kepada semua pemilih pada waktu yang tepat, jika mungkin sebelum hari pencoblosan.
2. Kembangkan format pelaporan yang terstandarisasi yang dapat menyediakan detail-detail berguna bagi upaya pengawasan oleh publik.
3. Berikan instruksi yang jelas bagi partai dan kandidat dalam pembuatan laporan keuangan. Jika perlu, berikan pelatihan bagi partai dan kandidat.
4. Publikasikan laporan keuangan partai/kandidat secara online sehingga memudahkan upaya pengawasan oleh publik. Tampilkan laporan keuangan dalam format *spreadsheet* (kertas kerja) yang dapat memudahkan analisis komparatif.
5. Bentuk insentif bagi donatur untuk membuka jati diri dan maksud-maksud donasi mereka.
6. Jangan membebani partai dan kandidat dengan detail-detail pelaporan keuangan di masa-masa penting dalam kampanye.
7. Pertimbangkan pendekatan-pendekatan yang lebih melibatkan aktivitas jurnalisisme investigatif.

Partai politik dan politisi

1. Partai pemerintah sebisa mungkin harus menghindari segala bentuk penyalahgunaan sumber daya negara untuk mempertahankan legitimasi mereka di hadapan publik dan menghindari protes massa yang dapat mengancam stabilitas negara; demonstrasi yang terjadi di Ukraina, Rumania, dan Republik Ceko dapat menjadi pelajaran. Penyalahgunaan sumber daya negara bukan saja menjadi sebuah kemubaziran, tetapi dapat menjadi awal bagi terbentuknya kultur politik yang dapat membuat sebuah rejim kehilangan kekuasaan saat ini dan di masa yang akan datang.
2. Partai oposisi seharusnya sudah menyadari bahwa mengeskpos tindak korupsi dan penyalahgunaan sumber daya negara merupakan cara yang paling efektif untuk menarik simpati masyarakat. Jalin kerja sama dengan organisasi sipil dan media investigatif agar mendapatkan bukti-bukti yang kuat. Mengingat kualitas legislasi keuangan politik yang cukup baik, maka ada baiknya partai oposisi berupaya memahami, menguasai, dan menggunakan undang-undang yang ada untuk mengawasi gerak-gerik partai pemerintah.

Masyarakat sipil dan media

1. Fokuskan pengawasan pada penyalahgunaan sumber daya administratif untuk tujuan-tujuan yang bersifat partisan.
2. Kembangkan metode untuk menghitung pengeluaran aktual yang dapat mendeteksi diskon-diskon iklan politik yang bias pada kelompok tertentu.

Aktor internasional

1. Jangan berikan dukungan kepada rezim yang melumpuhkan kompetisi politik.
2. Ketika memberikan dukungan terkait isu pemberantasan korupsi, ciptakan pendekatan yang dapat menyelesaikan persoalan lemahnya kehendak politik untuk reformasi keuangan politik.
3. Dukung pendekatan-pendekatan inovatif yang dilaksanakan oleh organisasi masyarakat sipil dalam upaya meningkatkan transparansi keuangan politik.

Referensi

- Bajovic, V. dan Manojlovic, S. (2013) *Corruption and Financing of Political Parties: Case of Serbia*. Observatorio de Economia e Gestao de Fraude.
- Balkan Insight (2009) 'Serbian Political Party Financing Not Transparent', 21 April, tersedia pada <http://www.balkaninsight.com/en/article/serbian->

politicalparty-financing-not-transparent

- Baykurt, B. (2013) 'The Gezi Protests Have Shown the Rampant Institutional Bias in Turkey's Media Which Now Leaves Little Room for Facts', tersedia pada <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/>
- Chicago Tribune (1997) 'To Keep Power, Milosevic Switches Jobs', 24 Juli, tersedia pada http://articles.chicagotribune.com/1997-07-24/news/9707240217_1_slobodan-vuksanovic-slobodan-milosevic-serbian
- Čigāne, L. (2007) 9th Saeima Election Finances: Political Party and Third Party Election Campaign Expenditure, Riga, 27 Februari.
- CNN (2011) 'Russia Refuses to Register Liberal Party; U.S. "Disappointed"', 22 Juni, tersedia pada <http://www.cnn.com/2011/WORLD/europe/06/22/russia.party.elections/index.html>
- Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) (1990) Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE.
- Council of Europe (2003) Recommendation Rec(2003)4, di adopsi oleh Komite Menteri pada 8 April di pertemuan deputi menteri ke-835.
- De Waal, T. (2012) 'A Crucial Election in Georgia'. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, tersedia pada <http://carnegieendowment.org/2012/09/11/crucial-election-in-georgia/drlp>
- Estonian Public Broadcasting (2012) 'Reform Party Caught Up in "Dirty Money" Scandal', 22 Mei, tersedia pada <http://news.err.ee/politics/660921d5-6410-43a1-b01e-ec47e2d3550f>
- Federal Election Commission (2013) The FEC and the Federal Campaign Law - Contribution Limits, tersedia pada http://www.fec.gov/pages/brochures/fecfecash.html#Contribution_Limits
- Freedom House (2004) Freedom in the World Report 2004, 'Russia', tersedia pada <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2004/russia>
- Freedom House (2013) Nations in Transit 2013: Authoritarian Aggression and the Pressures of Austerity.
- Gonzalez-Ocantos, Ezequiel dkk. (2012) 'Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nikaragua', American Journal of Political Science, 56(1), h. 202–17.
- Grigas, A. (2012) Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States, Briefing Paper. London: Chatham House.
- Group of States against Corruption (GRECO) (2011) Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Czech Republic on Transparency of Party Funding,

- diadopsi oleh GRECO pada pertemuan pleno ke-50, Strasbourg, 28 Maret–1 April 2011.
- Group of States against Corruption (GRECO) (2012) Third Evaluation Round, Evaluation Report on the Russian Federation Incriminations (ETS 173 & 191, GPC2), diadopsi oleh GRECO pada pertemuan pleno ke-54, Strasbourg, 20–23 Maret 2012.
- Grzymala-Busse, Anna (2003) 'Political Competition and the Politicization of the State in East Central Europe', *Comparative Political Studies*, 36(10), h. 1123–47.
- Human Rights Watch (2012) Memorandum to the European Union on Media Freedom in Hungary, tersedia pada <http://www.hrw.org/news/2012/02/16/memorandum-european-union-media-freedom-hungary>
- Human Rights Watch (2013) Laws of Attrition Crackdown on Russia's Civil Society after Putin's Return to the Presidency, tersedia pada http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/russia0413_ForUpload.pdf
- International Foundation for Electoral Systems (IFES) (2010) Campaign Finance in Moldova: Big Money, Few Donors, Undeclared Expenses – Reform Needed! Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.
- International IDEA, Political Finance Basis Data, tersedia pada <http://www.idea.int/political-finance>
- International IDEA (2013) Illicit Networks and Politics in the Baltic States. Stockholm: International IDEA, tersedia pada <http://www.idea.int/publications/illicit-networks-and-politics/>
- Karadaku, L. (2013) 'Accused Crime Boss Arrest Is a "Kick" to Regional Drug Trade', *Southeast European Times*, 9 Mei.
- Koppel, K. (2012) 'Tarand: Meikari vaidetes ei ole midagi ullatavat' [Tarand: Meikar's Allegations Are Not Surprising], *ERR*, 22 May, tersedia pada <http://uudised.err.ee/index.php?06253397>
- Kupatadze, A. (2008) 'Organized Crime before and after the Tulip Revolution: The Changing Dynamics of Upperworld-Underworld Networks', *Central Asian Survei*, 27(3-4).
- Kyiv Post (2012a) 'Candidates Spent \$2.5 Billion on Election Campaign, Says Expert', 2 November, tersedia pada <http://www.kyivpost.com/content/politics/candidates-spent-25-billion-on-election-campaign-says-expert-315462.html>
- Kyiv Post (2012b) 'Media: Parties Report to CEC on Election Costs', 15 November.
- Kyiv Post (2012c) 'Parties Spend over Hr 600 Million on Elections, According to Report', 16 November, tersedia pada <http://www.kyivpost.com/content/politics/>

parties-spend-over-hr-600-million-on-elections-according-to-report-316205.html

Kyiv Post (2012d) 'Campaigns File Dodgy Spending Declarations', 8 Desember.

Kyiv Post (2013) 'Hiring Law Firm to Chase Lazarenko Assests is a New Waste of Money', 7 November.

Kynev, A. (2011) State Duma Elections 2011 and the Marginal Role of Russian Parties.

Leviev-Sawyer, C. (2011) 'Andrei Lukanov, Red Baron of Bulgaria', Sofia Echo, 11 Februari, tersedia pada http://sofiaecho.com/2011/02/11/1041549_andreilukanov-red-baron-of-bulgaria

Matuszak, S. (2012) 'The Oligarchic Democracy the Influence of Business Groups on Ukrainian Politics', OSW Studies, 42, September.

Mladenovic, N. (2012) 'Transnational Organized Crime: The Failed Divorce of Serbia's Government and Organized Crime', Journal of International Affairs, 66(1), Fall/Winter.

Nassmacher, K.-H. (2003) 'Party Funding in Continental Western Europe', dalam M. Tjernstrom dan R. Austin (ed), Funding of Political Parties and Election Campaigns. Stockholm: International IDEA.

Network for Affirmation of NGO Sector (MANS) (2013) Building Trust in the Election Process in Montenegro, December, tersedia pada <http://www.mans.co.me/en/about-mans/publications/building-trust-in-the-election-process-inmontenegro>

Ohman, Magnus (ed.) (2013) Political Finance Oversight Handbook. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems (IFES), Pelatihan mengenai Deteksi dan Penegakan Regulasi.

Orenstein, M. A. (2001) Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013) Fighting Corruption in Eastern Europe and Central Asia Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia: Progress and Challenges, 2009-2013, OECD Publishing.

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE Kosovo) (2004) Report on Political Party Annual Financial Reports for Years 2002 and 2003, Department of Elections, Political Party Registration Office.

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE Kosovo) (2007) Report on Political Entity Campaign Financial Disclosures for 2007 Kosovo Elections, Political Party Registration Office.

Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic

- Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2009) Republic of Uzbekistan Parliamentary Elections Election Assessment Mission: Final Report.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2011) Guidelines on Political Party Regulation.
- Organization for Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2012) Republic of Belarus, Parliamentary Elections: OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2013a) Review of Electoral Legislation and Practice in OSCE Participating States.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2013b) Republic of Azerbaijan, Presidential Election, 9 October 2013, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warsaw, 24 December 2013.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2013c) Needs Assessment Mission Report: Republic of Azerbaijan Presidential Election.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2013d) Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Republic of Albania Parliamentary Elections.
- Organization for Security and Co-operation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2013e) Republic of Armenia Presidential Election 18 February 2013: Election Observation Mission Final Report.
- Radio Free Europe, Radio Liberty (RFE/RL) (2013) 'Controversial Tajik Tycoon Falls from Grace', 25 Desember, tersedia pada <http://www.rferl.org/content/tajikistan-zayd-saidov-convicted/25212375.html>
- Schroder, H.-H. (1999) 'El'tsin and the Oligarchs: The Role of Financial Groups in Russian Politics Between 1993 and July 1998', *Europe-Asia Studies*, 51(6).
- Service-Public.fr (2014) 'Salaire minimum de croissance (Smic)' [Upah minimum], tersedia pada <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F2300.xhtml>
- Shelley, L. (1998) 'Organized Crime and Corruption in Ukraine: Impediments to the Development of a Free Market Economy', *Demokratizatsiya*.
- Sindelar, D. (2013) 'How Far Will Nazarbaev Go To Take Down Mukhtar Ablyazov?', *RFE/RL Features*, 7 Juni.

- Sjoberg, F. M. (2011) *Competitive Elections in Authoritarian States: Weak States, Strong Elites, and Fractional Societies in Central Asia and Beyond*, PhD Dissertation. Uppsala: Uppsala University.
- Sjoberg, F. M. dan Herron, E. (2013) 'Electoral Systems and Fraud: Evidence from Ukraine's 2012 Parliamentary Election', makalah penelitian.
- Smilov, D. (2002) 'Governmental Favouritism in Bulgaria and Russia', dalam Stephen Kotkin dan Andras Sajo (ed), *Political Corruption of Transition: A Sceptic's Handbook*. Budapest: Central European University Press.
- Smilov, D. dan Toplak, J. (2007) *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- Teleradio Moldova (2013) 'Moldovan Political Parties to Get State-budget Funding', 19 Juni, tersedia pada <http://www.trm.md/en/politic/partidele-politicear-putea-sa-fi-e-fi-nantate-din-bugetul-de-stat/>
- Transparency International (2009) *Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap*, tersedia pada http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_no._02_2009_political_finance_regulations_bridging_the_enfo
- Transparency International (2013) *Buying Influence: Money and Elections in the Balkans*, tersedia pada http://www.transparency.org/whatwedo/pub/buying_influence_money_and_elections_in_the_balkans
- Transparency International Georgia (2010) *The Use of Administrative Resources for Election Campaign 2010 Local Self-Government Elections*, tersedia pada <http://gateway.transparency.org/tools/detail/105>
- Transparency International Georgia (2012a) *Pre-Election Period Monitoring Results, August 1 to September 27*, tersedia pada http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Pre-Election%20Period%20Monitoring%20Results.pdf
- Transparency International Georgia (2012b) *Georgia's Television Landscape August 2012*, tersedia pada http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Georgian%20Television%20Landscape%20Report%20English_0.pdf
- Transparency International Hungary (2008) 'Transparent Campaign Financing!', 26 September, tersedia pada http://www.transparency.hu/Transparent_Campaing_Financing_?
- Tynan, D. (2008) 'Freedom House Media Report Paints Bleak Picture for Central Asia', Caucasus, 28 April, tersedia pada <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav042908b.shtml>
- Ukrainian News Agency (2008) 'Experts Estimate Costs of Party's or Bloc's Campaign in Snap Rada Elections at USD 25–100 Million', 22 Oktober.

BAB 7

BAB 7



Eropa Utara, Barat, dan Selatan

D. R. Piccio*

Pendahuluan

Sumber daya keuangan memegang peran penting dalam menentukan siapa-siapa saja yang dapat berpartisipasi dalam proses politik di dalam sistem demokrasi modern. Pentingnya permasalahan mengenai bagaimana partai politik mendapatkan dan menggunakan uang mereka telah membuat banyak negara di dunia menerapkan peraturan keuangan politik, termasuk di Eropa Utara, Barat, dan Selatan.¹ Bab ini akan mencoba mengidentifikasi tantangan-tantangan perundang-undangan keuangan politik di negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan, serta membuat komparasi pola regulasi (khususnya dalam soal implementasi dan efektivitas) dengan negara-negara dari wilayah lain.

Wilayah Eropa Utara, Barat, dan Selatan merupakan salah satu wilayah paling makmur di dunia; institusi demokrasi mereka telah mengalami kemajuan dan stabilitas semenjak berakhirnya Perang Dunia II. Partai politik di wilayah ini umumnya didirikan atas prinsip keanggotaan-massa dan memiliki keterikatan dengan kelompok masyarakat sipil seperti serikat pekerja atau organisasi gereja. Meskipun kondisinya saat ini sudah banyak berubah dan jumlah keanggotaan partai politik semakin berkurang, pola semacam ini telah banyak mempengaruhi peraturan keuangan politik yang diterapkan. Di satu sisi, regulasi diterapkan berbarengan dengan pemberian

* Penulis ingin berterima kasih kepada Ingrid van Biezen dan rekan-rekannya dalam tim peneliti 'Proyek Rekonseptualisasi Demokrasi Partai' (<http://www.partilaw.leidenuniv.nl>) atas banyaknya diskusi yang bermanfaat mengenai topik-topik yang terkait dengan makalah ini. Ketentuan sangkalan yang biasa, berlaku.

1 24 negara yang dibahas dalam bab ini dibagi ke dalam tiga sub-wilayah: (1) Eropa Utara: Denmark, Islandia, Britania Raya, Irlandia, Norwegia, Finlandia, dan Swedia; (2) Eropa Selatan: Italia, Andorra, Siprus, Portugal, Yunani, Malta, San Marino, dan Spanyol; dan (3) Eropa Barat: Austria, Jerman, Monaco, Belgia, Liechtenstein, Belanda, Prancis, Luxembourg, dan Swiss.

dana publik bagi partai politik dan kandidat agar semua elemen masyarakat dapat memiliki akses menuju arena politik, serta untuk mencegah semakin turunnya jumlah keanggotaan partai dan meningkatnya ongkos berpolitik. Di sisi yang lain, negara menerapkan regulasi untuk mengontrol aliran uang yang masuk ke dalam sistem politik agar korupsi dan peran donor-donor kaya dapat diminimalisir.

Sistem demokrasi liberal yang mapan di Eropa Utara, Barat, dan Selatan, sebetulnya cenderung minim regulasi dibandingkan dengan negara-negara tetangga mereka bekas rezim komunis di Eropa Tengah dan Timur. Negara-negara yang baru belajar berdemokrasi setelah sekian lama berada di bawah rezim non-demokratis memang cenderung lebih banyak meregulasi partai politik mereka.²

Meski memiliki kebutuhan dan tantangan-tantangan yang sejenis, masing-masing negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan tetap memiliki regulasi-regulasi yang tidak homogen karena terdapat tradisi, filsafat, dan sikap politik yang berbeda-beda. Tetapi, ada sebuah tren yang menunjukkan peningkatan harmonisasi regulasi, khususnya dalam soal transparansi.

Tantangan dan permasalahan keuangan politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan

Organisasi-organisasi pemerintah dan non-pemerintah di Eropa umumnya setuju bahwa mengatur pengelolaan keuangan partai politik adalah sebuah hal yang esensial untuk memperkuat prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan hukum.³ Meskipun begitu, peraturan keuangan politik di wilayah ini masih menghadapi beberapa persoalan yang signifikan. Pertama, regulasi yang ada tidak memberikan solusi terhadap beberapa persoalan mendasar, seperti korupsi politik dan penggunaan keuangan yang dilarang hukum. Beberapa tahun belakangan, sejumlah skandal yang melibatkan uang dalam politik banyak terungkap di negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan yang termasuk ke dalam kategori negara-negara maju: Spanyol, Yunani, Britania Raya,⁴ dan Prancis, misalnya, telah bertarung melawan skandal finansial bernilai jutaan euro dalam bentuk penyalahgunaan dana negara, aliran dana ilegal ke dalam kas partai politik, atau dana suap yang digunakan untuk membeli pengaruh dari para politisi yang menjabat di pemerintahan.

Kedua, lemahnya pengawasan dan penegakan regulasi, serta banyaknya celah hukum yang dapat dieksploitasi oleh para aktor politik. Persoalan ketiga terkait dengan semakin tingginya ketergantungan partai terhadap negara

2 Van Biezen 2011; Casal Bertoa dkk. 2013.

3 Council of Europe 2001a.

4 Britania Raya dan Irlandia dimasukkan ke dalam bab ini dan juga ke dalam Bab 8 mengenai negara-negara anglofonik berdemokrasi mapan. Alasannya, karena kedua negara tersebut dapat menjadi pembanding yang berguna bagi negara-negara Eropa Barat yang lain. Selain itu, pembaca yang hanya ingin membaca bab ini juga akan kebagian pembahasan mengenai kedua negara tersebut.

semenjak pemerintah mulai memberikan dana publik dalam jumlah besar kepada partai dan kandidat politik. Persoalan keempat adalah masih adanya ketimpangan berbasis gender di dalam politik.

Korupsi politik

Korupsi politik masih merupakan persoalan besar di Eropa. Reformasi untuk meminimalisasi praktik korupsi biasanya baru dilaksanakan setelah mencuatnya skandal atau setelah desakan yang kuat dari masyarakat. Tingkat praktik korupsi di Eropa diperkirakan semakin meningkat sejak beberapa tahun terakhir,⁵ yang menunjukkan bahwa peraturan keuangan politik yang diterapkan tidak berhasil mencapai tujuan-tujuannya. Bisa ditebak, negara-

Jika tidak dirumuskan dengan baik, regulasi keuangan politik justru dapat menimbulkan dampak yang negative; bukannya mencegah tindakan koruptif, tetapi menjadi regulasi yang justru mendorong aktor-aktor politik untuk mencari cara-cara baru yang lebih kreatif dan rumit untuk menutup-nutupi pelanggaran yang mereka lakukan.

negara dengan jumlah regulasi paling banyak – seperti Yunani, Portugal, dan Spanyol – adalah negara dengan tingkat korupsi politik paling tinggi, sementara negara dengan jumlah regulasi sedikit – seperti Denmark, Swiss, dan Swedia – memiliki tingkat korupsi politik lebih rendah.⁶

Tetapi relasi antara keuangan politik dengan tindak korupsi sangat kompleks, dan sangat dipengaruhi oleh kualitas

regulasi yang menaunginya; sangat sulit menarik kesimpulan sebab-akibat di antara keduanya. Regulasi tingkat tinggi mungkin dibutuhkan untuk menanggulangi praktik korupsi tingkat tinggi pula.⁷ Jika tidak dirumuskan dengan baik, peraturan keuangan politik justru dapat menimbulkan dampak yang negatif: bukannya mencegah tindak korupsi, bisa jadi regulasinya justru mendorong aktor-aktor politik untuk mencari cara-cara baru yang lebih kreatif dan rumit untuk menutup-nutupi pelanggaran yang mereka lakukan.

Penegakan regulasi yang lemah

Disahkannya peraturan keuangan politik di dalam sistem undang-undang tidak selalu berarti bahwa aturan tersebut benar-benar dijalankan. Kelompok Negara-negara Melawan Korupsi (the Group of States against Corruption/GRECO) menggarisbawahi dua persoalan di dalam rekomendasinya kepada negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan. Pertama adalah sedikitnya jumlah lembaga pengawas yang memiliki wewenang yang cukup untuk

5 Eurobarometer 2012a; European Commission 2011, p. 3.

6 Casal Bertoa dkk. 2014. Lihat juga Pinto-Duschinsky 2002; Scarrow 2007.

7 Van Biezen dan Kopecky 2007; Ohman 2012.

melaksanakan tugas pengawasan dan penegakan. Proses audit seringkali tidak memiliki wewenang untuk melakukan investigasi mendalam dan hanya berhenti pada aspek-aspek prosedural belaka, sehingga proses ini tidak akan pernah bisa melacak asal-usul aktual dari semua pendapatan dan pengeluaran. Lebih jauh, lemahnya koordinasi antara pihak investigator dengan pihak auditor membuat para pelaku pelanggaran dapat melakukan berbagai tindakan ilegal tanpa harus merasa takut akan mendapatkan sanksi. Persoalan kedua terkait dengan masih banyaknya celah hukum di dalam peraturan-peraturan keuangan politik yang ada.

Ketergantungan partai terhadap negara

Meningkatnya kesadaran bahwa (1) uang memegang peranan penting dalam politik, (2) proses politik harus dapat diakses oleh semua aktor politik, dan (3) pentingnya kemapanan organisasi partai politik, telah membuat banyak pemerintahan memutuskan untuk memberikan dana publik (subsidi) kepada partai dan kandidat politik. Meski keputusan ini benar-benar telah membantu banyak partai politik untuk tetap bertahan hidup meski ongkos berpolitik semakin tinggi, dana publik juga membuat partai politik semakin bergantung terhadap negara. Mengingat semakin lemahnya relasi antara partai politik dan masyarakat di Eropa, kebijakan untuk memberikan subsidi kepada mereka menghasilkan paradoks: negara membantu mempertahankan organisasi politik yang tidak memiliki keterikatan lagi terhadap masyarakat, di mana berarti negara hanya membantu aktor-aktor politik yang hanya akan hadir dalam level kelembagaan belaka.

Ketimpangan gender

Rendahnya representasi perempuan di dalam kehidupan politik masih menjadi persoalan di Eropa Utara, Barat, dan Selatan. Dewan Negara-negara Eropa (the Council of Europe) telah mendesak anggota mereka untuk menyeimbangkan representasi gender di dalam kehidupan politik dan perumusan kebijakan publik, serta mendorong mereka untuk menerapkan pendekatan khusus untuk mencapai tujuan tersebut, termasuk di antaranya menerapkan kuota yang mengikat.⁸ Tetapi negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan tetap kekurangan regulasi yang dapat meningkatkan representasi perempuan, dan hanya sedikit negara di wilayah ini yang memiliki mekanisme keuangan politik yang menysasar pada peningkatan representasi perempuan dalam politik. Menghubungkan pendanaan publik dengan regulasi kesetaraan gender dapat mendorong partai politik untuk lebih peduli terhadap isu pemberdayaan perempuan serta akan menyeimbangkan arena kompetisi antara kandidat laki-laki dan perempuan. Persoalan ini akan dibahas lebih jauh di bagian lain.

8 Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendations (2003)3&4; (CM(2009)68); Recommendation 1899(2010).

Ikhtisar peraturan keuangan politik

Sub-bab ini akan membahas standar peraturan keuangan politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan. Pertama-tama akan dibahas ikhtisar regulasi yang diterapkan semenjak berakhirnya Perang Dunia II. Kedua, sub-bab ini akan mencoba melacak tradisi hukum utama dalam proses perundang-undangan keuangan politik dan mengidentifikasi pola intervensi yang melatarbelakanginya. Terakhir akan ditunjukkan tren terbaru dalam upaya reformasi keuangan politik, termasuk upaya harmonisasi berbagai kerangka kerja perundang-undangan yang berbeda-beda.

Meningkatnya peraturan keuangan politik

Persoalan tentang seberapa jauh negara harus melakukan intervensi di dalam sistem keuangan politik sangat berkaitan erat dengan persoalan lain mengenai bagaimana masyarakat (harus) menempatkan partai politik. Tradisi liberal menyatakan partai politik sebagai asosiasi privat yang harus bebas dari intervensi negara, termasuk dalam soal pengelolaan keuangan. Tradisi pemikiran lain menyatakan partai politik sebagai entitas privat, tetapi memiliki fungsi sebagai ‘aset publik’; oleh sebab itu intervensi negara dianggap perlu untuk menjamin proses demokrasi yang adil dan efektif.⁹ Pendekatan *laissez-faire* (liberal) terhadap partai politik umumnya telah menjadi karakteristik negara-negara dengan pengalaman demokratisasi yang panjang.¹⁰ Contohnya adalah Swedia di mana undang-undang konstitusionalnya sama sekali tidak membahas pengaturan mengenai partai politik, negara ini juga tidak memiliki undang-undang yang mengatur aktivitas partai, dan regulasi yang mengatur keuangan partai baru diterapkan pada tahun 2014. Spanyol adalah contoh yang berkebalikan – setelah rezim diktator Franco, negara ini mengembangkan tradisi regulasi partai politik yang ketat, sangat terlihat dari berbagai jenis undang-undang yang diterapkan untuk mengatur aktivitas partai.

Meningkatnya regulasi partai politik di berbagai undang-undang yang diterapkan di negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan menunjukkan bahwa tradisi liberal semakin ditinggalkan.¹¹ Hal ini secara khusus benar-benar terjadi dalam hal pendanaan partai politik, karena meningkatnya pemberian dana publik kepada partai semakin menjustifikasi intervensi negara terhadap pengelolaan internal partai. Ada semacam konsensus bersama terkait prinsip *do ut des*: bahwa harus ada keseimbangan antara privilese-privilese yang didapatkan partai politik dengan kewajiban-kewajiban yang harus mereka patuhi. Oleh sebab itu, selama negara sudah memberikan dana publik kepada partai dan kandidat politik, keduanya mesti patuh terhadap peraturan-

9 Epstein 1986; van Biezen 2004.

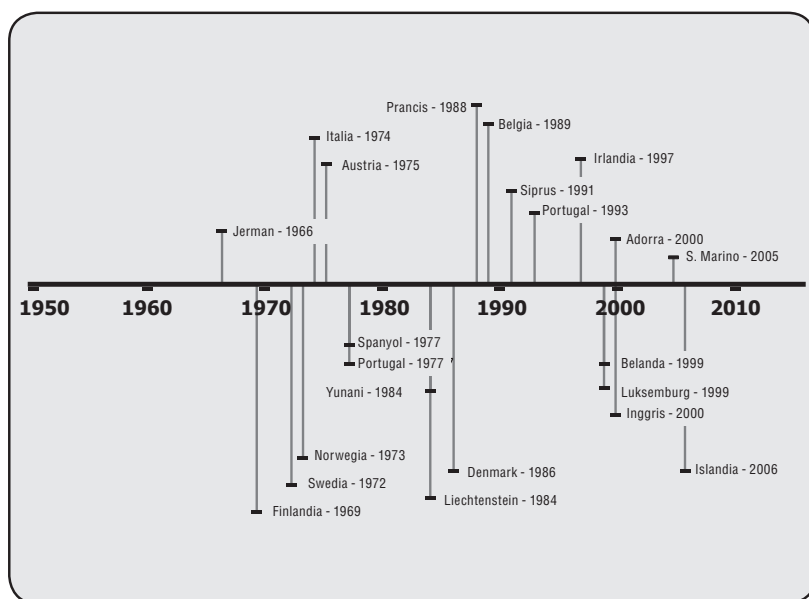
10 Van Biezen 2011.

11 Van Biezen dan Piccio 2013.

peraturan yang sudah disepakati bersama.¹² Pemberian dana subsidi bagi partai politik dan pengadopsian peraturan-peraturan terkait keuangan mereka telah mendorong sejumlah negara untuk merumuskan perundang-undangan yang komprehensif mengenai berbagai aspek keuangan politik (lihat Gambar 7.1.)

Sejak regulasi pertama diadopsi oleh Jerman pada 1966,¹³ terjadi peningkatan jumlah undang-undang pendanaan partai di wilayah Eropa Utara, Barat, dan Selatan. Pada akhir dekade 1970-an, hanya ada delapan negara yang menerapkan undang-undang mengenai keuangan politik; dua dekade kemudian, sudah ada 17 negara melakukan hal yang sama. Saat ini hanya ada tiga negara yang tidak memiliki undang-undang yang secara khusus mengatur keuangan politik, dua di antaranya hanyalah negara-mikro.¹⁴ Andorra dan San Marino pertama kali mengesahkan undang-undang keuangan politik mereka masing-masing pada tahun 2000 dan 2005, sementara Malta, Monaco, dan Swiss belum memiliki undang-undang semacam itu.

Gambar 7.1. Pemberlakuan undang-undang keuangan politik bagi partai politik dan kandidat politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan



Sumber: Piccio

12 OSCE/ODHIR 2010, h. 11.

13 Meskipun pendanaan partai pertama kali diterapkan pertama kali di Jerman pada 1958, regulasi pertama baru pertama kali diterapkan pada 1966. Kasus yang sama di mana kerangka hukum mengenai keuangan politik baru dibentuk setelah keputusan untuk memberikan dana publik kepada partai politik terjadi di Norwegia dan Swedia (Svasand 1992; Widfeldt dan Pierre 1992) dan Undang-Undang Pemilu untuk Anggota Dewan Representatif tahun 1979 (UU 72/79).

14 Ketiadaan undang-undang keuangan politik tidak berarti bahwa sama sekali tidak ada regulasi yang mengatur keuangan politik. Keuangan Politik dapat saja diregulasi melalui undang-undang lain (misalnya undang-undang mengenai media atau undang-undang pemilu).

Tradisi peraturan keuangan politik

Tradisi liberal yang dianut oleh negara-negara di wilayah Eropa Utara, Barat, dan Selatan tergolong enggan dalam membatasi kebebasan berserikat partai politik, serta lebih sedikit menerapkan peraturan yang mengontrol aktivitas (keuangan) partai daripada negara-negara tetangga mereka di wilayah Eropa Timur. Namun, tetap terdapat sejumlah variasi dalam soal pola pengaturan di negara-negara tersebut. Dengan memeriksa rangkaian peraturan keuangan politik yang tersedia – termasuk peraturan dalam soal pendapatan dan belanja, serta mekanisme pengawasan dan penegakan – kita bisa menyimpulkan bahwa wilayah Eropa Selatan memiliki tingkat pengaturan keuangan politik yang lebih tinggi dibandingkan dengan Eropa Utara dan Barat. Satu-satunya pengecualian terdapat pada sektor mekanisme kontrol (penyerahan laporan keuangan dan pengawasan), di mana Eropa Utara memiliki tingkat regulasi yang sama dengan Eropa Selatan. Jika dirata-rata, Eropa Selatan memiliki tingkat pengaturan keuangan politik lebih tinggi 10 persen dibandingkan dengan Eropa Utara, dan 16 persen lebih tinggi dibandingkan dengan Eropa Barat.¹⁵

Kecenderungan terkini dalam reformasi keuangan politik: menuju harmonisasi?

Terlepas dari banyaknya variasi pola peraturan keuangan politik di tiga wilayah ini, ada indikasi yang menunjukkan bahwa regulasi-regulasi yang diterapkan menjadi semakin harmonis. Pertama, perundang-undangan menjadi semakin spesifik. Sebelumnya, peraturan keuangan politik cenderung terpencar-pencar di antara berbagai instrumen legislatif (misal: Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang Media, dan sebagainya). Namun saat ini, ada kecenderungan dari para legislator untuk mengkombinasikan aspek-aspek yang berbeda terkait keuangan politik ke dalam sebuah produk perundang-undangan yang lebih komprehensif dan terkonsolidasi. Kedua, lebih banyak aspek mengenai keuangan politik yang menjadi subjek regulasi hukum, di antaranya regulasi yang mengatur mekanisme akuntabilitas publik, pelaporan penerimaan donasi privat, dan standar transparansi. Khusus untuk aspek yang terakhir, belakangan mulai muncul perhatian yang lebih intens dari para legislator negara-negara Eropa Barat.

Uni Eropa dan sejumlah organisasi pemerintah dan non-pemerintah lainnya (seperti Dewan Eropa [Council of Europe], Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama di Eropa/Lembaga Institusi Demokrasi dan Hak Asasi Manusia [the Organization for Security and Co-operation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights atau OSCE/ODIHR], Komisi Venesia, GRECO, dan Transparency International) telah menjalankan peran

15 Berdasarkan analisis terhadap Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Persentase negara-negara yang memiliki regulasi semacam itu dihitung berdasarkan jawaban positif terhadap pertanyaan 1–13, 15, 17, 19, 22–3, 29–31, 33, 35–39, 41, 43.

mereka sebagai promotor harmonisasi peraturan keuangan politik. Sepuluh tahun terakhir khususnya, para staf Uni Eropa semakin meningkatkan publikasi laporan dan rekomendasi yang ditujukan untuk membangun sebuah ‘standar’ atau ‘prinsip-prinsip umum’ yang terkait dengan transparansi dan akses publik terhadap pengelolaan keuangan partai dan kandidat politik.¹⁶

Sumber-sumber pendapatan partai politik dan kandidat

Agar dapat memberikan kesempatan yang setara bagi partai dan kandidat politik untuk berpartisipasi dalam kompetisi pemilu, dan untuk mengejawantahkan prinsip-prinsip demokrasi mengenai keadilan, negara-negara telah banyak menerapkan berbagai cara untuk mengontrol arus uang di dalam kehidupan politik. Sumber pendanaan privat, lazimnya merupakan jalur yang paling penting bagi pendanaan politik, berkisar dari iuran anggota hingga donasi pribadi baik yang kecil maupun yang lebih besar hingga pendapatan dari pejabat terpilih. Sedangkan pendanaan publik dapat berupa subsidi langsung bagi partai atau kandidat, serta subsidi tidak langsung dalam bentuk akses media, pengurangan pajak, atau pemberian berbagai fasilitas logistik bagi aktor-aktor politik. Terlepas dari regulasi-regulasi yang diterapkan, praktik pendanaan politik yang dilarang hukum masih menjadi persoalan akut di seluruh wilayah ini.

Pendanaan privat bagi partai politik

Pendanaan privat (iuran anggota, donasi, potongan gaji anggota yang terpilih sebagai pejabat publik, kekayaan pribadi kandidat yang diusung) secara tradisional dikenal sebagai sumber pemasukan partai yang paling banyak, tetapi akhir-akhir ini posisinya mulai digantikan oleh pendanaan publik. Iuran anggota dan donasi-donasi kecil umumnya dianggap memiliki manfaat, dan dapat dilihat sebagai dukungan masyarakat sipil terhadap legitimasi partai politik. Seperti juga *voter turnout*, keanggotaan, dan identifikasi partai politik, ‘pendanaan akar-rumput’ adalah sebuah ekspresi keterlibatan masyarakat di dalam politik. Sedangkan donasi besar, khususnya dari badan hukum seperti korporasi, serikat pekerja, atau organisasi-organisasi lain yang diperlakukan sebagai ‘*person*’ (manusia) demi tujuan-tujuan hukum, umumnya dianggap membawa pengaruh-pengaruh tidak baik bagi politik. Dan memang, pendanaan privat merupakan cara yang paling mencolok bagi seorang individu atau pemangku kepentingan lain untuk ‘membeli’ representasi politik demi mendapatkan konsesi, keuntungan, dan keistimewaan finansial.

16 Van Biezen dan Molenaar 2012; Piccio 2012.

Iuran anggota dan donasi-donasi kecil

Saat ini, iuran anggota hanya mengisi sebagian kecil dari seluruh pendapatan partai politik, di mana hal ini menandakan terjadinya perubahan iklim politik di sejumlah negara. Di Norwegia, misalnya, iuran anggota menyumbang sekitar setengah dari total pendapatan partai pada dekade 1950-an dan 1960-an, tetapi saat ini hanya menyumbang sekitar 5 persen saja.¹⁷ Penurunan ini sangat mungkin disebabkan oleh turunnya jumlah keanggotaan yang dialami oleh partai-partai politik di Norwegia semenjak tahun 1990-an.¹⁸ Di negara lain, iuran anggota memang tidak pernah menjadi sumber pemasukan yang signifikan bagi partai; tingkat keanggotaan partai politik memang rendah sejak dulu di Portugal, dan hanya 1 sampai 2 persen dari total pemasukan partai politik berasal dari iuran keanggotaan.¹⁹

Sebagaimana ditunjukkan tabel 7.1., antara periode tahun 1950-an dan 1990-an, peran iuran anggota dalam menyumbangkan pendapatan bagi partai semakin menurun di negara-negara besar Eropa Utara, Barat, dan Selatan. Pada beberapa kasus, jumlah penurunannya bahkan hingga sepertiga dari porsi awal. Data-data terbaru juga menunjukkan bahwa tren ini masih berlanjut hingga sekarang.

Tabel 7.1. Persentase iuran anggota sebagai sumber pendapatan partai politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan, 1950-1990

Negara	1950-an	1960-an	1970-an	1980-an
Austria	88	87	45	26
Denmark	61	59	48	44
Finlandia	2	2	3	3
Irlandia	45	31	45	39
Italia	43	30	14	17
Belanda	84	78	73	73
Norwegia	55	54	28	32
Swedia	25	15	7	8
Britania Raya	13	15	21	37

Sumber: Krouwel 1999, h. 68 (diadaptasi oleh penulis)

17 Data untuk periode 1950-an dan 1960-an: Krouwel 1999, h. 68. Untuk data saat ini, lihat Statistics Norway (2005–11).

18 Van Biezen, Mair dan Poguntke 2012.

19 Van Biezen dan Nassmacher 2001, h. 138.

Di Britania Raya, di mana data longitudinal di atas menunjukkan adanya peningkatan signifikansi iuran anggota dari tahun 1950-an hingga 1980-an, data terkini menunjukkan bahwa iuran anggota hanya menyumbang 11 persen dari total pendapatan partai. Data-data dari sumber lain mengungkapkan bahwa iuran anggota hanya menyumbang 5 persen dari total pendapatan partai di Belgia, 13 persen di Prancis, dan 5 persen di Yunani.²⁰ Di Swedia, yang terkenal dengan keterlibatan kelompok akar-rumput di dalam partai politik, pelaporan keuangan partai politik di parlemen mengindikasikan bahwa hanya 3 persen pendapatan partai berasal dari iuran anggota pada tahun 2011.²¹ Partai politik masih sangat bergantung dengan iuran anggota di Irlandia, Jerman, dan Belanda. Di Irlandia dan Jerman, lebih dari sepertiga pendapatan partai berasal dari iuran anggota. Di Belanda sendiri iuran anggota menyumbang lebih dari 45 persen dari total pendapatan partai pada tahun 2000.²²

Pemasukan partai dari iuran anggota dapat berbeda-beda tidak hanya antar negara dan periode, tetapi juga antar partai politik di suatu negara yang sama. Di Prancis, misalnya, total pendapatan partai yang berasal dari iuran anggota berkisar antara 719.133 euro (EUR) (I\$849.000)²³ untuk partai Liga Komunis Revolusioner hingga 8.172.652 (I\$9.650.000) untuk Partai Sosialis, menyumbang sekitar 30 dan 18 persen dari total pendapatan masing-masing partai.²⁴ Data terbaru di Norwegia menunjukkan total pendapatan partai dari iuran anggota berkisar dari 21.150 kronas (I\$2.300) untuk Partai Koalisi Kristen hingga 2.895.481 kronas (I\$316.000) untuk Partai Kristen Demokrat, menyumbang masing-masing 3 dan 8 persen pendapatan kepada kedua partai.²⁵

Selain iuran anggota, partai politik juga menerima pendapatan dari sumbangan sukarela dari anggota partai dan donasi dari pihak non-anggota. Mendapatkan data yang komprehensif dan konsisten mengenai sumber-sumber pendanaan tersebut agak sulit mengingat kurangnya informasi yang

20 Untuk mendapatkan data terbaru mengenai Norwegia, lihat Statistics Norway (2005–2011); untuk Britania Raya: Committee on Standards in Public Life (annual reports 2000–10); untuk Belgia (2007): Weekers and Maddens 2009; untuk Prancis: CNCCFP (2004–11); dan untuk Yunani, 1997–2007: Vernardakis 2012.

21 Dikalkulasi berdasarkan 'intaktsredovisning' (laporan pendapatan) yang dipublikasi oleh semua partai di parlemen kecuali Demokrat Swedia.

22 Dragstra 2008, h. 204.

23 Di dalam buku ini, Dolar Internasional (I\$) ditulis bersama dengan jumlah uang dalam mata uang negara masing-masing. Dolar Internasional adalah mata uang hipotetis yang menghitung daya beli masyarakat sehingga cocok digunakan sebagai pembandingan antar negara. Untuk negara-negara yang daya beli masyarakatnya berbeda secara signifikan dengan Amerika Serikat (yang menjadi dasar pembandingan), nilai tukar I\$ mungkin dapat berbeda dengan nilai tukar nominal. Tidak akan ada pembandingan bagi Dolar AS (karena nilainya sama dengan I\$), mata uang tidak dikenal, dan mata uang sekunder seperti Euro. Untuk informasi lebih lanjut, lihat Bab Tambahan V.

24 Data berdasarkan laporan keuangan tahun 2004 (CNCCFP 2005–6).

25 Statistics Norway.

tersedia.²⁶ Lebih jauh, data-data resmi (beserta analisis yang menyertainya) kerap menggabungkan iuran anggota dan donasi-donasi kecil²⁷ karena sangat tidak mungkin untuk membedakan keduanya. Belakangan, meningkatnya tuntutan transparansi di negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan juga semakin meningkatkan akses informasi publik terhadap sumber-sumber pendapatan partai dan kandidat politik. Pada beberapa kasus, keterbukaan akses ini juga disebabkan oleh regulasi-regulasi baru yang mewajibkan partai dan kandidat untuk melaporkan dan mempublikasi donasi-donasi kecil yang mereka terima. Semenjak amandemen undang-undang keuangan politik di Luxemburg, misalnya, partai-partai politik di negara tersebut wajib melaporkan donasi-donasi dari pihak individual yang melebihi 250 EUR (I\$290). Hal ini membuat akses terhadap informasi mengenai donasi-donasi kecil lebih mudah didapat dan dianalisis secara lebih detail, serta memudahkan komparasi rasio antara donasi besar dan donasi kecil yang diterima oleh partai politik. Dari situ, kita bisa bertanya apakah benar pendanaan privat di dalam politik lebih didominasi oleh donasi-donasi besar, dan bahwa donasi-donasi kecil tidak lagi menjadi sumber pendapatan yang signifikan bagi partai?

Tabel 7.2. Donasi kepada partai politik yang dilaporkan di Luxemburg, 2009-2011

	2009*	2010	2011
< 1000 EUR (I\$1.200)	26.009 EUR (I\$30.000) (29%)	18.748 EUR (I\$22.000) (71%)	103.802 EUR (I\$120.000) (63%)
> 1000 EUR (I\$1.200)	63.885 EUR (I\$74.000) (71%)	7.513 EUR (I\$8.700) (29%)	61.894 EUR (I\$72.000) (37%)
Total jumlah donasi yang dilaporkan	89.894 EUR (I\$104.000) (100%)	26.261 EUR (I\$30.000) (100%)	165.696 (I\$191.000) (100%)
Jumlah laporan	<1000 EUR (I\$1.200): 63 >1000 EUR (I\$1.200): 24 Total: 85	< 000 EUR (I\$1.200): 61 >1000 EUR (I\$1.200): 6 Total: 67	<1000 EUR (I\$1.200): 169 >1000 EUR (I\$1.200): 43 Total: 212

* Tahun pemilu: pemilu parlementer nasional dan pemilu untuk Parlemen Eropa

Sumber: Chambre des Députés du Grand-duché de Luxemburg

Detail pelaporan donasi pada tabel 7.2. menunjukkan bagaimana donasi-donasi kecil²⁸ merepresentasikan proporsi yang cukup besar sebagai sumber pendapatan partai politik di Luxemburg dibandingkan dengan donasi-

26 Nassmacher 2009, h. 215.

27 Lihat, misalnya, Koole 2001; van Biezen dan Nassmacher 2001.

28 Tidak ada kesepakatan umum terkait batasan donasi kecil (Scarow 2007, h. 197). Definisi hukum atas 'donasi kecil' di Jerman—EUR 3,300, I\$4,200—dianggap terlalu tinggi (Nassmacher 2009, h. 216). Di dalam bab ini, penulis mendefinisikan donasi kecil sebagai donasi yang jumlahnya di bawah EUR 999.

donasi besar. Untuk tahun 2010 dan 2011, donasi kecil menyumbang hingga lebih dari 60 persen dari total donasi yang diterima partai. Angka ini terbalik dengan tahun 2009 ketika pemilu untuk Parlemen Eropa diselenggarakan: donasi-donasi besar – termasuk dua donasi yang melebihi 10.000 EUR (I\$12.000) – menyumbang hampir sekitar $\frac{3}{4}$ dari total donasi.

Tabel 7.3. Donasi kepada Partai Sosial Demokrat Belanda yang dilaporkan, 2010-2012

	2010*	2011	2012*
< 1000 EUR (I\$1.200)	21.241 EUR (I\$6.000) (37%)	7.500 EUR (I\$9.100) (39%)	15.910 EUR (I\$19.000) (31%)
> 1000 EUR (I\$1.200)	35.443 EUR (I\$43.000) (63%)	11.850 EUR (I\$14.000) (61%)	35.313 EUR (I\$43.000) (69%)
Total jumlah donasi yang dilaporkan	56.684 EUR (I\$69.000) (100%)	19.350 EUR (I\$23.000) (100%)	51.223 EUR (I\$62.000) (100%)
Jumlah laporan	<1000 EUR (I\$1.200): 37 >1000 EUR (I\$1.200): 20 Total: 57	<1000 EUR (I\$1.200): 14 >1000 EUR (I\$1.200): 6 Total: 20	<1000 EUR (I\$1.200): 29 >1000 EUR (I\$1.200): 22 Total: 51

* Tahun pemilu: pemilu parlemen nasional

Sumber: <http://www.pvda.nl/>

Meningkatnya tuntutan akan transparansi juga memaksa lebih banyak partai politik untuk mempublikasi laporan keuangan tahunan mereka di situs masing-masing, seringkali dengan informasi detil mengenai donasi-donasi yang diterima. Contohnya, sejak 2003 Partai Sosial Demokrat Belanda (Partij van de Arbeid, PvdA) secara rutin mempublikasi laporan keuangan tahunan mereka di situs resmi partai, termasuk laporan mengenai donasi yang berjumlah di atas 500 EUR (I\$610).

Meski donasi besar merupakan sumber pendapatan terbanyak yang diterima oleh PvdA dari kontribusi privat, donasi-donasi kecil menyumbang sekitar sepertiga dari pendapatan tersebut pada tahun 2010, 2011, dan 2012. Tetapi, baik di Luxemburg dan Belanda, kontribusi privat tetap hanya merepresentasikan sebagian kecil dari total pendapatan partai politik. Di Luxemburg, sumber pendanaan partai yang paling penting adalah subsidi dari negara (lihat Gambar 7.5.). Sedangkan pada kasus PvdA, subsidi negara menyumbang lebih dari 40 persen dari total pendapatan.

Donasi-donasi kecil juga bukan merupakan sumber pendanaan yang penting di Austria, Prancis, Norwegia, Yunani, dan Belgia. Hal ini mungkin bisa dijelaskan melalui fenomena kekecewaan publik terhadap partai politik di negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan,²⁹ yang mengakibatkan menurunnya jumlah kontribusi yang diberikan oleh masyarakat. Belgia

29 Mair 1998, 2003.

mengalami penurunan jumlah donasi politik yang konsisten baik terhadap partai politik (donasi privat hanya menyumbang 0,3 persen dari total pendapatan partai pada 2007) maupun terhadap kandidat.³⁰

Donasi besar dan kontribusi dari korporasi

Secara umum, jumlah pendanaan privat yang berasal dari kontribusi-kontribusi kecil semakin menurun, karena iuran anggota dan donasi-donasi kecil tidak lagi menjadi sumber pendanaan yang diandalkan oleh partai-partai di Eropa Utara, Barat, dan Selatan. Tetapi apakah pendanaan privat yang berupa donasi besar tetap memainkan peran penting sebagai sumber finansial partai? Informasi mengenai donasi-donasi besar yang diterima partai politik kini semakin mudah didapatkan. Prinsip transparansi semakin ditegakkan dan memudahkan masyarakat untuk mendapatkan informasi mengenai aliran finansial yang besar kepada partai politik, khususnya yang berasal dari perusahaan atau korporasi bisnis.

Sebuah penelitian mengungkapkan bahwa saat ini tengah terjadi tren pihak korporasi mulai melepaskan diri dari politik, yang mengindikasikan adanya penurunan jumlah kontribusi perusahaan sebagai sumber keuangan politik.³¹ Bukti-bukti penurunan ini bukan hanya dapat diamati di Jerman dan Swedia, tetapi juga di Britania Raya, di mana donasi dari korporasi merupakan sumber pendanaan paling penting bagi partai, khususnya Partai Konservatif. Berdasarkan hasil analisis terbaru, proporsi donasi kepada Partai Konservatif telah menurun hingga hanya 51,4 persen, dari 60-90 persen pada periode 1950-an hingga akhir 1980-an.³² Penurunan ini dapat dijelaskan melalui fenomena perubahan ideologi Partai Buruh – khususnya perubahan dari ideologi sosialisme menjadi lebih moderat (yang membuat banyak korporasi tidak lagi memiliki alasan untuk meyokong Partai Konservatif dengan dana yang besar) – serta tumbuhnya persepsi negatif dari publik terhadap donasi korporasi secara umum: para pelaku usaha menilai donasi semacam itu sebagai aktivitas kontroversial yang mesti dihindari.³³ Irlandia juga mengalami penurunan jumlah kontribusi politik dari korporasi. Jika dibandingkan antara tahun 2002 dan 2011,³⁴ penurunan tidak hanya

30 Informasi mengenai Austria, Prancis, Norwegia, dan Belgia berdasarkan Nassmacher 2001; Koole 2001; Statistics Norway; Weekers dan Maddens 2009.

31 Nassmacher 2009, h. 261–9.

32 Mathiason 2011; Nassmacher 2009, h. 262.

33 Ewing dan Ghaleigh 2006.

34 Baik tahun 2002 dan 2011 adalah tahun pemilu, dan undang-undang yang sama berlaku untuk keduanya. Undang-Undang Keuangan Politik Irlandia tahun 2012 menurunkan batas atas pemberian donasi menjadi EUR 2,500 (US\$2,800), dan mewajibkan donasi di atas EUR 1,500 (US\$1,700) untuk dilaporkan, dan melarang donasi korporasi di atas EUR 200 (US\$230) kecuali sang donatur memenuhi syarat-syarat tertentu. Data dipublikasikan oleh Standards in Public Office Commission (SIPO), lembaga independen yang didirikan pada 2001, yang bertugas untuk mengawasi donasi, belanja kampanye, dan pengeluaran yang menggunakan subsidi dana publik oleh partai politik di Irlandia (see <http://www.sipo.gov.ie/en/>).

terjadi dalam hal jumlah nominal donasi (dari 265.800 EUR [I\$301.000] pada 2002 menjadi 30.997 EUR [I\$35.000] pada 2011), tetapi juga dalam jumlah korporasi yang aktif memberikan donasi. Sumber pendanaan privat paling penting bagi partai politik di Irlandia adalah kontribusi dari anggota Dáil Éireann (Dewan Perwakilan) dan anggota EP (Parlemen Eropa). Data terbaru yang dipublikasi oleh Kementerian Keuangan Italia mengungkapkan hal yang sama terjadi pula di Italia. Berdasarkan laporan finansial dua partai terbesar di Italia (Partito Democratico dan Popolo della Libertá) untuk tahun 2012, tidak ada kontribusi dari korporasi untuk kedua partai, meskipun pemerintah telah menurunkan jumlah donasi yang wajib dilaporkan dari 50.000 EUR (I\$62.000) menjadi 5000 EUR (I\$6.200) pada tahun yang sama. Meskipun terbuka kemungkinan bahwa kedua partai tidak melaporkan sejumlah donasi yang berasal dari korporasi pada laporan finansial mereka, pada kenyataannya memang ada tren penurunan donasi korporasi, yang dapat diatribusikan kepada turunnya dukungan publik terhadap politik dan partai politik. Kemungkinan lain: penurunan tersebut disebabkan oleh banyaknya perusahaan dan korporasi yang merasa takut terhadap regulasi transparansi yang semakin ketat. Penurunan jumlah donasi korporasi ini cukup diimbangi dengan meningkatnya jumlah donasi yang diberikan oleh anggota parlemen nasional dan anggota Parlemen Eropa.³⁵ Donasi besar juga hanya menyumbang sebagian kecil dari total pendapatan yang diterima partai politik di Yunani, Belanda, Swedia, dan Norwegia.

Sumber pendanaan privat lain bagi partai dan kandidat politik adalah aktivitas 'pihak ketiga', yakni membentuk kelompok advokasi yang meng-*endorse* kandidat, partai, atau isu-isu tertentu. Negara-negara Kontinental Eropa Barat umumnya hanya memiliki sedikit regulasi terkait pihak ketiga; Irlandia dan Britania Raya merupakan dua negara yang menerapkan batas atas terhadap donasi atau pengeluaran yang dapat diberikan kepada pihak ketiga. Spanyol sendiri memiliki larangan khusus terhadap donasi pihak ketiga.

Pinjaman dari bank juga merupakan sumber pendanaan yang kerap digunakan partai atau kandidat. Banyak partai politik di Yunani meminjam dana dari bank sejak akhir periode 1990-an dengan menjanjikan subsidi pemerintah jika mereka berkuasa suatu saat nanti. Seiring berjalannya waktu, pinjaman bank ini menjadi sumber pendanaan yang signifikan. Pada 2001, pinjaman bank menyumbang sekitar 33 persen dan 11 persen dari total pendapatan dua partai terbesar di Yunani (PASOK dan Nea Demokratia); pada 2007, angka ini naik menjadi 63 dan 47 persen bagi masing-masing partai.³⁶

Donasi besar dan kontribusi dari perusahaan umumnya dianggap berbahaya bagi proses politik demokrasi. Oleh sebab itu banyak negara menerapkan

35 Colombo 2013.

36 Vernardakis 2012.

berbagai aturan untuk menghindari atau membatasi kemungkinan pengusaha-pengusaha kaya menanamkan pengaruhnya di arena politik, serta untuk menjaga independensi partai politik dari kepentingan-kepentingan segelintir orang-orang kaya. Upaya ini dilakukan dengan menerapkan pembatasan kualitatif dan/atau kuantitatif terhadap pendanaan privat yang diterima partai dan kandidat.

Pembatasan Kualitatif: pelarangan kontribusi

Sumber pendanaan privat yang biasanya menjadi subjek pembatasan adalah donatur asing, korporasi, institusi (semi-)publik, dan serikat pekerja. Sejumlah besar negara juga melarang partai dan kandidat politik untuk menerima kontribusi dari donatur anonim dan menetapkan batas terhadap donasi tunai. Menurut Komite Menteri-Menteri Dewan Eropa, negara-negara harus menerapkan pembatasan kualitatif terhadap sumber-sumber pendanaan privat untuk menghindari prasangka negatif terhadap partai, serta untuk menjamin independensi mereka.³⁷

Ada tiga temuan yang bisa diambil dari analisis pelarangan kontribusi yang paling sering diterapkan di negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan (donasi dari serikat pekerja, sumber anonim, organisasi semi-publik, donatur asing, dan korporasi).

Pertama, kebanyakan negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan melarang donasi dari pihak asing, perusahaan dengan kepemilikan campuran antara pemerintah dan swasta, serta donasi anonim. Kedua, pelarangan terhadap kontribusi politik lebih banyak diterapkan di Eropa Selatan (lebih dari 45 persen negara), sementara di Eropa Barat dan wilayah Nordik kurang dari 30 persen negara membatasi donasi privat. Hal ini dapat dijelaskan dengan kecenderungan tingkat regulasi rata-rata di Eropa Selatan yang memang tinggi. Ketiga, bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan antara pembatasan terhadap partai politik dan kandidat politik, sebagaimana umumnya terjadi di belahan dunia yang lain.

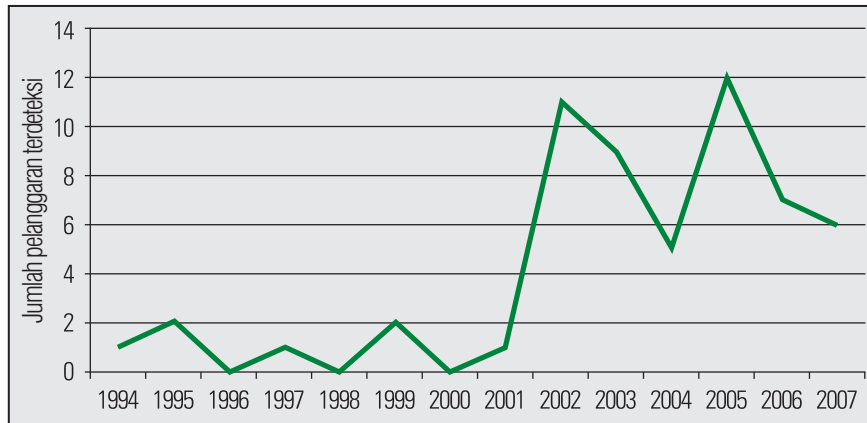
Namun pada praktiknya, fakta bahwa banyak terdapat regulasi yang membatasi donasi-donasi privat tidak serta-merta berarti regulasi-regulasi tersebut benar-benar terimplementasi dengan baik. Regulasi-regulasi tersebut juga tidak menjamin bahwa aliran donasi yang mengalir akan selalu berada di dalam jalur yang telah ditetapkan – terutama ketika mekanisme penegakan regulasi tidak berkembang dengan baik. Portugal (bersama dengan Prancis dan Yunani) memiliki banyak regulasi yang membatasi donasi-donasi privat. Melalui berbagai amandemen yang diinisiasi sejak pertengahan 1990-an, seluruh sumber pendanaan privat yang disebut di atas secara resmi dilarang di Portugal (termasuk donasi dari korporasi, sejak tahun 2000). Tetapi donasi

³⁷ Council of Europe 2003b, h. 4.

ilegal terhadap partai dan kandidat politik tetap eksis, dan pelanggaran terhadap regulasi yang membatasi donasi privat kerap terjadi, bahkan menjadi lumrah.³⁸ Gambar 7.2. menunjukkan jumlah pelanggaran yang berkaitan dengan donasi privat yang ditemukan oleh lembaga audit eksternal.

Gambar 7.2. menunjukkan bahwa angka pelanggaran terhadap pembatasan donasi privat untuk partai dan kandidat politik di Portugal semakin meningkat semenjak sepuluh tahun terakhir. Hal ini mungkin akibat dari semakin ketatnya pengawasan keuangan politik di Portugal semenjak periode 1990-an. Setelah hampir tidak pernah diawasi selama 20 tahun, aktivitas keuangan partai menjadi objek pengawasan oleh lembaga independen yang baru dibentuk dan menjadi lebih terkontrol.³⁹ Tetapi Gambar 7.2. juga menunjukkan bahwa pembatasan donasi privat semakin mendorong partai dan kandidat politik untuk menerima donasi lewat jalur yang ilegal. Sebagai contoh, sebuah investigasi dilaksanakan pada tahun 2005 setelah salah seorang petinggi Partai Kristen Demokratik diduga membuat daftar nama-nama fiktif untuk menjustifikasi asal-usul 105 donasi tunai yang mereka terima.⁴⁰ Pada maret 2010, Partai Kristen Demokratik dan dua partai lain juga pernah didenda atas ketidakwajaran di dalam pendanaan kampanye mereka, termasuk adanya sumber pendanaan yang ilegal.⁴¹

Gambar 7.2. Pelanggaran terkait pemberian donasi privat tahunan di Portugal, 1994-2007



Sumber: De Sousa 2012, p. 15 (diadaptasi oleh penulis)

38 GRECO 2007, h. 17.

39 Entitas untuk Keuangan Politik dibentuk pada 2003 oleh Law 19/2003 dan disahkan pada 2005.

40 Kasus ini dikenal publik sebagai 'Portucale affaire'.

41 Sustainable Government Indicators 2011.

Pembatasan kuantitatif: pembatasan kontribusi

Komite Menteri-Menteri Dewan Eropa merekomendasikan bahwa negara-negara anggotanya harus menentukan dan menerapkan pembatasan kontribusi politik.⁴² Negara-negara Eropa umumnya telah menerapkan tingkat pembatasan yang cukup tinggi terhadap jumlah uang yang dapat diberikan seorang donatur terhadap partai atau kandidat politik (lihat Tabel 7.4.).

Tabel 7.4. Pembatasan tahunan terhadap kontribusi untuk partai politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan*

	Belgia	Siprus	Finlandia	Prancis	Yunani	Islandia	Irlandia**	Portugal	Spanyol
Euros	4000 (\$4.700)	8000 (\$11.000)	30.000 (\$32.000)	7.500 (\$8.900)	15.000 (\$20.000)	2.800 (\$20)	2.500 (\$2.800)	10.650 (\$15.000)	100.000 (\$135.000)

* Hanya untuk donasi dari perseorangan (non-institusi)

** Semenjak reformasi keuangan politik tahun 2012

Sumber: Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik

Negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan umumnya menerapkan pembatasan kontribusi untuk partai selama periode kampanye pemilu (42 persen negara) atau secara rutin setiap tahun (38 persen negara). Sekitar sepertiga negara juga menerapkan pembatasan kontribusi untuk kandidat. Negara-negara Eropa Selatan menerapkan pembatasan kontribusi lebih banyak daripada negara-negara di Eropa Utara dan Barat.

Namun, dengan banyaknya skandal yang terungkap di beberapa tahun terakhir, regulasi pembatasan kerap dilanggar dan diloncati. Di Prancis, misalnya, Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) melaporkan adanya pelanggaran terhadap regulasi pembatasan dalam membentuk ‘partai-partai satelit’.⁴³ Di bawah perundang-undangan Prancis, meskipun seorang donatur diperbolehkan menyumbang hingga 7.500 EUR (I\$8.900) kepada sebuah partai politik dalam setahun, tidak ada regulasi yang mencegah seorang donor untuk memberikan donasi sejumlah tersebut kepada banyak kelompok politik, dan tidak ada regulasi yang mencegah partai-partai penerima donasi untuk tidak mentransfer uang tersebut kepada partai lain. Inilah sebabnya CNCCFP mengingatkan bahwa ‘partai-partai satelit’ ini (yang jumlahnya meningkat dari 28 pada tahun 1999 menjadi 255 pada 2004) bertindak sebagai semacam perantara finansial bagi donasi individual dan membuat partai-partai besar dengan leluasa meloncati

42 Council of Europe 2003b, Article 3.

43 CNCCFP 2005–6.

regulasi pembatasan kontribusi privat.⁴⁴ Terlepas dari adanya celah hukum semacam ini, CNCCFP baru-baru ini melaporkan bahwa tidak ada bukti yang menunjukkan adanya aliran dana yang besar dari partai-partai satelit kepada partai besar; sebaliknya, sebagian besar partai-partai satelit justru diuntungkan oleh pendanaan yang berasal dari partai-partai besar.⁴⁵

Pendanaan publik bagi partai politik

Dana publik tidak langsung

Dana publik (subsidi dari pemerintah) untuk partai dan kandidat politik dapat diberikan dalam dua bentuk: pendanaan langsung untuk kelembagaan partai dan aktivitas kampanye, atau pendanaan tidak langsung dalam bentuk akses penggunaan media untuk menayangkan iklan kampanye, pemotongan pajak, peminjaman fasilitas publik seperti gedung pertemuan, dsb.⁴⁶ Tergantung tipe apa yang digunakan, pendanaan publik tidak langsung dapat menjadi alternatif yang lebih murah dan efisien daripada pendanaan langsung yang mewajibkan pemerintah untuk mentransfer sejumlah uang kepada partai politik untuk digunakan sesuai dengan keinginan mereka. Oleh sebab itu pendanaan publik tidak langsung memiliki keunggulan: lebih mudah didesain untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik.

Negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan tidak banyak memberikan subsidi atau akses media sebagaimana banyak negara di wilayah lain. Meskipun duapertiga negara di wilayah ini memberikan subsidi dalam bentuk akses media kepada partai politik, hanya sepertiganya saja yang memberikan subsidi yang sama kepada kandidat. Tiga puluh persen negara yang memberikan akses media memberikannya secara merata kepada semua partai yang memenuhi syarat. Tetapi sangat tidak realistis untuk memberikan akses media secara merata kepada semua kandidat perseorangan.

Semua negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan, kecuali Liechtenstein, memberikan setidaknya satu jenis pendanaan publik tidak langsung—pemotongan pajak adalah jenis yang paling banyak diberikan—dan jumlahnya merupakan paling tinggi di dunia. Tetapi, jumlah dan ruang lingkup pemberian dana publik tidak langsung di antara negara-negara di wilayah ini berbeda-beda. Contohnya mulai dari yang paling moderat di Swedia di mana sekretaris partai diperbolehkan menikmati akses gratis kepada peralatan teknis dan fasilitas lain di Riksdag (parlemen), hingga Siprus, di mana segala bentuk donasi dan kontribusi politik kepada partai dibebaskan dari pajak. Negara-negara lain, seperti Islandia, menawarkan pembebasan pajak

44 Dupont 2010.

45 CNCCFP 2010, h. 101.

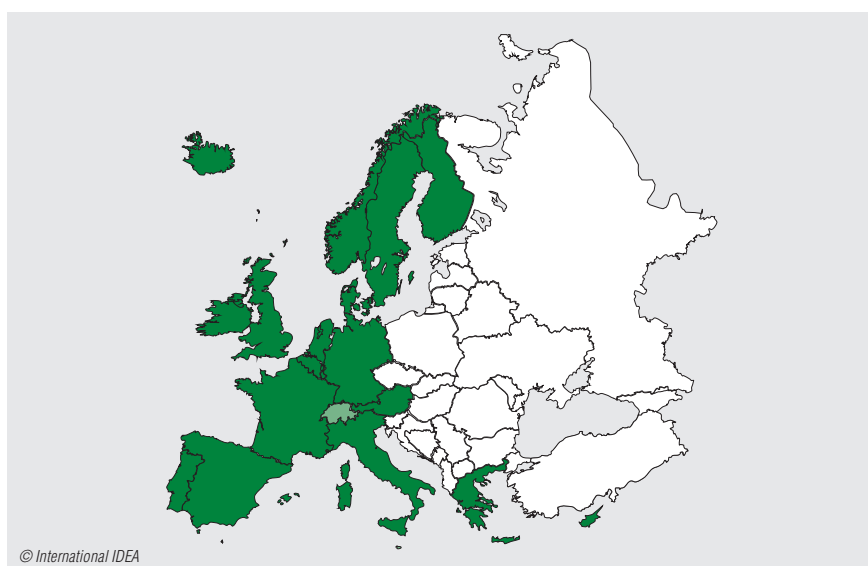
46 Sub-bab ini tidak akan membahas dana publik yang digunakan untuk membantu partai politik di negara lain. Pendanaan seperti ini, misalnya, dilakukan di Denmark, Jerman, Belanda, Swedia dan Britania Raya.

kepada donatur untuk memberikan insentif bagi kelompok akar-rumput untuk mendonasikan uangnya kepada partai/kandidat. Pemberian ruang untuk menempatkan iklan dan materi kampanye juga merupakan salah satu bentuk dana publik tidak langsung yang populer; fasilitas ini diberikan di tujuh negara, di mana bentuk yang paling umum adalah pemberian ruang khusus untuk menempatkan poster kampanye.

Dana publik langsung

Dari 24 negara yang menjadi objek kajian bab ini, hanya ada tiga negara yang tidak memberikan dana publik langsung sebagai pengganti biaya operasional lembaga, biaya kampanye, atau keduanya, yakni Andorra, Malta, dan Swiss. Gambar 7.4. menunjukkan tahun di mana pemberian dana publik pertama kali diterapkan di 17 negara di wilayah Eropa Utara, Barat, dan Selatan.

Gambar 7.3. Negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan yang memberikan dana publik langsung kepada partai politik



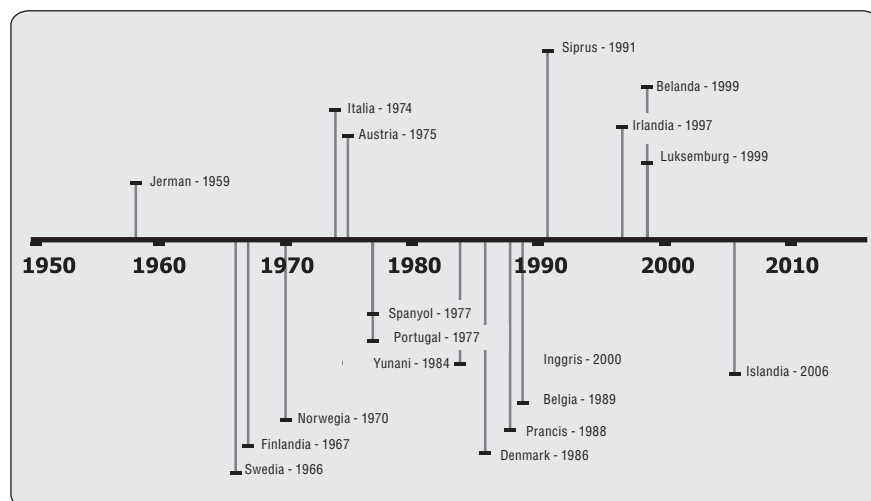
■ Ya ■ Tidak

Sumber: International IDEA. Peta ini berdasarkan data yang dikumpulkan hingga Februari 2014. Data terus diperbaharui pada Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?id=270>

Kecenderungan untuk memberikan dana publik langsung kepada partai

politik bukan sesuatu yang kontroversial; di negara-negara yang tidak memberikan dana publik langsung, ada perdebatan mengenai apakah pemerintah harus segera memberikannya. Di Malta, isu pemberian subsidi kepada partai politik baru-baru ini telah dimasukkan ke dalam agenda politik.⁴⁷ Di Swiss, meski tidak ada regulasi yang bersifat federal, dua wilayah bagian (Jenewa dan Fribourg) memiliki kebijakan untuk mengganti biaya kampanye saat pemilu, dan telah ada sejumlah inisiatif untuk mengusulkan peraturan keuangan politik di Dewan Nasional Swiss (dan sejauh ini inisiatif tersebut sudah ditolak).⁴⁸ Swiss bersikap enggan untuk memberikan dana publik karena tradisi liberal mereka yang memegang teguh prinsip *non-interference* atau tidak boleh ada campur tangan negara di dalam urusan privat, di antaranya aktivitas internal partai politik. Di Britania Raya, yang juga memiliki kebijakan yang sangat ketat terhadap pemberian dana publik, kemungkinan untuk memberikan dana publik yang lebih solid telah diperdebatkan secara intens, khususnya sejak 20 tahun terakhir.⁴⁹ Tetapi perdebatan tersebut tidak menghasilkan perubahan yang signifikan, terutama karena adanya ketakutan bahwa nanti partai politik akan kehilangan kedekatan dengan anggota-anggotanya sendiri karena tidak lagi tergantung secara finansial dengan mereka.

Gambar 7.4. Pemberlakuan pemberian dana publik langsung kepada partai politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan



Sumber: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>

47 *Times of Malta* 2009.

48 Nassmacher 2003. Lihat juga http://www.parlament.ch/ab/frameset/f/n/4813/321237/f_n_4813_321237_321507.htm

49 Piccio 2012, h. 88–9.

Jika argumen yang dipakai sebagai justifikasi pemberian dana publik adalah untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik dalam pemilu, maka menetapkan ambang persyaratan dan mekanisme distribusi menjadi sesuatu yang penting dan krusial.

Sebagaimana di banyak negara-negara lain di seluruh dunia,⁵⁰ mayoritas regulasi di negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan menetapkan syarat kelayakan untuk mendapatkan dana publik berdasarkan kombinasi dari dua kriteria: jumlah suara yang dimenangkan pada pemilu parlementer, dan representasi di lembaga pemerintahan. Hanya lima negara di wilayah ini (Spanyol, Belgia, Belanda,⁵¹ Finlandia, dan Britania Raya) yang memberikan dana publik hanya kepada partai yang memiliki kursi di parlemen. Kebijakan semacam ini telah banyak dikritik, karena justru melanggar prinsip penciptaan arena kompetisi yang setara: partai-partai baru akan kesulitan untuk masuk ke arena politik dan mereka tidak akan bisa berkompetisi secara *fair* dengan partai-partai yang telah mapan. Dan berdasarkan panduan yang dibuat oleh OSCE/Komisi Venesia, ambang batas suara yang dijadikan syarat kelayakan untuk mendapatkan dana publik harus lebih rendah daripada ambang batas pemilu (*electoral threshold*).⁵²

Dua kriteria di atas bisa saja mengancam pluralisme partai politik atau tidak sama sekali, tergantung dari tingkat *electoral threshold* yang digunakan. Di Finlandia dan Belanda, di mana *electoral threshold*-nya termasuk rendah,⁵³ kriteria tingkat keterwakilan (representasi) di lembaga pemerintah tentu saja tidak akan mengancam pluralisme politik. Tetapi hal ini menjadi masalah di Spanyol dan Belgia, di mana *electoral threshold*-nya masing-masing mencapai 3 dan 5 persen.

Kriteria distribusi dana publik di negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan umumnya mirip dengan kriteria distribusi di negara lain di dunia. Prosedur yang paling umum digunakan adalah dengan memberikan dana publik secara merata kepada partai-partai yang layak ('kesetaraan absolut') dan dengan menghitung total variabel tambahan, yakni mendistribusikan

50 Ohman, 2012, h. 25.

51 Belanda adalah satu-satunya negara di Eropa Barat yang memberikan dana publik kepada partai politik berdasarkan syarat keanggotaan. Untuk mendapatkan dana publik, partai politik minimal harus memiliki 1000 anggota (Piccio 2013). Di negara-negara lain juga ada persyaratan semacam ini, namun hanya bersifat implisit, karena memang sudah ada syarat jumlah minimal dukungan publik agar sebuah partai dapat terdaftar secara resmi (Finlandia, Norwegia, Swedia, dan Portugal) (Piccio 2014).

52 Menurut Pedoman OSCE/Komisi Venesia, '(m)inimal, harus ada sejumlah dana publik yang tersedia bagi semua partai politik di parlemen. Namun, untuk meningkatkan pluralisme politik, dana publik juga harus diberikan kepada partai-partai di luar parlemen yang mengusung kandidat dalam pemilu atau didukung oleh sejumlah besar masyarakat. Hal ini penting bagi partai-partai yang baru muncul, yang membutuhkan kesempatan yang sama dan adil agar dapat bersaing dengan partai-partai lama' (OSCE/ODIHR 2010, h. 71–2).

53 Tidak ada ambang batas resmi di Finlandia atau Belanda. Ambang batas efektif di masing-masing kedua negara tersebut adalah 0,35 dan 0,67 persen.

dana publik secara proporsional berdasarkan jumlah suara atau kursi yang dimenangkan di dalam pemilu parlementer terakhir ('kesetaraan proporsional').

Mekanisme alokasi yang digunakan di Jerman dan Belanda menambahkan insentif untuk mendorong partisipasi masyarakat di dalam politik dan menstimulasi partai agar tetap memiliki jangkar sosial yang kuat.⁵⁴ Di Jerman, dana publik didistribusikan berdasarkan kesuksesan partai di pemilu terakhir dan jumlah donasi privat yang mereka terima ('sistem kecocokkan'). Di bawah perundang-undangan Jerman, hanya beberapa persentase saja pemasukan partai yang boleh berasal dari uang negara, dan jumlah subsidi dari pemerintah tidak boleh lebih tinggi dari jumlah donasi privat yang berhasil didapatkan. Peraturan ini berperan penting dalam membuat negara seperti Jerman menjadi salah satu negara dengan partai politik yang sangat tidak bergantung pada negara (urutan kedua dari bawah dalam soal ketergantungan partai). Di Belanda, dana publik didistribusikan berdasarkan tiga kriteria: sejumlah dana dibagikan secara merata kepada semua partai yang memiliki kursi di parlemen; dana tambahan yang dibagikan berdasarkan jumlah kursi yang dimenangkan; dan dana tambahan lain yang dibagikan berdasarkan jumlah anggota partai yang memberikan kontribusi.

Negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan berbeda-beda dalam soal penggunaan dana publik yang telah diberikan. Hampir setengah negara di wilayah ini pemerintahnya tidak memberikan aturan atau arahan terkait penggunaan dana publik. Negara-negara yang memberikan pengaturan penggunaan umumnya hanya memberikan arahan yang bersifat umum (misalnya 'dana kampanye' atau 'dana operasional partai'). Pengecualian terjadi di Jerman dan Belanda, di mana dana publik khusus digunakan untuk pendidikan politik bagi anggota partai, riset, dan pengembangan sayap gerakan perempuan.

Dana publik dan ketergantungan partai politik terhadap negara

Di antara sumber pendapatan bagi partai politik, dana publik mungkin satu-satunya sumber pendanaan yang paling banyak didiskusikan oleh para pembuat kebijakan, akademisi, dan masyarakat karena telah menjadi sumber pendanaan yang penting (secara kuantitatif) bagi partai politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan; dana publik menyumbang sekitar 67 persen dari total pendapatan partai politik di Eropa (lihat Gambar 7.5.). Angka ini mengejutkan, khususnya jika dibandingkan dengan negara-negara di belahan dunia lain. Di Amerika Selatan, misalnya, persentase ketergantungan partai terhadap negara hanya 35 persen saja.⁵⁵

54 Nassmacher 2003; Piccio 2013.

55 Negara-negara yang menjadi bahan analisis adalah Argentina, Brazil, Cile, Kolombia, Kosta Rika, El Salvador, Guatemala, Honduras, Meksiko, Nikaragua, Paraguay, Peru, Uruguay, and Venezuela (lihat Casal Bertoa dkk. 2014, akan terbit).

Sebagaimana bisa diduga, dana publik hanya menyumbang sebagian kecil dari total pendapatan partai politik di Britania Raya (UK).⁵⁶ Antara tahun 2000 dan 2010, dana publik di Inggris berkisar antara hanya 2 persen untuk Partai Buruh hingga 51 persen untuk Partai Serikat Demokratik. Untuk Partai Konservatif, yang merupakan partai oposisi untuk periode tersebut, dana publik hanya menyumbang 15 persen dari total pendapatan partai.⁵⁷ Di Jerman dan Belanda, persentase dana publik juga tergolong rendah, yang menandakan suksesnya program insentif yang mendorong keterlibatan masyarakat dalam politik ('sistem kecocokan'). Meski donasi privat tetap menjadi sumber pendanaan paling penting bagi partai politik di Belanda – bahkan setelah pemerintah memutuskan untuk memberikan dana publik pada 1999 – ada tren yang menunjukkan bahwa mereka semakin bergantung pada subsidi negara. Dana publik hanya menyumbang sekitar 26 persen dari seluruh pendapatan partai politik di tahun 2000, tetapi pada tahun 2005-2006 angka tersebut naik menjadi 42 persen.⁵⁸ Di Spanyol, Belgia, Italia, dan Portugal, dana publik menyumbang lebih dari 80 persen dari seluruh pendapatan partai.

Gambar 7.5. Tingkat ketergantungan partai politik terhadap dana publik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan



56 Bentuk pendanaan langsung adalah dana 'Short' dan dana 'Cranborne' yang diberikan kepada partai oposisi di Majelis Rendah (the House of Commons) dan Majelis Tinggi (the House of Lords) (masing-masing pertama kali diterapkan pada 1975 dan 1996), dan dana 'pengembangan kebijakan' yang diberikan untuk mendanai riset partai yang minimal memiliki dua kursi di Dewan Rendah (pertama kali diterapkan pada 2000).

57 Committee on Standards in Public Life 2011, h. 36.

58 Persentase rata-rata diadopsi dari Dragstra (2008, h. 306) dan 'Notitie Herijking Wet subsidiering politieke partijen', Kst. 27442, nr. 6. Lihat Piccio 2013.

Meningkatnya jumlah dana publik yang diberikan kepada partai politik telah mendapat banyak kritikan dari berbagai pihak. Kegiatan politik memang telah menjadi semakin mahal karena meningkatnya fenomena komersialisasi dan ketergantungan terhadap publikasi media,⁵⁹ di mana hal ini semakin memperberat tantangan pengelolaan struktur partai politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan yang terkenal ‘berat’ dan sangat birokratis. Tetapi terlampaui mengandalkan subsidi negara sebagai sumber utama pendanaan partai, yang pada beberapa kasus bisa menjadi 90 persen dari total pendapatan, sungguh tidak dapat dibenarkan. Dan tentu saja, selain merekomendasikan dana publik sebagai metode untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik dalam pemilu, Dewan Eropa juga mengingatkan bahwa dana publik tidak boleh menjadi satu-satunya sumber pendanaan bagi partai politik, karena hal semacam itu dapat melemahkan relasi antara partai politik dan para pendukungnya.⁶⁰

Regulasi keuangan partai politik memang unik karena sejatinya partai politiklah yang menjadi agen perundang-undangan yang melahirkan regulasi itu sendiri. Para akademisi sudah seringkali mengingatkan konflik kepentingan yang inheren di dalam proses perundang-undangan, karena para legislator adalah juga para partisan.⁶¹ Di dalam salah satu proposisi teori ilmu politik yang berkembang beberapa dekade terakhir, tesis ‘partai kartel’ dari Katz dan Mair menyatakan bahwa subsidi negara hanya akan mempermudah partai politik untuk mengamankan kekuasaan dan keuntungan finansial mereka, sambil sekaligus menjauhkan mereka dari masyarakat.⁶² Sedangkan beberapa peneliti lain mengajukan pertanyaan apakah logika optimalisasi keuntungan harus menjadi satu-satunya penjelasan yang masuk akal bagi peraturan keuangan politik.⁶³ Logika *self-service* tidak akan dapat menjelaskan, misalnya, mengapa terjadi konvergensi yang membuat peraturan keuangan politik di Eropa menjadi semakin transparan, atau untuk menjelaskan fenomena berkurangnya subsidi partai.

Patut diingat juga bahwa sejumlah negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan (terutama yang mengalami dampak paling parah dari krisis finansial 2008) telah mengurangi jumlah subsidi mereka kepada partai politik. Sejalan dengan kebijakan pengetatan fiskal (*austerity measure*) yang diambil sebagian besar negara-negara Eropa, subsidi partai telah dikurangi di Italia (tahun 2007 dan 2012), Portugal (2010), dan Spanyol (2012).⁶⁴ Hal ini menunjukkan

59 Crouch 2004.

60 Council of Europe, Rec. 1516(2001), 2001.

61 Nassmacher 1993; Katz dan Mair 1995; Scarrow 2004; Piccio 2014. Sebagaimana Katz and Mair (2009, p. 756) nyatakan, partai politik adalah organisasi khusus, ‘dan mereka unik karena mereka memiliki kemampuan untuk menciptakan sendiri lingkungan hukum mereka...’.

62 Katz dan Mair 1995.

63 Untuk pembahasan lebih lanjut, lihat Nassmacher 1993; Scarrow 2004; Kos 2008.

64 Seiradaki 2012.

betapa pentingnya faktor lingkungan sosial dalam upaya reformasi keuangan politik, dan sekaligus menunjukkan bahwa partai politik pada kenyataannya mungkin lebih responsif terhadap konstituen mereka daripada yang diperkirakan.

Pendanaan politik dan representasi perempuan

Persentase tingkat keterwakilan perempuan di parlemen (baik tingkat lokal maupun nasional) di 24 negara yang menjadi objek kajian dalam bab ini adalah sebesar 29 persen, jika dirata-rata.⁶⁵ Berkebalikan dengan anggapan umum, tidak ada perbedaan yang signifikan antara negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan dengan negara di belahan dunia lain terkait isu keterwakilan perempuan: tingkat keterwakilan perempuan di parlemen berkisar antara 24 persen di Amerika, 21 persen di sub-Sahara Afrika, hingga 18 persen di Asia dan 16 persen di negara-negara Arab.

Dalam rangka meningkatkan partisipasi perempuan dalam politik, sejumlah besar negara di seluruh dunia menerapkan undang-undang pembatasan kuota minimal atau peraturan penyeimbangan gender. Meski ketidaksetaraan gender terus menjadi persoalan sejak dulu, negara-negara di benua Eropa masih menerapkan kuota volunteeristik. Hanya enam negara yang menerapkan regulasi kesetaraan gender tingkat nasional:⁶⁶ Belgia, Prancis, Yunani, Irlandia, Portugal, dan Spanyol. Dari 21 negara yang memberikan dana publik kepada partai politik, hanya Prancis, Irlandia, Portugal, dan Italia yang menggunakan dana publik untuk meningkatkan kualitas kesetaraan gender.

Prancis memiliki tradisi yang sudah cukup baik dalam soal ini. Setelah revisi undang-undang konstitusional diadopsi pada 1999,⁶⁷ parlemen Prancis mengamandemen undang-undang keuangan politik tahun 1988 dan mewajibkan semua partai politik untuk mengajukan jumlah kandidat yang seimbang (50 persen) di dalam pemilu antara laki-laki dan perempuan. Di bawah undang-undang baru yang berlaku sejak tahun 2000 tersebut, partai politik harus membayar sejumlah denda jika perbedaan jumlah kandidat antara laki-laki dan perempuan melebihi 2 persen.⁶⁸ Regulasi ini terbukti efektif dalam meningkatkan tingkat representasi perempuan di Prancis: dari hanya 12 persen pada tahun 2002, menjadi 19 persen pada 2007, dan 27 persen pada 2012.⁶⁹ Diperkirakan pada tahun 2012 partai Serikat Gerakan Populis (Union pour un Mouvement Populaire, UMP) kehilangan lebih

65 Diadaptasi dari data Inter-Parliamentary Union, tersedia pada <http://www.ipu.org/wmn-/arc/classif010213.htm>

66 Tersedia pada <http://www.quotaproject.org/>

67 Undang-Undang Konstitusi No. 99-569, 8 Juli 1999.

68 UU no. 88-227 11 Maret 1988 mengenai transparansi keuangan dalam politik (Artikel 9-1).

69 IPU 2012, h. 3.

dari 4 juta euro (I\$4,7 juta) karena hanya mengajukan 26 persen kandidat perempuan.⁷⁰

Prosedur alokasi dana publik di Prancis menyaratkan agar jumlah total pendanaan dibagi menjadi dua porsi yang sama besar: sebagian pertama didistribusikan berdasarkan persentase suara yang dimenangkan oleh masing-masing partai, dan sebagian yang lain didistribusikan kepada partai politik yang memiliki perwakilan di Majelis Nasional dan Senat secara proporsional dengan jumlah anggota parlemen yang mendukung salah satu partai politik yang memenuhi syarat.⁷¹ Tetapi sanksi finansial hanya berlaku kepada dana publik kategori yang pertama. Pendekatan ini berarti regulasi alokasi tersebut bertindak sebagai disinsentif yang efektif bagi partai-partai kecil, tetapi denda untuk setiap pelanggaran, khususnya bagi partai-partai besar, menjadi berkurang secara substansial. Pada kasus UMP, denda sebesar 4 juta euro (I\$ 4,7 juta) adalah nominal yang kecil jika dibandingkan dengan subsidi dana publik yang mereka terima (pada tahun 2011, UMP menerima subsidi sebesar 33,3 juta EUR (I\$39,4 juta). Bahkan pejabat partai UMP sendiri menyatakan, 'lebih baik membayar denda daripada kalah pemilu!'.⁷² Jika pun sebuah partai merasa bahwa mengajukan kandidat laki-laki akan lebih menguntungkan di dalam pemilu, mereka tentu tidak akan keberatan jika jatah subsidi mereka berkurang.

Di Irlandia, di bawah Undang-Undang (Amandemen) (Keuangan politik) Pemilu tahun 2012, subsidi dana publik kepada partai politik akan dikurangi 50 persen kecuali minimal 30 persen kandidat yang diusung oleh partai berjenis kelamin perempuan. Angka ini akan dinaikkan menjadi 40 persen pada pemilu-pemilu berikutnya.⁷³ Di Portugal, partai politik yang tidak memiliki minimal 33 persen representasi dari masing-masing jenis kelamin akan kehilangan 25 hingga 80 persen jatah subsidi mereka.⁷⁴ Di Italia, meski tidak ada kuota khusus perempuan pada jabatan tingkat nasional, pemerintah akan mengurangi jatah subsidi kepada partai yang tidak menyisihkan minimal 5 persen dari dana subsidi tersebut untuk membiayai program-program yang dapat meningkatkan partisipasi aktif perempuan di dalam politik.⁷⁵

Terlepas dari masih tingginya persoalan ketidaksetaraan gender di dalam politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan – serta masih tingginya ketergantungan partai terhadap negara – para pembuat kebijakan di wilayah

70 Ibid.

71 CNCCFP 2011, h. 6.

72 Murray 2007, h. 571.

73 Undang-Undang Pemilu (Amandemen) (Keuangan politik) tahun 2012, seksi 27. Lihat <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>

74 Lei da Paridade, Lei Organica no 3/2006, de 21 de Agosto [Hukum Keseimbangan, Hukum Organik no.3/2006 21 Agustus].

75 UU No. 96 6 Juni 2012, Artikel 9.6. Lihat <http://www.partylaw.leidenuniv.nl>

ini pada umumnya telah mengabaikan kemungkinan penggunaan subsidi dana publik untuk isu kesetaraan gender. Terlebih lagi, negara-negara yang sudah memanfaatkan hal tersebut belum benar-benar serius menanggulangi hambatan-hambatan kunci yang dihadapi oleh kelompok perempuan di dalam politik, khususnya di dalam persoalan akses pendanaan (*fundraising*) di tahap-tahap awal siklus pemilu. Pada kenyataannya, perempuan memang memiliki akses yang lebih sedikit terhadap sumber-sumber pendanaan dan jejaring sosial, yang pada gilirannya akan mempengaruhi kemungkinan mereka untuk terpilih di dalam pemilu (khususnya di dalam sistem yang fokus pada kandidat perseorangan).⁷⁶ Berbagai organisasi dan jaringan telah dibentuk untuk menyokong kandidat perempuan. Terinspirasi oleh daftar EMILY di Amerika Utara, banyak organisasi ‘persaudarian’ di Eropa yang fokus pada penyediaan bantuan finansial bagi perempuan-perempuan yang maju sebagai kandidat politik. Pada beberapa kasus, partai-partai secara individual membentuk inisiatif sendiri untuk menyalurkan dana bagi kandidat perempuan (seperti Lembaga Kesetaraan Gender Spanyol atau Partai Buruh di Irlandia). Tetapi masih sangat sedikit produk legislasi yang meregulasi isu ini.

Terlepas dari masih tingginya persolan ketidaksetaraan gender di dalam politik di Eropa Utara, dan Selatan – serta masih tingginya ketergantungan partai terhadap negara-para pembuat kebijakan di wilayah ini pada umumnya telah mengabaikan kemungkinan keterkaitan antara dana publik untuk partai politik dengan kesetaraan gender.

Perhatian berbagai pihak terhadap isu kesetaraan gender dalam politik semakin meningkat beberapa tahun belakangan. Pedoman Regulasi Partai tahun 2010 dan resolusi Dewan Eropa (EP) tahun 2012 mengenai peran perempuan dalam proses pengambilan keputusan di dalam politik menyatakan bahwa keseimbangan

gender harus menjadi persyaratan minimum untuk menerima subsidi dana publik.⁷⁷ Resolusi EP juga berupaya menjawab tantangan minimnya akses pendanaan terhadap kandidat perempuan dengan mendorong pemerintah untuk meningkatkan bantuan terhadap organisasi perempuan, termasuk dengan memberikan mereka dana bantuan yang cukup untuk penciptaan program kooperasi dan kampanye dalam pemilu.⁷⁸

Salah satu contoh sukses penggunaan dana publik untuk meningkatkan representasi perempuan di dalam politik adalah Staatkundig-Gereformeerde Partij (SGP), sebuah partai ortodoks protestan di Belanda. Berdasarkan penafsiran mereka terhadap Injil, SGP tidak mengizinkan sama sekali adanya anggota perempuan dan tidak percaya pada konsep hak pilih perempuan (*women's suffrage*). Keputusan pengadilan pada September 2005

⁷⁶ WEDO 2007.

⁷⁷ OSCE 2010, h. 75; EP 2012.

⁷⁸ EP 2012, seksi 18.

menyatakan bahwa melarang perempuan sebagai anggota partai politik adalah sebuah pelanggaran terhadap Konvensi untuk Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW)⁷⁹ dan memutuskan untuk menghentikan pemberian dana publik kepada SGP. Akibatnya, SGP terancam kehilangan pemasukan tahunan sebesar 800.000 EUR (I\$971.000).⁸⁰ Kasus ini menyulut perdebatan publik di Belanda terkait isu hak-hak konstitusional: hak berserikat, hak untuk memiliki opini politik dan kepercayaan beragama, serta hak untuk tidak didiskriminasi oleh orang lain.⁸¹ Pada Desember 2007, putusan kedua pengadilan memutuskan untuk mencabut putusan pertama dan mewajibkan pemerintah untuk memberikan dana subsidi kepada SGP secara retroaktif untuk tahun 2006 dan 2007. SGP sendiri mengubah pendirian internal mereka dan memperbolehkan keanggotaan perempuan sejak tahun 2006.⁸²

Peraturan pengeluaran oleh partai politik dan kandidat

Peraturan pengeluaran oleh partai politik dan kandidat memiliki prinsip dasar yang sama dengan peraturan donasi privat dan pemberian dana publik, yakni membatasi keunggulan pihak-pihak yang memiliki akses pendanaan berlebih dan membuat arena kompetisi politik menjadi lebih seimbang – sehingga dengan begitu proses demokrasi menjadi lebih terjaga. Dengan kata lain, undang-undang negara harus dapat menjamin semua partai politik dan kandidat yang berniat maju di dalam pemilu agar benar-benar dapat melakukan aktivitas kampanye, dan memastikan bahwa pengeluaran finansial partai atau kandidat tidak ada yang tidak proporsional.⁸³ Negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan telah banyak menerapkan sejumlah pembatasan terhadap pengeluaran finansial partai dan kandidat, dengan tingkat efektivitas yang berbeda-beda. Sub-bab ini akan membahas persoalan kontradiktif antara pembatasan pengeluaran dengan hak-hak fundamental masyarakat, seperti kebebasan berekspresi.

Regulasi pembatasan pengeluaran dapat membatasi jumlah uang yang boleh digunakan oleh partai atau kandidat, serta melarang beberapa jenis pengeluaran. Pelarangan penggunaan keuangan politik untuk membeli suara adalah salah satu bentuk yang paling umum, dan pada beberapa kasus tidak

79 Rechtbank's-Gravenhage, 2005, LJN: AU2088, HA ZA 03/3395. Di bawah CEDAW, 'Negara harus mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk menghapus diskriminasi terhadap perempuan di dalam ruang politik dan ruang publik dan, khususnya, harus menjamin bahwa perempuan mendapatkan hak-hak yang sama dengan laki-laki dalam hal: (a) memilih di dalam pemilu dan referendum publik, serta dipilih di dalam pemilu untuk jabatan publik yang tersedia' (Art. 7).

80 *De Saambinder*, 22 September 2005, h. 4–5.

81 Barkhuysen 2004; Ten Napel 2011; Oomen, Huijt dan Ploeg 2010.

82 Baru-baru ini, dan setelah keputusan yudisial terkait kasus diskriminasi perempuan oleh SGP, partai ini juga mengubah statute mereka dan memperbolehkan perempuan untuk memiliki hak pilih. Keputusan ini diambil pada Maret 2013.

83 OCSE/ODHIR 2010, h. 75–6.

aturan di bawah undang-undang keuangan politik, tetapi peraturan pemilu (Belgia, Prancis, Italia) atau hukum pidana (Denmark, Jerman, Yunani, Swedia). Pelarangan pembelian suara umumnya telah diterapkan jauh ketika demokrasi di Eropa baru mulai berkembang.

Di sisi lain, peraturan pembatasan pengeluaran bukanlah kebijakan yang umum diterapkan di Eropa Utara, Barat, dan Selatan. Kurang dari setengah negara-negara di wilayah ini menerapkan pembatasan semacam itu. Jumlah tersebut sama dengan kecenderungan di belahan dunia lain: 29 persen negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan menerapkan pembatasan belanja untuk partai politik (sama dengan rata-rata negara di dunia), dan 42 persen negara yang menerapkan pembatasan untuk kandidat politik (hanya lebih sedikit 2 persen dibandingkan dengan negara-negara di wilayah lain).⁸⁴ Negara-negara di Eropa Timur justru lebih banyak menerapkan peraturan keuangan politik.⁸⁵

Kebanyakan negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan yang menerapkan pembatasan pengeluaran umumnya memberlakukan regulasi tersebut baik untuk pengeluaran reguler partai maupun untuk pengeluaran saat masa kampanye. Hanya empat negara (Prancis, Islandia, Irlandia, dan Spanyol) yang hanya memberlakukannya pada satu jenis pengeluaran. Ini merupakan perbedaan yang signifikan karena dapat memberikan celah bagi partai atau kandidat untuk mengakali regulasi bersangkutan.

Persoalan-persoalan terkait implementasi dan efektivitas regulasi juga muncul di dalam penerapan pembatasan pengeluaran. Pelarangan pembelian suara terbukti tidak efektif di Italia,⁸⁶ di mana berbagai praktik pertukaran ekonomi, baik dalam bentuk barang atau jabatan di lembaga pemerintahan, telah berlangsung selama lebih dari setengah abad, termasuk ‘paket suara’ (*‘vote packages’*) yang disediakan oleh organisasi kriminal dengan imbalan uang atau kebijakan.⁸⁷ Di Prancis pada akhir 1990-an, pelanggaran terhadap regulasi pembatasan belanja tidak serta-merta diberikan sanksi karena ada amandemen yang memperbolehkan hakim untuk membebaskan pelanggar jika ‘maksud dan niat pelanggar dapat dijelaskan dengan kuat’.⁸⁸ Di Spanyol, regulasi pembatasan pengeluaran lebih sering diabaikan; baru-baru ini lembaga audit di negara tersebut mengemukakan adanya ketidakwajaran laporan keuangan politik yang tampak sistematis.⁸⁹

Regulasi pembatasan belanja juga kerap dilangkahi. Misalnya, jika pembatasan belanja hanya diterapkan untuk suatu periode tertentu, partai politik dapat meningkatkan aktivitas belanja mereka sebelum periode

84 Ohman 2012, h. 35–7.

85 Lihat Bab 6 buku ini dan van Biezen 2004.

86 Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R. 30 marzo 1957, no 361, Art. 96.

87 Saviano 2013.

88 Clift dan Fisher 2004, p. 690.

89 GRECO 2007, h. 18.

tersebut dimulai. Hal ini terjadi, misalnya, di Irlandia, di mana Komisi Kepatutan Jabatan Publik menyebut adanya persoalan ‘pemborosan di depan’. Berdasarkan komisi tersebut, perilaku semacam itu menyalahi tujuan diterapkannya pembatasan pengeluaran dan berisiko merusak kewibawaan undang-undang.⁹⁰

Terakhir, maksud dan tujuan diterapkannya pembatasan pengeluaran juga tidak akan tercapai jika batas atasnya ditetapkan terlalu tinggi. Hal inilah yang dinilai terjadi di Britania Raya.⁹¹ Ketika pembatasan pengeluaran secara nasional diterapkan melalui Undang-Undang Partai Politik, Pemilu, dan Referendum (PEERA) untuk menurunkan biaya kampanye dan mengurangi disparitas antara partai besar dan partai kecil, batas atas yang terlalu tinggi justru membuat dua tujuan tersebut sulit untuk dicapai.⁹²

Namun, batas atas yang terlalu rendah juga dapat menjadi masalah karena dapat menghambat akses para pemilih untuk mendapatkan informasi. Penerapan pembatasan pengeluaran yang terlampau ketat pernah menjadi sorotan publik di negara-negara *anglofonik*, terutama setelah kasus *Bowman vs UK* mencuat, yang berakhir dengan keputusan pengadilan untuk menaikkan batas atas pengeluaran yang berasal dari donasi kampanye pihak ketiga di dalam PEERA. Mahkamah Eropa untuk Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa pembatasan pengeluaran yang terlampau ketat di dalam pemilu berdasarkan jumlah individu (pada saat itu 5 poundsterling [I\$8] per orang) merupakan pembatasan yang tidak berdasar terhadap kebebasan berekspresi sebagaimana tertuang di dalam Pasal 10 Konvensi Eropa mengenai Hak Asasi Manusia.⁹³ Di dalam dua kasus lain yang mirip, pengadilan harus memutuskan – yang pada akhirnya keputusan diambil berdasarkan kesesuaiannya dengan Konvensi Eropa – apakah pelarangan terhadap media penyiaran berbayar di Swiss dan Britania Raya termasuk pelanggaran terhadap kebebasan berekspresi.⁹⁴ Sebagaimana kasus partai di Belanda yang menolak memberikan hak suara kepada perempuan yang dibahas sebelumnya, contoh-contoh ini menunjukkan betapa peraturan keuangan politik memiliki implikasi langsung terhadap hak-hak fundamental masyarakat terkait ekspresi politik, dan bagaimana para legislator harus dapat menyesuaikan produk undang-undang yang mereka hasilkan dengan situasi tersebut.⁹⁵

90 Standards in Public Office Commission of Ireland, 2007. Lihat <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/Our-Policies/Review-of-Legislation/Submission-to-the-Minister/>

91 Committee on Standards in Public Life (UK) 1998.

92 Lihat Fisher 2001; Clift dan Fisher, 2005. Pada 2004, Komisi Pemilu mengajukan penurunan pembatasan pengeluaran dari 20 juta GBP (I\$32.7 juta) menjadi 15 million GBP (I\$24.5 juta). Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai pembatasan pengeluaran di Britania Raya, lihat Electoral Commission 2008, h. 40–6.

93 *Bowman v. United Kingdom*, App. No. 24839/94, 26 Eur. H.R. Rep. 1 (1998).

94 Lihat <http://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/uk.php#issues>

95 Lihat Griner 2005 untuk analisis isu ini dalam kaitannya dengan Kanada dan Amerika Serikat.

Tingkatan dan tipe-tipe pengeluaran

Merujuk pada pendapat umum, partai dan kandidat politik saat ini menghabiskan lebih banyak uang dibandingkan dulu, dan akan menggunakan uang sebanyak mungkin di dalam batas-batas yang diizinkan. Peningkatan biaya ini kerap dikait-kaitkan dengan proses profesionalisasi kampanye dan berbagai perubahan teknis. Analisis komparatif terhadap pengeluaran partai dari tahun 1970-an hingga 1990-an membuktikan bahwa memang ada peningkatan biaya kampanye di negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan.⁹⁶ Tabel 7.5. menunjukkan biaya pemilu presiden di Prancis dari 1981 hingga 2002.

Lebih dari 20 tahun terakhir di Prancis, jumlah kandidat yang maju dalam pemilu presiden meningkat (dari 10 kandidat pada 1981 menjadi 16 kandidat pada 2012), sementara biaya rata-rata kampanye presiden per kapita pemilih telah meningkat empat kali lipat. Kecenderungan yang sama juga terjadi di Belanda. Pada 1989, partai politik hanya perlu mengeluarkan uang sebesar 2 juta EUR (I\$2,43 juta) untuk biaya kampanye, sedangkan untuk tahun 2012 angka tersebut naik menjadi 8 juta EUR (I\$9,71 juta) – meskipun hal ini merupakan penurunan dari tahun 2010 yang mencapai 10 juta EUR (I\$12,14 juta).⁹⁷ Penurunan ini kemungkinan disebabkan oleh jarak antara dua pemilu yang saling berdekatan, sehingga partai politik sudah kehabisan ‘dana perang’ mereka di antara dua pemilu. Data terbaru dari Britania Raya justru menunjukkan hal yang sebaliknya. Pada pemilu tahun 2010, agregat rata-rata pengeluaran partai politik pada tingkat nasional 26 persen lebih rendah daripada tingkat pengeluaran pada 2005. Hal ini juga berlaku bagi pengeluaran partai di pemilu Parlemen Eropa (EP) tahun 2009 yang jauh lebih rendah daripada pengeluaran partai pada tahun 2004.⁹⁸

Tabel 7.5. Biaya pemilu presidensial di Prancis, 1981-2002

	1981	1988	1995	2002
Total biaya (dalam juta EUR)	47,6 (I\$56,2)	114,4 (I\$135)	133,5 (I\$157,6)	200,5 (I\$236,7)
Biaya rata-rata per pemilih terdaftar	1,31 EUR (I\$1,54)	3 EUR (I\$3,54)	3,34 EUR (I\$3,94)	4,86 EUR (I\$5,75)

Sumber: Conseil constitutionnel.⁹⁹

96 Farrell dan Webb 2002. Negara-negara yang menjadi bahan analisis mereka adalah Austria, Belgia, Denmark, Finlandia, Irlandia, Italia, Belanda, Norwegia, Swedia, dan Britania Raya.

97 Voerman 2012.

98 Electoral Commission (UK) 2011, h. 23–4. Pengurangan utama jumlah pengeluaran terkait Partai Buruh, yang berdasarkan laporan keuangan mereka menghabiskan 8 juta GBP (I\$13 juta) pada 2010, dibandingkan 18 juta GBP (I\$29 juta) pada 2005.

99 Lihat <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/dossiers-thematiques/2007-election-presidentielle/faq/financement-et-prise-en-charge-de-la-campagne-electorale/quel-est-le-cout-des-elections-presidentielles.98832.html>

Selain persoalan sulitnya mendapatkan sumber data yang terpercaya, setiap analisis komparatif terhadap tingkat pengeluaran partai dan kandidat juga mengidap sejumlah persoalan metodologis. Pertama, pengeluaran partai dan kandidat berbeda secara substansial jika dihitung pada tahun pemilu dengan tahun non-pemilu. Kedua, untuk benar-benar mengetahui seberapa besar biaya demokrasi dan politik, kita harus memperhitungkan pula ukuran negara-negara yang diteliti. Terakhir ada persoalan terkait naikturunnya nilai tukar mata uang.¹⁰⁰

Pelaporan, pengawasan eksternal dan penegakan peraturan keuangan politik

Peraturan-peraturan yang diterapkan untuk donasi privat, dana publik, atau pembatasan pengeluaran tidak akan berarti banyak jika tidak ditopang oleh sistem penegakan regulasi yang efektif – yang mencakup mekanisme penyerahan laporan keuangan, pembentukan lembaga pengawas keuangan partai, dan pemberian sanksi. Sub-bab ini akan membahas regulasi mengenai laporan keuangan partai/kandidat politik, lembaga yang bertanggungjawab untuk melakukan pengawasan, dan sanksi-sanksi yang diberikan bagi setiap pelanggaran di Eropa Utara, Barat, dan Selatan. Lebih jauh, sub-bab ini juga akan mendiskusikan sampai sejauh mana efektivitas implementasi regulasi-regulasi tersebut.

Persyaratan Pelaporan

Aturan pelaporan sangat penting untuk memastikan bahwa partai dan kandidat politik mematuhi perundang-undangan keuangan politik yang diterapkan, serta untuk menjamin bahwa setiap aktivitas keuangan mereka tetap dapat menjadi objek pengawasan eksternal. Komite Menteri-menteri Dewan Eropa memberikan rekomendasi bahwa partai politik harus menyerahkan laporan keuangan mereka minimal satu kali dalam setahun.¹⁰¹

Dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia, negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan memiliki tingkat regulasi yang lebih tinggi dalam soal laporan keuangan, baik dalam konteks reguler (laporan setahun sekali) maupun laporan keuangan terkait aktivitas kampanye di dalam pemilu. Hal ini kemungkinan besar dapat dijelaskan melalui logika politik partai di Eropa Utara, Barat, dan Selatan, di mana kelembagaan partai sangat berorientasi pada keterlibatan keanggotaan yang aktif, sangat bertolak belakang dengan logika yang hanya berorientasi pada pemilu di negara-negara lain di dunia.¹⁰² Tetapi regulasi di negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan cenderung

100 Nassmacher 2009, Bab 2–4.

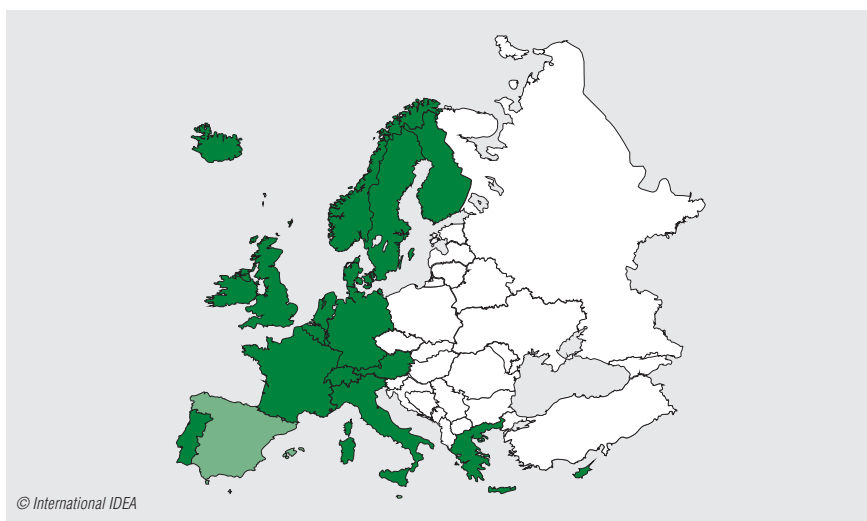
101 Council of Europe (2003).

102 Nassmacher 2001, h. 11.

lebih ringan jika menyangkut soal laporan keuangan kandidat dibandingkan dengan negara-negara dari wilayah lain, juga dalam soal kewajiban untuk mengungkapkan identitas donatur-donatur privat.

Tiga negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan yang tidak mewajibkan penyerahan laporan keuangan – Andorra, Malta, dan Swiss – adalah juga negara-negara yang tidak memberikan subsidi dana publik bagi partai politik mereka (meskipun Andorra memberikan dana publik khusus untuk kegiatan kampanye). Di dua wilayah bagian Swiss yang memberikan dana publik kepada partai politik (Ticino dan Jenewa), partai-partai tersebut diwajibkan untuk memenuhi beberapa syarat transparansi keuangan. Hal ini menunjukkan bahwa perundang-undangan keuangan politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan merupakan integrasi dari dua komponen fundamental dari peraturan keuangan politik: (1) bantuan pendanaan dari negara, yang membantu keberlangsungan hidup partai politik sebagai organisasi, dan (2) penerapan pembatasan-pembatasan yang mendorong aktor politik agar patuh terhadap sejumlah peraturan yang dapat meningkatkan transparansi.

Gambar 7.6. Negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan yang mewajibkan laporan keuangan untuk dipublikasi kepada masyarakat luas



■ Ya ■ Tidak

Sumber: International IDEA. Peta ini berdasarkan data yang dikumpulkan hingga Februari 2014. Data terus diperbaharui pada Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=291&region=50>

Menurut Dewan Eropa, semua partai dan kandidat politik di mana pun harus memiliki subjek peraturan semacam itu.¹⁰³ Namun, ada perbedaan penting antara pelaporan keuangan partai dan kandidat. Dari 24 negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan, hampir semuanya mewajibkan partai politik menyerahkan laporan keuangan, sementara hanya setengahnya saja yang mewajibkan kandidat perorangan. Perbedaan ini patut dicatat karena – sebagaimana terjadi pada peraturan pembatasan pengeluaran yang telah didiskusikan sebelumnya – mengeksklusi sebagian pihak dari regulasi hanya akan memudahkan para aktor politik untuk meloncati regulasi tersebut: misalnya uang bisa disalurkan kepada pihak-pihak yang tidak dikenai kewajiban untuk menyerahkan laporan. Cara ini salah satunya pernah dilakukan di Portugal,¹⁰⁴ di Norwegia, di mana kewajiban menyerahkan laporan keuangan hanya berlaku bagi partai yang terdaftar secara resmi; dan di Jerman, yang juga memperlakukan partai dan kandidat secara berbeda dalam soal laporan keuangan.¹⁰⁵

Dua aspek penting lain terkait pelaporan: apakah laporan keuangan partai dan kandidat politik harus dipublikasi ke khalayak umum dan apakah (identitas) sumber-sumber donasi bagi partai politik dan kandidat harus masuk ke dalam pelaporan. Membuka akses publik terhadap laporan keuangan politik umumnya dianggap sebagai kebijakan yang akan meningkatkan prinsip transparansi dalam pengelolaan keuangan partai dan kandidat.

Hampir semua negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan mewajibkan laporan keuangan partai/kandidat dipublikasi kepada masyarakat, kecuali Malta, Monaco, dan Spanyol.¹⁰⁶

Dewan Eropa telah beberapa kali menekankan bahwa informasi tidak hanya wajib tersedia, tetapi juga harus tepat waktu dan mudah dipahami—jelas dan mudah diakses oleh masyarakat umum. Britania Raya merupakan salah satu contoh terbaik di dalam upaya mempublikasi laporan keuangan melalui website Komisi Pemilu. Pusat data Statistik Norwegia, CNCCFP Prancis, dan Komisi Keputusan Pejabat Publik di Irlandia juga telah memberikan pelayanan yang sama baiknya kepada masyarakat mereka dengan mempublikasi laporan tahunan partai, statistik finansial, serta laporan analitik di website masing-masing.

Tujuh dari 24 negara yang dibahas di sini – Malta, Andorra, Swiss (ketiganya tidak memberikan subsidi dana publik), Siprus, Monaco, Liechtenstein,

103 Doublet 2011, h. 7.

104 De Sousa 2005.

105 GRECO 2007, h. 23.

106 Patut dicatat bahwa meskipun laporan kekayaan partai secara lengkap tidak tersedia bagi publik di Spanyol, Dewan Audit mempublikasi laporan tahunan yang berisi temuan dan catatan selama proses pengawasan, serta menyertakan bab tambahan yang berisi ikhtisar kondisi finansial semua partai politik.

dan Prancis – tidak mewajibkan partai dan kandidat politik untuk mengungkapkan identitas sumber donasi, meskipun 7 dari 24 negara termasuk kecil dibandingkan dengan wilayah-wilayah lain di seluruh dunia. Tetapi transparansi keuangan politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan semakin meningkat, khususnya semenjak 10 tahun terakhir. Sebagai konsekuensi dari berbagai rekomendasi dan rujukan regulasi partai politik, perdebatan yang muncul di negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan tidak lagi berfokus pada pertanyaan apakah donasi politik harus diungkap, tetapi lebih berfokus pada jumlah minimal donasi yang perlu diungkap; saat ini, rata-rata negara menetapkan angka 3.500 EUR sebagai batas minimal donasi yang wajib diungkapkan kepada publik.

Tentu saja, sekedar mengesahkan peraturan yang mewajibkan partai dan/atau kandidat politik untuk menyerahkan laporan keuangan tidak pasti menjamin isi dari laporan keuangan itu sendiri. Ada tiga hal yang perlu dibahas terkait soal ini. Pertama, hampir semua negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan yang tidak memiliki standarisasi format laporan keuangan.¹⁰⁷ Akibatnya, banyak partai politik yang mengkombinasikan berbagai sumber pendanaan dan pengeluaran ke dalam label yang berbeda yang tidak bisa dikomparasi. Kedua, negara-negara di Eropa berbeda-beda dalam soal detail pelaporan keuangan. Di dalam konteks transparansi finansial, hal ini sangat berpengaruh: apakah partai harus mencatat semua jenis pendapatan dan pengeluaran, atau hanya mencatat agregasi dari semua jenis pendapatan/pengeluaran. Terakhir, laporan keuangan sering tidak memasukkan semua hal yang berkaitan dengan aktivitas partai. Undang-undang keuangan politik kerap mengabaikan cabang partai di daerah, yayasan yang didirikan partai, atau organisasi-organisasi yang menjadi unit partai. Hal inilah yang terjadi di Belanda, misalnya, di mana kewajiban transparansi tidak berlaku pada tingkat lokal atau daerah sampai beberapa tahun belakangan.¹⁰⁸

Lembaga pengawasan

Aspek fundamental lain dalam upaya penegakan peraturan keuangan politik adalah lembaga-lembaga yang bertanggungjawab dalam mengawasi dan mengontrol regulasi yang telah ditetapkan. Mekanisme pengawasan yang efektif adalah salah satu fitur paling penting dalam peraturan keuangan politik: ia adalah alat yang dapat memastikan bahwa perundang-undangan telah diimplementasikan dengan sempurna. Namun, banyak terdapat

107 GRECO telah mendorong pembentukan format standar yang terkomputerisasi di Spanyol, Luxembourg, Andorra, Irlandia, Belanda, Norwegia, Portugal, dan Britania Raya (Doublet 2011, h. 20–1).

108 Hal ini baru saja diamandemen di dalam undang-undang keuangan politik yang baru, ‘Wet financiering politieke partijen’, yang diadopsi pada Maret 2013.

perbedaan di antara negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan terkait lembaga pengawasan; dan kerangka kerja perundang-undangan menjadi persoalan utamanya.

Pertama, sejumlah negara kekurangan otoritas untuk mengontrol keuangan partai: Malta, Swiss, Liechtenstein, dan Denmark. Di negara-negara Nordik, persoalan transparansi biasanya dipercayakan kepada tradisi dan kultur kepercayaan publik yang kuat di kalangan partai politik – sebuah kultur yang semakin memudar, karena Finlandia, Norwegia, dan Swedia telah menerapkan peraturan keuangan yang semakin ketat beberapa tahun belakangan.

Kedua, terdapat banyak perbedaan terkait independensi lembaga pengawas dari proses politik. Independensi dan kebebasan dari proses politik merupakan dua hal penting bagi kredibilitas dan efektivitas mekanisme pengawasan.¹⁰⁹ Lembaga yang diserahkan tanggung jawab untuk mengawasi keuangan politik harus se independen mungkin dari partai politik.

Di Eropa Utara, Barat, dan Selatan, hanya ada sedikit negara yang lembaga pengawasnya benar-benar independen dari pengaruh politik. Upaya mengontrol keuangan politik lebih banyak dilakukan oleh komisi parlementer atau lembaga eksekutif, baik secara langsung maupun lewat organisasi atau komisi khusus yang bertanggungjawab terhadap lembaga eksekutif tersebut. Ketika komisi pengawas bertanggungjawab kepada lembaga eksekutif, besar kemungkinan mekanisme pengawasan tidak berlangsung secara independen karena pejabat eksekutif seringkali merupakan politisi partai berkuasa. Meskipun begitu, di negara-negara ini independensi lembaga pengawas tidak pernah benar-benar menjadi isu yang diperdebatkan oleh publik. Di negara-negara dengan persepsi integritas dan kepercayaan publik yang tinggi terhadap institusi politik, banyak pihak merasa adanya kecurigaan terhadap penyalahgunaan kekuasaan akan segera merusak reputasi partai yang bersangkutan.

Ketiga, di negara-negara Eropa Utara, Barat, dan Selatan, lembaga yang bertanggungjawab untuk menerima dan memeriksa laporan keuangan partai/kandidat bisa lebih dari satu. Di Finlandia, misalnya, Kementerian Keadilan memiliki tugas memeriksa laporan keuangan rutin partai, sedangkan Lembaga Audit Nasional bertugas untuk memeriksa laporan keuangan kandidat yang berkaitan dengan aktivitas selama masa kampanye pemilu. Di Italia, sebelum reformasi tahun 2012, Dewan Pengendali Pengeluaran Pemilu yang berada di bawah Majelis Audit Negara bertanggungjawab atas pengeluaran atau pengeluaran; Dewan Auditor di parlemen bertugas mengecek laporan keuangan tahunan partai politik; sedangkan Dewan Penjamin Pemilu Daerah bertugas untuk mengawasi pengeluaran para kandidat. Lembaga-lembaga ini tidak memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi seandainya

109 Council of Europe 2003b. Artikel 14 dari rekomendasi tersebut mendorong pembentukan sistem pengawasan independen untuk pendanaan partai politik dan kampanye pemilu.

terjadi pelanggaran. Pemisahan wewenang antar lembaga juga terjadi di Yunani dan Portugal. Meskipun bentuk dan model lembaga pengawasan sangat dipengaruhi oleh dasar hukum dan tradisi hukum di masing-masing negara (serta oleh keputusan pengelolaan sumber daya yang ada), pemisahan wewenang pengawasan kepada sejumlah lembaga dapat menghambat koordinasi antar institusi dan efektivitas pengawasan itu sendiri.

Mekanisme penegakan regulasi yang berfungsi dengan baik merupakan aspek yang esensial bagi kerangka kerja hukum keuangan politik. Jika mekanisme ini tidak bisa memenuhi fungsi dan tujuan-tujuannya, maka kredibilitas, efektivitas, dan *raison d'être* dari peraturan keuangan politik itu sendiri yang menjadi taruhannya.

Sanksi bagi pelanggaran keuangan politik

Hanya ada sedikit negara di dunia ini yang tidak memberikan sanksi bagi pelanggar peraturan keuangan politik. Di wilayah Eropa Utara, Barat, dan Selatan, satu-satunya negara yang tidak memberikan sanksi adalah Swiss.¹¹⁰ Jenis sanksi yang paling umum diterapkan adalah denda finansial, pemotongan/pemberhentian pemberian dana publik, dan hukuman penjara. Sedangkan jenis sanksi yang jarang diterapkan adalah pemberhentian atau pembubaran partai (yang mungkin merupakan bentuk hukuman paling berat) dan mencabut hak-hak politik (termasuk hak untuk dipilih dalam pemilu dan pencopotan dari posisi jabatan publik).

Konsep proporsionalitas merupakan salah satu karakteristik paling penting yang harus dicapai semua jenis pemberian sanksi: sanksi harus bersifat mencegah (*dissuasive*) dan proporsional dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan (serta proporsional pula dengan ukuran partai yang bersangkutan). Sayangnya, proporsionalitas ini jarang terpenuhi. Di Portugal, misalnya, meski undang-undang mencantumkan sanksi pidana (satu tahun penjara bagi bendahara atau ketua partai yang menerima donasi ilegal), pelanggaran finansial kerap hanya dilegal dengan denda meski skala pelanggaran yang dilakukan sangat besar. Contohnya, pada Juni 2007, Mahkamah Konstitusi mendenda Partai Sosial Demokrat 35.000 EUR (I\$49.000) karena telah menerima donasi ilegal dari perusahaan Somague sebesar 233.415 EUR (I\$328.000).¹¹¹ Di Prancis, pelanggaran terhadap peraturan donasi privat (khususnya donasi dari sumber-sumber terlarang, atau yang jumlahnya melebihi 7.500 EUR [I\$8.900]) hanya akan disanksi 'dengan denda maksimum 3.750 EUR (I\$4.400) atau hukuman kurungan satu tahun penjara, atau salah satu dari dua sanksi tersebut'.¹¹² GRECO mengungkapkan bahwa denda sebesar 3.750 EUR tidak efektif dalam mencegah

110 Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik tidak memiliki data mengenai Liechtenstein terkait persoalan ini.

111 De Sousa 2012.

112 Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, Art. 11-5 [UU No. 88-227 11 Maret 1988 mengenai transparansi keuangan di dalam politik, Art. 11-5].

partai untuk menerima donasi ilegal dalam jumlah besar, apalagi pemerintah tidak berhak untuk menyita donasi ilegal tersebut.¹¹³ Pemberian sanksi yang tidak efektif juga dapat ditemukan di Belgia, di mana hukuman untuk belanja kampanye yang melebihi ketentuan hanya pemberhentian subsidi dana publik selama empat bulan.

Pada beberapa kasus, sanksi yang dicantumkan dalam undang-undang terlalu berat, sehingga jarang benar-benar diterapkan di lapangan. Sebagai contoh, di Islandia sanksi atas pelanggaran peraturan keuangan politik adalah enam tahun penjara, dan kemungkinan besar tidak pernah benar-benar dilaksanakan secara penuh.¹¹⁴ Hukuman pidana jarang diterapkan di Belgia, Siprus, Finlandia, Prancis, Yunani, dan Britania Raya. Tentu saja, fakta bahwa sanksi jarang diterapkan bukan berarti bahwa mekanisme pencegahan telah berjalan dengan sempurna; sebaliknya, hal tersebut justru bisa menunjukkan bahwa sanksi tidak efektif.¹¹⁵

Pengawasan oleh sipil: masyarakat sipil dan media

Pada Februari 2013, terungkap skandal keuangan berskala-besar di Spanyol, setelah surat kabar *El País* mempublikasikan catatan keuangan (tidak resmi) dari partai Partido Popular. Catatan keuangan tersebut menyiratkan bahwa partai telah membuat catatan keuangan paralel selama lebih dari 20 tahun, mengaburkan informasi mengenai kontribusi rahasia dari banyak pengusaha yang didistribusikan kepada para petinggi partai.¹¹⁶ Sejumlah skandal keuangan politik di Eropa Barat banyak terungkap berkat peran peliputan yang dilakukan oleh media. Dan pada gilirannya, skandal-skandal yang terungkap tersebut memainkan peran yang krusial bagi dimulainya reformasi keuangan politik. Skandal korupsi politik juga kerap menciptakan opini publik yang bersifat kritis (bahkan cenderung keras), sehingga mempengaruhi perilaku partai dalam mengelola pendanaan mereka yang semakin meningkatkan transparansi.¹¹⁷ Itulah sebabnya media menjadi salah satu elemen penting dalam upaya pengawasan keuangan politik. Namun hanya sekitar 35 persen warga negara Eropa Barat yang menilai diri mereka memiliki informasi yang cukup mengenai tingkat korupsi di negara mereka masing-masing.¹¹⁸ Hal ini menunjukkan bahwa masih dibutuhkan lebih banyak perhatian dan upaya dari media untuk mengungkapkan isu sensitif tersebut.

113 GRECO 2007, h. 33.

114 Ibid., h. 18.

115 Doublet 2011, h. 53.

116 *El País* (2013).

117 Lihat, misalnya, Koß 2008.

118 Eurobarometer 2012a.

Kesimpulan

Proses pembentukan peraturan keuangan politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan telah dimulai bahkan sebelum Perang Dunia II, di mana partai politik di sejumlah negara mendapatkan dukungan finansial tidak langsung berupa jam tayang gratis di radio (untuk aktivitas kampanye), tarif pos yang lebih rendah, serta potongan pajak. Setelah perang usai, negara-negara di wilayah ini mulai menerapkan kerangka perundang-undangan keuangan politik yang lebih luas dan komprehensif. Undang-undang ini biasanya mulai diterapkan bersamaan dengan keputusan pemerintah untuk mulai memberikan subsidi dana publik kepada partai dan kandidat.

Pemberian subsidi dana publik dan penerapan peraturan keuangan politik menandakan perubahan konsepsi pemerintah terhadap partai politik dan perannya di dalam masyarakat: dari asosiasi yang bersifat privat dan sukarela menjadi organisasi publik.¹¹⁹ Partai politik dinilai esensial bagi demokrasi.¹²⁰ Perubahan konsepsi yang lebih positif ini merupakan justifikasi atas pemberian dana publik dalam jumlah besar dan pengelolaan dana tersebut melalui undang-undang.

Namun, dalam proses pembuatan undang-undang selalu terdapat konflik kepentingan yang inheren karena para pembuat kebijakan juga adalah anggota partai politik.¹²¹ Partai politik harus terus mencamkan persoalan ini, dan mereka harus mampu menunjukkan bukti imparialitas ketika akan merumuskan peraturan mengenai keuangan politik.

Negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan juga memiliki tradisi dan kerangka hukum yang berbeda-beda terkait persoalan intervensi negara di dalam aktivitas partai politik. Namun ada kecenderungan bahwa peraturan keuangan politik di antara negara-negara tersebut sedang menuju ke arah harmonisasi, khususnya yang menyangkut aspek akuntabilitas dan transparansi. Merendahkan batasan jumlah donasi privat yang harus dilaporkan kepada publik serta membuat laporan keuangan tahunan partai menjadi lebih mudah diakses oleh masyarakat telah dianggap sebagai dua syarat peraturan keuangan politik yang harus terpenuhi. Laporan dan rekomendasi di tingkat Uni Eropa untuk menciptakan ‘prinsip-prinsip umum’ telah menjadi stimulus penting bagi reformasi ke arah yang lebih harmonis.

Bab ini telah membahas dasar-dasar argumen di balik keputusan pemerintah untuk memberikan subsidi dana publik serta pembentukan peraturan mengenai keuangan politik, yakni untuk mencegah praktik pendanaan yang melanggar hukum, menyeimbangkan arena kompetisi pemilu, serta untuk

119 Epstein 1986; van Biezen 2004.

120 Schattschneider 1942, h. 1.

121 Katz dan Mair 2009, h. 756.

membantu partai dalam menghadapi ongkos berpolitik yang kian meninggi. Tetapi tetap saja keputusan tersebut tidak pernah lepas dari kritik.

Salah satu kritik paling terkenal di dalam diskursus ilmu politik menyatakan bahwa dana publik hanyalah alat yang digunakan partai besar atau partai berkuasa untuk mempertahankan kekuasaan dan kemenangan di dalam pemilu, sekaligus untuk menjauhkan sumber daya dari lawan-lawan mereka. Argumen ini membantah secara keras inti dari justifikasi pemberian dana publik: alih-alih meningkatkan dan memelihara demokrasi yang efektif, dana publik justru menjadi alat untuk menghantam para oposisi dan mengamankan posisi status quo.¹²² Hanya ada sedikit bukti yang dapat mendukung argumentasi tersebut, khususnya di wilayah Eropa Utara, Barat, dan Selatan. Kerangka perundang-undangan di wilayah ini umumnya telah memperhitungkan kebutuhan partai akan stabilitas kelembagaan dan pentingnya pluralisme politik melalui bantuan pendanaan bagi partai-partai kecil dan baru.¹²³

Pemberian subsidi berupa dana publik tentu saja telah membuat partai politik menjadi semakin bergantung pada negara. Dibandingkan dengan partai-partai politik di belahan dunia lain, tingkat ketergantungan partai di Eropa Utara, Barat, dan Selatan sangat mengejutkan: secara keseluruhan, dana publik menyumbang hampir tiga-perempat dari total pendapatan partai. Mengingat semakin turunnya keanggotaan partai dan tingginya tingkat kekecewaan publik terhadap partai politik,¹²⁴ tingginya tingkat ketergantungan terhadap negara dikhawatirkan akan membuat partai akan semakin menjauh dari realitas sosial. Kritik terakhir mengenai dana publik adalah bahwa pemberian dana publik tidak pernah benar-benar menyelesaikan persoalan fundamental mengenai korupsi politik – terutama karena salah satu tujuan pemberian dana publik adalah untuk itu.

Jika peraturan keuangan politik telah terbukti gagal menjadi obat yang mujarab, maka kesalahan dapat kita timpakan pada kualitas perundang-undangan yang melahirkan regulasi tersebut. Perundang-undangan keuangan politik di wilayah ini telah menjadi begitu kompleks dan komprehensif, meski semakin banyak mengatur aktivitas keuangan partai dan kandidat, tetapi tetap mengandung celah-celah yang dapat dieksploitasi sesuka hati. Regulasi yang terlalu kompleks, terutama jika dirancang dengan buruk, justru dapat melanggar prinsip-prinsip demokrasi dan tata negara yang ingin dijaga. Ini bukan cuma persoalan implementasi. Jika terbukti tidak efektif, undang-undang keuangan politik dapat merugikan kredibilitas lembaga perwakilan. Rekomendasi yang akan diberikan pada sub-bab berikut menyediakan

122 Ini merupakan salah satu argumen paling terkenal dibalik hipotesa 'partai-kartel' (Katz dan Mair 1995).

123 Lihat Piccio dan van Biezen 2014, akan terbit.

124 Lihat data World Values Survei sebagaimana dilaporkan dalam Dalton dan Wattemberg 2002, h. 265.

panduan bagi upaya reformasi di dalam lembaga pengawasan, partai politik, dan aktor media.

Rekomendasi

Pembuat kebijakan¹²⁵

Desain perundang-undangan keuangan politik memiliki dampak yang signifikan terhadap implementasi peraturan, efektivitas sistem pendanaan, dan legitimasi institusi politik. Para aktor politik akan selalu berusaha mencari celah regulasi yang dapat dieksploitasi, sehingga regulasi harus benar-benar dirancang dengan cermat. Ada dua tipe rekomendasi yang dapat diberikan kepada para pembuat kebijakan: pedoman formal mengenai pembuatan undang-undang; dan pedoman spesifik terkait isi atau konten dari undang-undang yang akan dibuat.

A. Tiga prinsip utama dalam proses pembuatan undang-undang keuangan politik:

1. *Koherensi internal*. Meskipun peraturan keuangan politik di Eropa Utara, Barat, dan Selatan telah banyak berkembang dalam aspek ruang lingkup dan detail regulasi, namun kebanyakan tidak menjadi semakin koheren. Undang-undang keuangan politik harus mencakup semua aspek pengelolaan dana partai dan kandidat politik, dan harus memberikan perhatian yang seimbang antara berbagai rangkaian regulasi yang ada. Maka akan sangat tidak masuk akal, misalnya, jika pemerintah ingin meregulasi dengan ketat sumber pendanaan privat partai/kandidat politik, namun tidak memberikan wewenang untuk melakukan investigasi bagi lembaga pengawas keuangan (Italia); atau berusaha membentuk peraturan yang ketat terhadap pemasukan partai namun tidak meregulasi pendanaan yang berasal dari kandidat yang diusung atau anggota partai yang bekerja sebagai pejabat publik (Portugal, Norwegia, Jerman); atau berusaha memberikan sanksi kepada partai politik yang tidak mematuhi kuota kesetaraan gender yang ditetapkan begitu rendah sehingga banyak diabaikan oleh partai politik itu sendiri (Prancis).
2. *Eksplisit*. Peraturan keuangan politik tidak boleh meninggalkan ruang bagi ambiguitas dan segala bentuk perumusan perundang-undangan yang kabur atau tidak jelas. Sebagai contoh, Pasal 13 undang-undang keuangan politik di San Marino memperbolehkan donasi anonim hanya bila jumlahnya ‘masuk akal’. Aktor-aktor politik akan dengan mudah mengambil keuntungan dari pemilihan kata yang ambigu semacam itu, sehingga esensi peraturan keuangan politik yang ingin

125 Pembuat kebijakan didefinisikan sebagai orang-orang yang terlibat dalam proses drafting, perubahan, dan pengadopsian kebijakan keuangan politik, entah dari lembaga eksekutif ataupun dari legislatif.

dicapai menjadi sia-sia.

3. *Komprensif*. Sejumlah negara memiliki kerangka perundang-undangan keuangan politik yang terfragmentasi dan terpisah-pisah ke dalam berbagai instrumen legislatif. Memasukkan semua regulasi tersebut ke dalam satu undang-undang merupakan langkah penting untuk meningkatkan kejelasan dan transparansi keuangan politik.

B. Lima rekomendasi terkait isi undang-undang keuangan politik:

1. *Menyeimbangkan pendanaan publik dan privat*. Memberikan subsidi dana publik merupakan langkah penting untuk meningkatkan pluralisme politik dan menyeimbangkan arena kompetisi di dalam pemilu. Tetapi partai politik juga tidak boleh kehilangan relasi mereka dengan para konstituen. Oleh sebab itu undang-undang keuangan politik harus menyeimbangkan dana publik dan dana privat sebagai sumber pendapatan bagi partai dan kandidat politik, serta membantu membangun insentif bagi keduanya untuk membangun koneksi yang lebih dekat dengan masyarakat.
2. *Manfaatkan dana publik sebagai alat untuk meningkatkan kesetaraan gender*. Kerangka regulasi yang menghubungkan dana publik dengan kesetaraan gender masih jarang dilakukan di Eropa Utara, Barat, dan Selatan. Mengingat ketergantungan partai politik terhadap dana negara, subsidi dana publik memiliki potensi yang sangat besar sebagai insentif bagi partai untuk mengubah struktur internal mereka. Undang-undang keuangan politik harus mencakup tindakan-tindakan yang dapat menjamin kesetaraan gender antara laki-laki dan perempuan secara *de facto*.
3. *Pelaporan*. Undang-undang keuangan politik harus mewajibkan partai dan kandidat politik untuk menyerahkan laporan keuangan mereka dalam format standar yang mencakup semua detail mengenai pemasukan dan pengeluaran. Donasi-donasi besar (> 4.000 EUR) harus dilaporkan secara terpisah, termasuk detail identitas sang pendonor. Tetapi laporan keuangan juga tidak boleh terlalu sulit dan kompleks sehingga menjadi beban administratif bagi partai politik.
4. *Lembaga pengawas*. Lembaga yang bertugas untuk mengawasi pendanaan partai dan kandidat politik harus steril dari kekuasaan politik. Mekanisme pengawasan masih terhubung, baik secara langsung maupun tidak langsung, kepada parlemen di mayoritas negara-negara Eropa. Pembentukan lembaga pengawas yang independen (seperti CNCCFP di Prancis dan Electoral Commission di Britania Raya) dapat menjadi stimulus bagi negara-negara lain untuk melakukan hal yang sama. Hal ini bisa mencegah terjadinya persoalan kerja sama antar institusi, meningkatkan standarisasi dan keahlian dalam proses audit, serta dapat meningkatkan transparansi bagi publik. Lembaga pengawas juga harus mempublikasi informasi keuangan politik kepada publik di dalam konteks yang tepat (tepat waktu) dan mudah dimengerti.

5. *Sanksi*. Sanksi hanya akan membatasi perilaku aktor politik ketika ongkos yang harus mereka bayar atas ketidakpatuhan lebih besar dari keuntungan yang didapat. Sanksi harus bersifat proporsional dengan skala pelanggaran yang terjadi (juga proporsional terhadap ukuran partai) dan harus bersifat mencegah (bukan menghukum).

Badan-badan pengawas dan penegak hukum

1. *Hindari penyebaran tanggung jawab*. Mayoritas negara-negara di Eropa Utara, Barat, dan Selatan memiliki sejumlah lembaga yang berbeda-beda untuk mengontrol pengelolaan keuangan partai dan kandidat politik. Koordinasi antar institusi mesti terus ditingkatkan agar upaya pengawasan dapat berjalan secara lebih efisien, tepat waktu, dan efektif.
2. *Tingkatkan spesialisasi*. Kualitas pengendalian dan pengawasan akan sangat bergantung pada spesialisasi tenaga kerja (staf) yang ada di lembaga. Pelatihan dan pengembangan keahlian harus menjadi prioritas untuk menjaga tingkat kompetensi tenaga kerja di semua tingkatan.
3. *Kerja sama*. Kerangka hukum yang berbeda-beda di antar negara Eropa dapat menjadi kesempatan bagi masing-masing negara untuk belajar dari pengalaman lembaga pengawas di negara lain. Bangun jaringan internasional dan fokus pada pengadaan pelatihan dan seminar-seminar internasional.
4. *Publikasi informasi secara daring (online)*. Selama masih dalam batas peraturan hukum, laporan keuangan partai dan kandidat politik harus dapat diakses melalui situs resmi lembaga pengawas. Laporan tahunan yang diterbitkan harus mencakup ikhtisar dan rangkuman dari semua temuan lembaga pengawas dalam format yang terstandarisasi sehingga memudahkan masyarakat, media, dan peneliti untuk melakukan analisis komparatif.

Partai politik dan politisi

1. *Dukung pluralisme politik*. Partai politik harus dapat menjamin bahwa undang-undang keuangan politik tidak akan menghambat munculnya partai dan politisi-politisi muda.
2. *Jadi teladan*. Proses pembentukan undang-undang merupakan aktivitas yang memakan waktu banyak, dan kadang memakan waktu bertahun-tahun agar sebuah reformasi bisa terjadi. Bahkan jika tidak ada regulasi hukum yang menjadi panduan, partai politik tetap dapat menjadi contoh mengenai praktik-praktik pendanaan yang baik. Contohnya, Partito Democratico di Italia secara sukarela membentuk prosedur akuntansi yang baik, dan partai-partai lain mengadopsi cara-cara tersebut dengan sukarela pula.
3. *Jangan terlalu bergantung pada dana publik*. Jumlah keanggotaan partai politik di wilayah ini semakin turun dengan tajam, sehingga

mengurangi pendapatan partai dari kontribusi anggota dan semakin meningkatkan ketergantungan mereka terhadap dana dari pemerintah. Meskipun bergantung pada satu donatur besar (negara) merupakan cara yang lebih mudah daripada harus berurusan dengan ribuan donatur-donatur kecil dalam jangka pendek, mendiversifikasi sumber pemasukan akan membuat partai lebih kebal dalam jangka panjang jikalau terjadi perubahan signifikan dalam ketersediaan dana publik oleh negara.

4. *Dapat mempertanggungjawabkan semua tindakan kepada pemilih.* Semakin tingginya tingkat kekecewaan dan ketidakpercayaan publik kepada partai politik telah membuat banyak gerakan protes dan pembentukan partai anti-status quo yang terus menggerus eksistensi partai politik tradisional di Eropa. Untuk mendapatkan kembali kepercayaan publik (dan bertahan hidup), partai politik perlu memperkuat kerangka kerja regulasi dan meningkatkan standar integritas internal mereka.

Media

1. *Penuhi harapan publik.* Media massa (pers) memiliki peran sentral dalam mengungkap praktik-praktik ilegal dan korup yang dilakukan oleh partai politik, kandidat, dan pejabat negara. Dengan menginformasikan hal-hal tersebut kepada masyarakat, pers telah membantu meningkatkan akuntabilitas demokrasi.
2. *Sajikan 'informasi yang berguna'.* Mulai banyak negara yang memiliki lembaga pengawas independen yang bertugas untuk mempublikasi laporan-laporan keuangan politik yang mudah diakses oleh publik. Oleh karena laporan-laporan tersebut sangat bergantung oleh input informasi dari media, maka media memiliki tanggung jawab untuk menyediakan informasi akurat dan berkualitas yang berbasis pada dokumen-dokumen, perundang-undangan, dan statistik yang resmi. Sebisanya mungkin media harus menahan diri untuk tidak mempublikasi skandal keuangan hanya demi rating atau publikasi.
3. *Jadikan isu keuangan politik sebagai agenda utama.* Perhatian media terhadap persoalan keuangan politik bisa dibilang tidak konsisten; sorotan hanya diberikan pada saat periode kampanye/pemilu atau ketika terjadi skandal finansial yang besar. Media seharusnya tetap mengajukan rangkaian pertanyaan secara reguler (bahkan kepada aktor-aktor dari partai kecil) dan terus menyuplai masyarakat dengan informasi.
4. *Pertahankan independensi dari donatur partai politik.* Banyak kantor media di wilayah ini menjadi semakin politis dari tahun ke tahun, baik secara langsung (misalnya di Italia, di mana kantor media dan partai politik dapat dipimpin oleh orang yang sama) maupun secara tidak langsung, di mana sejumlah kantor media didanai oleh satu orang

yang sama dengan yang membiayai partai politik (misalnya di Swedia, di mana hingga 2009, LO, sebuah konfederasi serikat dagang yang memiliki koneksi kuat dengan Partai Sosial Demokrat, memegang mayoritas kepemilikan atas surat kabar terbesar di Swedia). Oleh sebab itu, semua media harus dapat menjamin bahwa mereka tidak memiliki konflik kepentingan semacam itu.

Referensi

- Barkhuysen, T. (2004) 'Politieke participatie van discriminerende partijen: ondersteunen, gedogen of bestrijden?', [Partisipasi partai politik diskriminatif: dukung, toleransi atau lawan?] dalam M. M. Groothuis (ed.), *Grondrechten in de pluriforme samenleving* [Hak-hak Fundamental dalam masyarakat plural], h. 42–54. Leiden: Stichting NJCM-Boekerij.
- Casal Bertoa, F., Piccio, D. R., Molenaar, F. dan Rashkova, E. (2014). 'The World Upside Down: De-Legitimising Political Finance Regulation', *International Political Science Review*.
- Clift, B. dan Fisher, J. (2004) 'Comparative Party Finance Reform: The Cases of France and Britain', *Party Politics*, 10, h. 677–99.
- Clift, B. dan Fisher, J. (2005) 'Party Finance Reform as Constitutional Engineering? The Effectiveness and Unintended Consequences of Party Finance Reform in France and Britain', *French Politics*, 3, h. 234–57.
- Colombo, E. (2013) 'Superflop per le donazioni private 2012' [Superflop untuk Donasi Privat 2012], *Il Messaggero*, 6 Juni.
- Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) (2010) *Treizieme rapport d'activite* [Laporan Aktivitas ke Tiga Belas], tersedia pada http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2010.pdf
- Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) (2005–2006) *Neuvieme rapport d'activite* [Laporan Aktivitas ke Sembilan], tersedia pada http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_activite_2005-2006.pdf
- Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) (2011), *Avis relatif a la publication generale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2010* [Kajian terhadap laporan mengenai partai dan kelompok politik tahun 2010], h. 6, tersedia pada http://www.cnccfp.fr/docs/partis/comptes/cnccfp_comptes_2010.pdf
- Committee on Standards in Public Life (UK) Annual Reports, tersedia pada <http://www.public-standards.gov.uk/our-work/annual-reports/>
- Committee on Standards in Public Life (UK) (1998) *Fifth Report of the Committee*

on Standards in Public Life (the 'Neill Report').

Committee on Standards in Public Life (UK) (2011) *Thirteenth Report of the Committee on Standards in Public Life: Political Party Finance: Ending the Big Donor Culture*.

Council of Europe (2001a) *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties*, tersedia pada <http://www.osce.org/odihr/37843?download=true>

Council of Europe (2001b) *Financing of Political Parties*, Parliamentary Assembly, Rec. 1516, tersedia pada <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1516.htm>

Council of Europe (2003) *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, tersedia pada <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%202003%20%284%29%20pol%20parties%20EN.pdf>

Council of Europe (2009) 'Declaration: Making Gender Equality a Reality', Committee of Ministers, CM(2009)68, tersedia pada <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1441675&Site=CM>

Council of Europe (2010) 'Increasing Women's Representation in Politics through the Electoral System', Parliamentary Assembly, Rec. 1899, tersedia pada <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1899.htm>

Crouch, C. (2004) *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Dalton, R. dan Wattenberg, M. (eds) (2002) *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

De Saambinder (2005) 'SGP en non-discriminatie' [SGP dan non-diskriminasi], 22 September, h. 4–5.

De Sousa, L. (2005) 'Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring, Enforcement and Sensible Internal Party Accountability'. Makalah dipersiapkan untuk konferensi internasional *Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America*, ISCTE, Lisbon, 19–20 Mei.

De Sousa, L. (2012) 'New Challenges to Political Financing Supervision: The Case of the Portuguese Entity for Accounts and Political Financing (EAPF)'. Makalah dipresentasikan pada Panel APCP mengenai Regulasi Partai di Eropa Selatan: Portugal dalam Perspektif Komparatif, Lisbon, 1–3 Maret.

Doublet, Y. M. (2011) 'Fighting Corruption: Political Funding'. Kajian tematik terhadap Evaluasi GRECO, Council of Europe.

Dragstra, L. (2008) *Enige opmerkingen over partijfi nanciering* [Beberapa Catatan

- mengenai Pendanaan Partai]. Disertasi Doktorat, University of Amsterdam.
- Dupont, Thierry (2010) 'Micro-partis, Maxi-Fric', *L'Express*, 1 Juli, tersedia pada http://www.lexpress.fr/actualite/politique/micro-partis-maxi-fric_903396.html
- El Pais* (2013) 'Dos decades de notas llenas de incognitas' [Catatan Dua Dekade mengenai Hal-hal yang Tidak Diketahui], 3 Februari, tersedia pada http://politica.elpais.com/politica/2013/02/02/actualidad/1359819189_845362.html
- Electoral Commission (UK) (2008) *Party Finance and Expenditure in the United Kingdom. The Government's Proposals: The Electoral Commission's Response*.
- Electoral Commission (UK) (2011) *General Election 2010: Campaign Spending Report*.
- Epstein, L. D. (1986) *Political Parties in the American Mold*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Eurobarometer (2012a) *Corruption on the Rise?* European Commission Press Release.
- European Commission (2011) *Fighting Corruption in the EU*, tersedia pada http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/pdf/1_act_part1_v121_en.pdf
- European Parliament (EP) (2012) Resolution of 13 March 2012 on Women in Political Decision-making – Quality and Equality (2011/2295(INI)).
- Ewing, K. D. dan Ghaleigh, N. S. (2006) 'The Cost of Giving and Receiving: Donations to Political Parties in the United Kingdom', tersedia pada http://www2.law.ed.ac.uk/file_download/publications/2_31_thecostofgivingandtaking.pdf
- Farrell, D. M. dan Webb, P. (2002) 'Political Parties as Campaign Organizations', dalam R. J. Dalton dan M. P. Wattenberg (ed), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, h. 102–28. Oxford: Oxford University Press.
- Fisher, J. (2001) 'Campaign Finance: Elections Under New Rules', dalam P. Norris (ed.), *Britain Votes 2001*, h. 125–36. Oxford: Oxford University Press.
- Griner, S. (2005) 'The Delicate Balance between Political Equity and Freedom of Expression', dalam *Political Party and Campaign Financing in Canada and the United States*, h. 61–70. Stockholm: International IDEA.
- Group of States against Corruption (GRECO) (2007) Evaluation Report on Transparency and Party Funding. Third Evaluation Round Reports, tersedia pada http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp
- International IDEA, Basis Data mengenai Keuangan Politik, tersedia pada <http://www.idea.int/political-finance>.

- Inter-Parliamentary Union (IPU) (2012) 'Women in Parliament in 2012: The Year in Perspective', tersedia pada <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2012e.pdf>
- Katz, R. S. dan Mair, P. (1995) 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party', *Party Politics*, 1(1), h. 5–28.
- Katz, R. S. dan Mair, P. (2009) 'The Cartel Party Thesis: A Restatement', *Perspectives on Politics*, 7(4), h. 753–66.
- Koole, R. (2001) 'Political Finance in Western Europe: Britain and France', dalam K. H. Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, h. 73–91. Baden-Baden: Nomos.
- Kos, M. (2008) 'Party Goals, Institutional Veto Points and the Discourse on Political Corruption: The Evolution of the German Party Funding Regime', *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(3), h. 283–301.
- Krouwel, A. (1999) *The Catch-all Party in Western Europe 1945–1990. A Study in Arrested Development*. Disertasi doctoral, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Lei da Paridade, Lei Organica no 3/2006, de 21 de Agosto [Hukum Keseimbangan, Hukum Organik No. 3/2006, 21 Agustus, Portugal.
- Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative a la transparence financiere de la vie politique, art. 11-5 [UU No. 88-227, 11 Maret 1988 mengenai Transparansi Keuangan Politik, Prancis].
- Mair, P. (1998) 'Representation and Participation in the Changing World of Party Politics', *European Review*, 6(2), h. 161–74.
- Mair, P. (2003) 'Political Parties and Democracy: What Sort of Future?', *Central European Political Science Review*, 4(3), h. 6–20.
- Mathiason, Nick (2011) 'Hedge Funds, Financiers and Private Equity Make Up 27% of Tory Funding,' Bureau of Investigative Journalism, 30 September, tersedia pada <http://www.thebureauinvestigates.com/2011/09/30/hedge-fundsfinanciers-and-private-equity-tycoons-make-up-27-of-tory-funding/>
- Murray, R. (2007) 'How Parties Evaluate Compulsory Quotas: A Study of the Implementation of the "Parity" Law in France', *Parliamentary Affairs*, 60(4), h. 568–84.
- Nassmacher K.-H. (1993) 'Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies', dalam A. B. Gunlicks (ed.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, h. 233–67. Boulder CO: Westview Press.
- Nassmacher K.-H. (ed.) (2001) *Foundations for Democracy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nassmacher, K.-H. (2003) 'Party Funding in Continental Western Europe', dalam R. Austin dan M. Tjernstrom (eds), *Funding of Political Parties and Election*

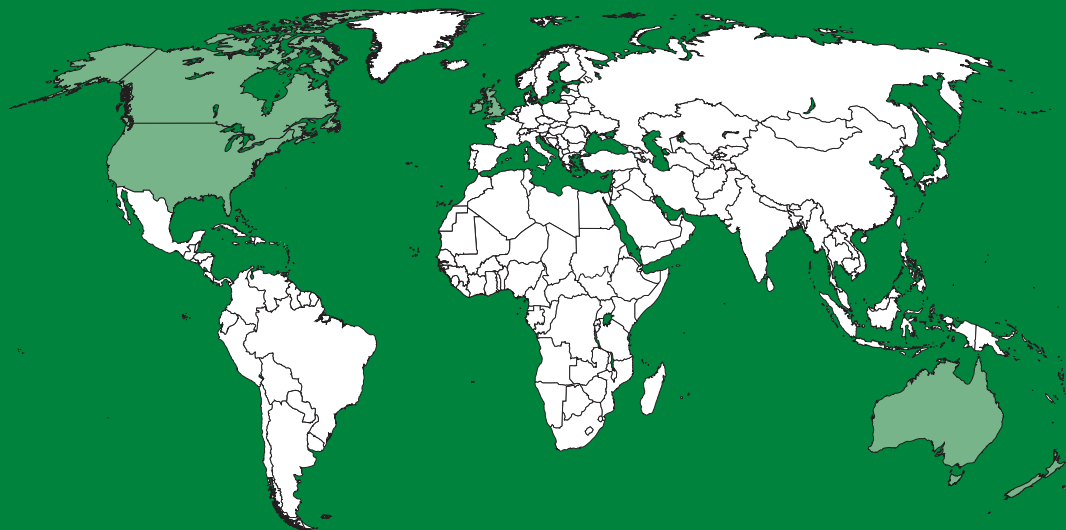
- Campaigns*, h. 117–37. Stockholm: International IDEA.
- Nassmacher, K.-H. (2009) *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- ‘Notitie Herijking Wet subsidiering politieke partijen’, Kst. 27442 [Memo dan Revisi Undang-Undang Dana Publik untuk Partai Politik: Belanda].
- Ohman, M. (2012) *Political Finance Regulations Around the World: An Overview of the International IDEA Basis Data*. Stockholm: International IDEA.
- Oomen, B., Huijt, J. dan Ploeg, M. (2010) ‘CEDAW, the Bible and the State of the Netherlands: The Struggle over Orthodox Women’s Political Participation and their Responses’, *Utrecht Law Review*, 6(2), h. 158–74.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2010) *Guidelines on Political Party Regulation*.
- Piccio, D. R. (2012) ‘Party Regulation in Europe: Country Reports’, Serial Makalah mengenai Regulasi Hukum Partai Politik, No. 18, tersedia pada <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1812.pdf>
- Piccio, D. R. (2013) ‘Restraint in Party Regulation? Confronting the Rhetoric and the Reality of Party Regulation in the Netherlands’, Serial Makalah mengenai Regulasi Hukum Partai Politik.
- Piccio, D. R. (2014) ‘A Self Interested Legislator? Party Regulation in Italy’, *South European Society and Politics*, Vol. 19, no. 1, h. 135–52.
- Piccio, D. R. dan van Biezen, I. (2014, forthcoming) ‘More, and More Inclusive, Regulation: The Hukum Parameters of Public Funding’, dalam R. Boatright (ed.), *The Deregulatory Moment? A Comparative Perspective on Changing Campaign Finance Laws*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Pinto-Duschinsky, M. (2002) ‘Financing Politics: A Global View’, *Journal of Democracy*, 13(4), h. 69–86.
- Rechtbank’s-Gravenhage [District Court of the Hague] (2005) *LJN:AU2088, HAZA 03/3395*.
- Saviano, R. (2013) ‘Quel voto di scambio che uccide la democrazia’ [Praktik Jual-Beli Suara yang Membunuh Demokrasi], *La Repubblica*, 11 Februari.
- Scarrow, Susan E. (2004) ‘Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context’, *Party Politics*, 10, h. 653–75.
- Scarrow, Susan E. (2007) ‘Political Finance in Comparative Perspective’, *Annual Review of Political Science*, 10, h. 193–210.
- Schattschneider, E. E. (1942) *Party Government*. New York: Farrar and Rinehart, Inc.

- Seiradaki, Emmanouela (2012) 'In Midst of Crisis, State Funding for Greek Political Parties Increases', 13 Januari, *Greek Reporter*, tersedia pada <http://greece.greekreporter.com/2012/01/13/in-midst-of-crisis-state-funding-for-greekpolitical-parties-increases/>
- Standards in Public Office Commission of Ireland (2007) *Submission to the Minister for the Environment, Heritage and Local Government concerning spending limits at local elections*, tersedia pada <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/Our-Policies/Review-of-Legislation/Submission-to-the-Minister/>
- Statistics Norway (2005–2011), tersedia pada <http://www.ssb.no/forside>
- Sustainable Government Indicators (2011), tersedia pada http://www.sgi-network.org/index.php?page=indicator_quali&indicator=S1_4
- Svasand, L. (1992) 'Norway', dalam Richard S. Katz dan Peter Mair (eds), *Party Organizations: A Data Handbook*, h. 732–80. London: Sage.
- Ten Napel, H. M. (2011) 'Finishing the Work Begun by the French Revolution: A Critical Analysis of the Dutch Supreme Court Judgment on the Political Reformed Party and Passive Female Suffrage', *European Public Law*, 17(1), h. 61–70.
- Testo Unico delle Leggi Elettorali D.P.R (1957) [Teks Gabungan atas Undang-Undang Pemilu, Surat Keputusan Presiden Republik] 30 marzo 1957, n 361, art. 96 [UU No. 361, 30 Maret 1957, Artikel 96. Italia].
- The 1979 Election of Members to the House of Representatives Law [Law No. 72/79, Siprus] (1979).
- Times of Malta* (2009) 'Openness and Transparency in Party Funding', 18 Desember, tersedia pada <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20091218/opinion/openness-and-transparency-in-party-funding.286431>
- Van Biezen, I. (2004) 'Political Parties as Public Utilities', *Party Politics*, 10(6), h. 701–22.
- Van Biezen, I. (2011) 'Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe', *British Journal of Political Science*, 42, h. 187–202.
- Van Biezen, I. dan Nassmacher, K. H. (2001) 'Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal and Spain', dalam K. H. Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, h. 131–54. Baden-Baden: Nomos Verlaggesellschaft.
- Van Biezen, I. dan Kopecky, P. (2007) 'The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and rent-seeking in Contemporary Democracies', *Party Politics*, 13(2), h. 235–54.
- Van Biezen, I., Mair, P. dan Poguntke, T. (2012) 'Going, Going ... Gone? The

- Decline of Party Membership in Contemporary Europe', *European Journal of Political Research*, 51, h. 24–56.
- Van Biezen, I. dan Molenaar, F. (2012) 'The Europeanisation of Party Politics? Competing Regulatory Paradigms at the Supranational Level', *West European Politics*, 35(1), h. 632–56.
- Van Biezen, I. dan Piccio, D. R. (2013) 'Shaping Intra-Party Democracy: On the Hukum Regulation of Internal Party Organizations', dalam R. S. Katz dan W. Cross (ed), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, h. 27–48. Oxford: Oxford University Press.
- Vernardakis, C. (2012) 'From Mass Parties to Cartel Parties: The Evolution of the Structure of Political Parties in Greece through Changes in their Statutes and Systems of Financing', Serial Makalah mengenai Regulasi Hukum Partai Politik, No. 18, tersedia pada <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp2712.pdf>
- Voerman, G. (2012) 'Over de toekomst van de politieke partij' [Masa Depan Partai Politik]. Oratie [Kuliah], Rijksuniversiteit Groningen, 18 September.
- Weekers, K. dan Maddens, B. (2009) *Het geld van de partijen* [Uang Partai]. Leuven: Acco.
- Widfeldt, A. dan Pierre, J. (1992) 'Sweden', dalam Richard S. Katz dan Peter Mair (eds), *Party Organizations: A Data Handbook*, h. 781–836. London: Sage.
- Women's Environment and Development Organization [WEDO] (2007), 'Women Candidates and Campaign Finance', tersedia pada <http://www.wedo.org/wpcontent/uploads/women-candidates-and-campaign-finance-report-final.pdf>

BAB 8

BAB 8



Negara-Negara Demokrasi Maju Berbahasa Inggris (Anglofonik)

Karl-Heinz Nassmacher

Pendahuluan

Bab ini akan fokus membahas enam negara anglofonik dengan tradisi demokrasi yang maju di wilayah Eropa Barat, Amerika Utara, dan Oceania: Australia, Kanada, Irlandia, Selandia Baru, Britania Raya, dan Amerika Serikat (AS).¹ Terlepas dari berbagai perbedaan ukuran negara dan lokasi geografis, keenam negara ini memiliki kesamaan tradisi hukum, kultural, dan sejarah yang dapat memudahkan kita untuk melakukan analisis komparatif terhadap pengalaman mereka dalam menangani berbagai persoalan demokrasi modern, khususnya terkait isu keuangan. Meskipun tradisi demokrasi negara-negara ini terbilang sudah tua, pada kenyataannya mereka belum mampu menyelesaikan semua persoalan keuangan politik. Persoalan-persoalan tersebut di antaranya arena kompetisi pemilu yang tidak seimbang, ketergantungan terhadap donasi dari korporasi dan serikat dagang, serta derasnya aliran dana yang berasal dari aktor politik non-partai dan non-kandidat ('pihak ketiga'). Berbagai celah hukum di masing-masing negara telah sering memberikan kesempatan bagi para pemangku kepentingan untuk menghindari berbagai regulasi dan jelas-jelas mengancam prinsip transparansi finansial.

Keenam negara yang menjadi bahasan di dalam bab ini merupakan anggota dari Organisasi untuk Kerjasama dan Pengembangan Ekonomi (Organisation for Economic Cooperation and Development/OECD) dengan penghasilan yang tinggi. Keenamnya juga memiliki tradisi lisan bahasa Inggris²

1 Huntington (1991, p. 15) mengklasifikasi lima dari enam negara ini sebagai 'gelombang pertama' demokrasi. Irlandia dikelompokkan ke dalam 'gelombang kedua' demokrasi, meskipun negara ini berpartisipasi dalam pengembangan institusi demokrasi sebagai bagian dari Britania Raya.

2 Terlepas dari fakta bahwa negara ini memiliki dua bahasa nasional, Kanada dimasukkan ke dalam bab ini karena tradisi hukum publiknya. Cf. Austin dan Tjernstrom 2003, h. 51, catatan 1. Meskipun bahasa resmi pertama Irlandia adalah Gaelic, bahasa resmi kedua adalah bahasa Inggris.

(anglofonik) dan tradisi hukum yang sama (*'common law'*).³ Kesemuanya memiliki sejarah panjang kepemiluan yang bebas, pemerintahan kerakyatan, dan supremasi hukum (*the rule of law*). Peran partai politik kerap berganti-ganti antara partai pemerintah dan oposisi. Kesemua negara pernah menjadi bagian dari Kerajaan Inggris – AS hingga 1776-1783 dan Irlandia hingga 1916-1920 – dan sisanya masih merupakan anggota negara persemakmuran.

Namun mereka juga memiliki berbagai perbedaan penting, khususnya terkait dengan sistem politik yang digunakan. Tiga negara (AS, Kanada, dan Australia) merupakan negara federal,⁴ sedangkan tiga lainnya (Britania Raya, Selandia Baru, dan Irlandia) menggunakan sistem kesatuan dengan pemerintahan terpusat.⁵

Hanya AS yang menggunakan sistem presidensial dan memisahkan tiga cabang pemerintahan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Pemisahan kekuasaan ini tidak menuntut terjadinya *joint action* di antara partai-partai di parlemen, yang akan mempengaruhi posisi dan sikap partai di dalam sistem politik. Di AS, kandidat individual merupakan figur sentral di dalam proses kepemiluan; partai politik hanya memiliki peran yang sangat terbatas di dalam proses pemilihan kandidat karena sistem pemilihan primer (*primary electoral system*) yang digunakan oleh sebagian besar negara bagian di AS.

Lima negara lainnya merupakan negara *demokrasi parlementer* yang merujuk pada 'model Westminster', di mana kekuasaan eksekutif dan legislatif digabungkan ke dalam kabinet yang berbasis suara mayoritas. Partai politik di negara-negara ini memiliki peran yang lebih sentral di parlemen dan pemerintahan; meskipun di tiga dari lima negara ini tetap menitik-beratkan pada kandidat individual karena sistem pemilu mayoritarian yang digunakan.⁶ 'Model keuangan politik Westminster' memiliki ciri-ciri minim regulasi, sering menetapkan pembatasan pengeluaran (untuk kandidat), dan minimnya subsidi dana publik. Model ini menerapkan konsep transparansi 'kepada belanja kampanye oleh kandidat namun tidak kepada pendapatan dan pengeluaran partai politik secara umum'.⁷ Salah satu tujuan yang ingin dicapai oleh bab ini adalah menganalisis seberapa efektif penerapan model tersebut di negara-negara yang menjadi rujukan.

AS dan Britania Raya telah mengesahkan peraturan keuangan politik sejak abad ke-19. Pada 1883, kedua negara mengesahkan undang-undang yang bertujuan untuk melindungi proses politik di dalam pemilu; AS menerapkan

3 Orr (2010a, h. 24) menyebutnya sebagai 'persaudaraan common law'.

4 Bandingkan dengan Orr 2010a, h. 22. Pada praktiknya, hal ini berarti lebih dari 70 regulasi yang berbeda dapat didiskusikan. Tetapi, bab ini hanya akan membahas regulasi pada tingkat federal.

5 Britania Raya memiliki parlemen terpisah di Skotlandia, dewan nasional di Irlandia Utara dan Wales, tetapi peraturan finansial umumnya ditetapkan di parlemen Westminster.

6 Irlandia menggunakan sistem voting tunggal sedangkan Selandia Baru menggunakan sistem proporsional campuran.

7 Pinto-Duschinsky 2001, h. 20.

larangan eksploitasi pegawai negara di dalam pemilu, dan Britania Raya melarang distribusi minuman beralkohol dalam kaitannya dengan aktivitas kampanye.⁸ Kanada, Australia, dan Selandia Baru pertama kali mengesahkan beberapa peraturan yang telah dipakai Inggris untuk meregulasi belanja kampanye; setelahnya baru Irlandia mengikuti. Berbagai amandemen yang dilakukan setelahnya berkaitan dengan isu pengeluaran oleh partai dan lembaga lain, transparansi sumber dana, pembentukan lembaga pengawas, dan pelarangan/pembatasan kontribusi.

Tantangan keuangan politik terkini

Mekipun peraturan keuangan politik yang digunakan saat ini berbeda-beda di keenam negara, ada berbagai permasalahan yang harus dijelaskan sebelum masuk ke pembahasan regulasi secara lebih spesifik. Apakah pembatasan belanja dan donasi politik menghalang-halangi kebebasan sipil dan hak-hak konstitusional? Bisakah praktik penyalahgunaan fasilitas dan kekayaan negara oleh partai politik benar-benar dicegah? Apakah sebagian partai politik membutuhkan kontribusi dari korporasi dan serikat dagang? Apakah hanya partai politik dan kandidat yang perlu diregulasi sebagai aktor politik?

Ketidaksetaraan akses terhadap sumber daya

Perbedaan politik di antara partai mencakup ketidaksamaan daya tarik terhadap pemilih dan donatur. Oleh karena masing-masing partai memiliki konstituen dari segmen yang berbeda-beda di dalam masyarakat (misal: pengusaha atau serikat pedagang), maka tidak semuanya memiliki sumber daya yang sama besar. Ketidaksetaraan terhadap akses pendanaan ini pada gilirannya akan membuat kompetisi di dalam pemilu menjadi tidak seimbang. Sebaliknya, akses yang dapat diandalkan terhadap sumber daya yang memadai bagi semua partai dan kandidat akan membuat arena pertarungan di dalam pemilu menjadi lebih adil. Kebebasan untuk menggunakan uang dengan jumlah tidak terbatas di dalam pemilu hanya akan mentransfer kesenjangan kemakmuran di ranah sosial ke dalam ranah politik. Hal ini mengancam keberlangsungan prinsip kesetaraan (*equality*), sebuah aspek esensial di dalam politik demokrasi.⁹

Ketidaksetaraan akses pendanaan sebagian besar dapat diatasi dengan pemberian subsidi dana publik, sehingga semua peserta pemilu mendapatkan jumlah pemasukan minimal yang setara. Di banyak negara, subsidi dana publik diberikan bersama dengan beberapa persyaratan, misalnya mewajibkan sang penerima untuk lebih membuka informasi finansial mereka atau larangan/pembatasan berbagai aktivitas keuangan tertentu.

8 UU Reformasi Pelayanan Sipil (US Civil Service Reform Act); UU Pencegahan Tindakan Ilegal (UK Ilhukum Practices [Prevention] Act).

9 Paltiel 1981, h. 138; Geddis 2007, h. 4, 9.

‘Kebebasan berpendapat’ vs ‘pemilu yang adil’

Kebebasan berekspresi merupakan salah satu hak sipil yang paling dijunjung dan dilindungi di dalam konstitusi demokrasi. Sayangnya, kebebasan ini terkadang saling bertentangan dengan prinsip-prinsip pemilu yang adil. Di dalam konteks perundang-undangan keuangan politik, seringkali mahkamah konstitusi di keenam negara yang menjadi pembahasan di dalam bab ini harus memutuskan prinsip mana yang lebih utama bagi demokrasi. Di Australia dan AS, mahkamah tinggi mereka memutuskan bahwa prinsip ‘kebebasan berpendapat’ tidak dapat dikompromikan demi penyelenggaraan pemilu yang lebih adil dan setara. Individu-individu yang ingin mengekspresikan opini mereka boleh saja mengeluarkan uang lebih agar bisa didengar banyak orang, mereka juga bisa berbicara secara kolektif untuk mengekspresikan pandangan mereka. Oleh sebab itu Mahkamah Tinggi AS¹⁰ memutuskan bahwa uang merupakan salah satu dimensi penting dalam ‘berekspresi’ dan bahwa organisasi juga harus mendapatkan kebebasan tersebut. Pendeknya: uang merupakan bentuk ekspresi dan organisasi boleh berekspresi/berbicara.

Kebebasan untuk membatasi jumlah uang dan sumber daya yang lainnya dalam politik mendorong distribusi yang tidak setara terhadap income dan kesejahteraan diantara para anggotanya dalam masyarakat modern terhadap proses politik. Hal ini membahayakan kesetaraan (satu orang, satu suara), yang merupakan aspek yang esensial dalam seluruh proses politik demokrasi.

Kasus yang terjadi di Australia agak berbeda, meskipun terdapat beberapa kesamaan. Pada 1991, Partai Buruh Australia yang menguasai pemerintahan mengesahkan Undang-Undang Penyiaran Politik yang melarang TV dan radio komersial menayangkan iklan politik berbayar, serta menggratiskan biaya penayangan iklan di semua TV dan radio komersial.¹¹

Pada 1992 Mahkamah Tinggi memutuskan bahwa undang-undang ini melanggar konstitusi.¹² Namun, hal ini tidak berarti bahwa pemerintah Australia melarang segala bentuk pembatasan belanja partai politik; ada tiga negara bagian yang menetapkan peraturan pembatasan pengeluaran kepada partai dan kandidat politik.

Sedangkan di Kanada¹³ yang terjadi adalah sebaliknya: prinsip keadilan di dalam pemilu mengharuskan semua pandangan dapat didengar di dalam kampanye, sehingga penggunaan uang harus dibatasi untuk menghindari

10 Mahkamah Agung AS 1976, 2010.

11 Chaples 1994, h. 33–4.

12 Melalui keputusannya pada kasus *Australian Capital Television Pty Ltd. v Commonwealth* pada tahun 1992, Pengadilan Tinggi mengakui secara implisit kebebasan komunikasi politik di konstitusi Australia.

13 Mahkamah Agung Kanada 2004.

ketidakseimbangan dan ketidakadilan di antara peserta pemilu.¹⁴ Mahkamah tinggi di Selandia Baru dan Britania Raya belum pernah mengambil keputusan terkait konflik antara dua prinsip tersebut, dan pembatasan hukum bagi partai dan kandidat politik belum pernah diprotes dan disidangkan. Hal yang sama juga terjadi di Irlandia, yang menerapkan pembatasan pengeluaran kepada kandidat (tetapi tidak kepada partai politik) untuk meningkatkan prinsip kesetaraan dan keadilan di antara peserta pemilu.

Penyalahgunaan sumber daya negara

Salah satu persoalan lain terkait prinsip keadilan dalam pemilu adalah perilaku para petahana selama masa pemilu berlangsung. Setiap petahana yang maju kembali di dalam pemilu harus berhadapan dengan konflik kepentingan sebagai pejabat negara dan kandidat. Penyalahgunaan fasilitas dan sumber daya negara oleh petahana merupakan persoalan klasik dalam diskursus keuangan politik. Pemegang kekuasaan memang pasti memiliki berbagai privilese lebih besar dibandingkan kandidat-kandidat lain. Apa yang dapat mencegah mereka agar tidak mengeksploitasi privilese-privilese tersebut? Para pemilih dan kandidat lain tentu saja akan keberatan menggantungkan hasil akhir pemilu semata-mata kepada rasa keadilan sang petahana.

Petahana selalu dapat menggunakan uang negara untuk memenangkan diri mereka dalam pemilu. Penyalahgunaan sumber daya negara oleh petahana tidak terbatas pada kasus-kasus ekstrim di mana mereka membuat publisitas partisan dengan dana pemerintah,¹⁵ mengirim inspektor pajak untuk mengganggu kandidat oposisi, atau peliputan berlebihan lewat media massa milik pemerintah.¹⁶

Di Kanada dan Britania Raya, institusi negara (misalnya korporasi dengan kepemilikan publik, di Kanada disebut '*crown corporations*') tidak dianggap sebagai 'donatur hukum' bagi peserta pemilu. Di Australia dan AS, Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik menunjukkan bahwa terdapat berbagai regulasi untuk mencegah praktik penyalahgunaan sumber daya negara. Kedua negara, misalnya, memiliki daftar detail mengenai berbagai aktivitas kampanye yang tidak boleh dilakukan oleh pegawai negara. Pemberian bantuan keuangan berjumlah besar juga dilarang bagi pegawai negara, khususnya yang sedang dalam masa tugas. Di Britania Raya, ada larangan yang menyatakan bahwa pegawai negara 'tidak boleh melakukan aktivitas yang dapat membuat imparisalitas dan netralitas mereka dipertanyakan', dan bahwa 'menteri tidak boleh menggunakan sumber daya negara demi tujuan-tujuan politik'.¹⁷

14 Poin-poin utama yang berujung pada keputusan pengadilan terekam dalam Feasby 2010, h. 16.

15 Paltiel 1981, h. 151–2.

16 Walecki 2005, h. 152–6.

17 Cabinet Office 2010, h. 1–2.

Namun, di Australia, sebagaimana di negara-negara demokratis lain, 'iklan pemerintah telah dianggap sebagai keuntungan bagi pihak petahana' dan mayoritas hakim di Mahkamah Agung memperbolehkan 'penggunaan uang dari pembayar pajak untuk berbagai tujuan politik yang partisan'.¹⁸ Meskipun begitu, beberapa hakim telah 'mengekspresikan keprihatinan mereka terhadap berbagai praktik seperti mengiklankan kebijakan pemerintah sebelum kebijakan tersebut sempat dibahas di parlemen'.¹⁹

Di Selandia Baru, 'sekitar 1200 staf dipekerjakan oleh Lembaga Kementerian dan Parlemen, di mana banyak di antara mereka yang membawa atribut kepartaian. Selain itu pengelola partai di daerah (sebelumnya dibayar oleh organisasi partai) telah digantikan oleh agen pemilu (dan dibayar oleh Lembaga Parlemen)'.²⁰

Ketergantungan terhadap kontribusi dari korporasi dan serikat dagang

Kanada telah melarang kontribusi politik yang berasal dari korporasi dan serikat perdagangan, sementara di AS (meski terdapat regulasi yang sama pada 1907 dan 1943) terdapat banyak cara untuk menyelundupkan donasi semacam itu ke dalam proses politik, sebagaimana akan dibahas lebih detail di bagian selanjutnya. Tetapi, di tiga negara yang dibahas di sini, kontribusi dari korporasi dan serikat perdagangan merupakan sumber pendanaan andalan bagi partai politik. Partai Konservatif di Britania Raya, Partai Nasional di Selandia Baru, dan Partai Liberal di Australia sangat bergantung pada donasi perusahaan, termasuk kontribusi dari tokoh pengusaha. Partai Buruh di tiga negara yang dibahas di sini memang dibentuk sebagai kendaraan politik bagi gerakan serikat perdagangan, dan memang secara tradisional dibiayai oleh serikat, meskipun saat ini mereka bukan lagi satu-satunya sumber pendanaan partai.²¹ Di Irlandia Partai Buruh merupakan minoritas, meskipun skema pembiayaannya tidak berbeda dengan partai-partai buruh di negara lain.²²

Di Selandia Baru dan Britania Raya (dan mungkin juga di Australia dan Irlandia), tradisi 'kesadaran-kelas' di dalam keuangan politik pada dua partai terbesar mereka merupakan tantangan paling besar dalam menerapkan larangan (atau bahkan untuk sekedar pembatasan) terhadap kontribusi korporasi dan serikat dagang, sebagaimana yang telah diterapkan di Kanada dan AS.²³

18 Orr 2010a, h. 252.

19 Ibid. Melalui konvensi, aktivitas iklan politik semacam itu harus berakhir sebelum masa kampanye formal.

20 Edwards 2008, h. 9. Jumlah staf yang disebutkan mungkin dilebih-lebihkan, namun persoalan demarkasinya merupakan persoalan yang nyata.

21 Murphy dan Farrell 2002, h. 231. Hingga undang-undang terbaru disahkan, Partai Demokratik Baru Kanada juga mengalami situasi serupa; lihat Carty 2002, h. 360.

22 McAllister 2002, h. 392; Vowles 2002, h. 419; McMenamin 2008, h. 6.

23 Pinto-Duschinsky 1981, h. 137, 153, 162. Lihat juga Alexander 1992, h. 24 dan Ewing 2007, h. 231.

Kampanye pihak-ketiga

Di negara yang bebas, seorang individu yang bukan bagian dari partai atau kandidat politik dapat saja menggunakan kekayaan mereka untuk mempengaruhi arah kebijakan politik atau hasil akhir pemilu secara umum. Pengeluaran finansial yang dikeluarkan oleh pihak-ketiga ini merupakan ancaman serius karena jumlahnya yang bisa sangat besar. Prinsip transparansi juga terancam, terutama karena pendanaan semacam ini lebih sulit untuk diawasi selama periode pemilu. Beberapa sistem regulasi yang ada tidak pernah benar-benar mengatur pengeluaran dana pihak-ketiga (sejauh pengamatan, regulasi semacam itu hanya ada di Irlandia), sehingga membuat kelompok ini memiliki peran yang signifikan di dalam pengeluaran politik,²⁴ meskipun belanja kampanye oleh partai dan kandidat tunduk pada pembatasan menurut undang-undang.

Australia dan AS tidak memiliki pembatasan belanja kampanye atau pengeluaran untuk partai, kandidat,²⁵ maupun pihak-ketiga. Keputusan yang diambil pengadilan AS dalam kasus *Citizen United vs Komisi Pemilu Federal* semakin membuka peluang keterlibatan pihak-ketiga. Hitung-hitungan terkait pemilu presiden tahun 2012 menyatakan bahwa, meskipun Barack Obama hanya menerima 10 persen dari total kontribusi politik mereka dari pihak-ketiga, lebih dari sepertiga dana yang dihabiskan oleh Mitt Romney berasal dari pihak-ketiga.²⁶ Meskipun begitu, baik pemerintah AS dan Kanada mewajibkan partai untuk melaporkan semua pendanaan yang berasal dari pihak-ketiga kepada publik.

Kanada,²⁷ Selandia Baru,²⁸ dan Britania Raya²⁹ telah selangkah lebih maju. Mereka tidak saja menerapkan regulasi hukum yang membatasi pengeluaran partai dan kandidat, tetapi juga kontribusi yang berasal dari pihak-ketiga selama periode kampanye. Implementasi kontrol dan pengawasan yang

Hal yang sama (meskipun srgumennya lebih rumit dan kompleks) juga diutarakan dalam Orr 2010a, h. 261. Sedangkan argumen yang agak kurang rigid berdasarkan hanya penalaran satu sisi diutarakan oleh Rowbottom 2012, h. 19, 25; Tham 2012, h. 40–6; dan Ewing 2012, h. 71–2. Persoalan mendasarnya diekspresikan dengan baik dalam Fisher 2007, h. 2–5. Situasi di Irlandia agak berbeda karena selama bertahun-tahun Fianna Fail (seperti Partai Liberal di Kanada) menutup diri dari kelompok bisnis bukan karena kebijakan partai, tetapi karena mereka adalah ‘partai pemerintahan’. Kelompok bisnis yang masih ingin menjalin koneksi dengan partai politik umumnya menyalurkan kontribusi mereka kepada partai-partai ‘borjuis’. Bandingkan dengan McMenamin 2011, h. 5.

24 Bandingkan dengan Geddis 2007, h. 6–7.

25 Di AS, pembatasan sukarela bagi kandidat presidensial yang menerima dana publik dan belanja partai politik terkait kandidat presiden yang mereka usung merupakan pengecualian minor terhadap pernyataan ini.

26 OpenSecrets 2012a.

27 Feasby 2010, h. 16–17.

28 UU Amandemen Pemilu (Reformasi Finansial dan Voting) (Electoral [Finance Reform and Advance Voting] Amendment Act) 2010, pasal. 206U; House of Representatives (New Zealand), Parliamentary Debates (Hansard), 15 Desember 2010, h. 16457–8.

29 UU Partai Politik, Pemilu, dan Referendum tahun 2000 (Political Parties, Elections and Referendums Act), Pasal 41, ayat 94.

efektif terhadap partai dan kandidat menstimulasi juga kebutuhan untuk menerapkan regulasi tambahan di aspek-aspek lain. Namun, data mengenai Kanada menunjukkan dua kecenderungan penting. Pertama, selama lebih dari tiga siklus pemilu, jumlah pihak ketiga (terdaftar) dan jumlah uang yang mereka keluarkan semakin meningkat. Kedua, dibandingkan dengan total belanja kampanye yang dikeluarkan partai dan kandidat, jumlah uang yang dikeluarkan pihak-ketiga sangatlah kecil.³⁰ Kecenderungan yang kedua terjadi juga di Britania Raya, karena total pengeluaran pihak-ketiga hanya 6 persen dari total pengeluaran partai politik pada masa pemilu.³¹

Ikhtisar peraturan keuangan politik

Semua rezim keuangan politik terdiri dari elemen regulatif, distributif, dan insentif, plus strategi kontrol/pengawasan dan penegakan regulasi.³² Keenam negara anglofonik yang dibahas di sini menggunakan sejumlah metode untuk meregulasi uang di dalam politik, namun – berkebalikan dengan model regulasi finansial ala Westminster pada umumnya – tidak ada pola umum yang menjadi ciri khas di antara semua metode tersebut. Meskipun begitu, negara-negara yang dibahas di dalam bab ini pada kenyataannya memang memiliki sejumlah peraturan yang lebih baik daripada negara-negara di wilayah lain yang dibahas dalam buku ini.³³

Pengantar pada peraturan yang relevan

Sejak akhir abad ke-19, banyak negara mulai menciptakan peraturan yang mengatur aliran uang di dalam proses politik. Jika dilihat ke belakang, kesadaran tersebut muncul akibat transformasi partai politik dari entitas privat menjadi ‘entitas publik’.³⁴ Selama ‘partai politik masih dianggap asosiasi privat yang kebal dari regulasi hukum yang bersifat memaksa’, maka mereka akan selalu ‘terbuka terhadap penyalahgunaan dan praktik korup dari pihak-pihak kaya raya dan diktatorial’.³⁵ Hal ini tidak saja terjadi di AS, yang mulai menerapkan regulasi dana kampanye pada 1883, 1907, 1943, dan 1971. Dimulai oleh Kanada pada 1974, istilah ‘partai politik’ akhirnya mulai masuk ke dalam undang-undang di negara-negara anglofonik (Australia pada 1984, Selandia Baru pada 1993, Irlandia pada 1997, dan Britania Raya

30 Feasby 2010, h. 16–7.

31 Ewing dan Rowbottom 2012, h. 78, 80.

32 Nassmacher (2003, h. 10–13) memperkenalkan empat model regulasi. Brandle (2002, h. 41–8) mengidentifikasi empat model keuangan politik berdasarkan dua kategori esensial: subsidi dana publik dan regulasi publik.

33 Untuk perbandingan peraturan keuangan politik, lihat Pinto-Duschinsky 2002, h. 74–80; Tjernstrom 2003, h. 181–223; dan Nassmacher 2006, h. 446–55.

34 Epstein 1986, h. 7, 155–7; lihat juga Biezen 2004, h. 702, 716. Sebagai alternatif bagi konsep ‘utilitas publik’ Epstein, Geddis (2010, h. 6) mengajukan istilah yang lebih teknis ‘kuasi-organisasi publik’.

35 Epstein 1986, h. 161 (urutan kutipan dibalik).

pada 1998). Sebagaimana di dunia bisnis, ruang politik di dalam masyarakat sipil juga membutuhkan regulasi publik yang menumbuhkan semangat berkompetisi. Sebagai konsekuensinya, partai politik saat ini dianggap sebagai ‘entitas publik’ (yakni organisasi privat namun di bawah pengawasan pemerintah dan masyarakat) di negara-negara anglofonik dengan tradisi demokrasi mapan – serta di berbagai negara lainnya.

Dapatkah gelombang reformasi diidentifikasi? Di antara enam negara yang lain, Kanada dan AS memulai perumusan regulasi dasar mereka pada 1970-an dan melakukan periode penyempurnaan setelah tahun 2000-an. Australia mengikuti langkah ini pada 1980-an dan 1990-an, dan berbagai perubahan pada level negara bagian menunjukkan bahwa mungkin akan terjadi perubahan regulasi pula pada level nasional. Sayangnya, setelah lebih dari lima tahun, rancangan regulasi yang diusulkan pada 2008 sampai saat ini belum disetujui oleh Senat sehingga menyurutkan berbagai optimisme mengenai reformasi. Britania Raya tidak membuat banyak perubahan berarti sejak 1883 hingga tahun 2000,³⁶ namun terjadi pembaruan yang begitu banyak dan cepat beberapa tahun belakangan (2000, 2006, 2009). Selandia Baru (2010) dan Irlandia (2012) merupakan dua negara yang paling banyak memproduksi amandemen sejak beberapa tahun terakhir.

Kuangan politik tetap menjadi sebuah persoalan.³⁷ Sejak tahun 2000, terjadi sejumlah perbaikan regulasi di lima dari enam negara yang dibahas di sini.³⁸ Motivasi utama pemerintah melakukan perbaikan ini umumnya adalah untuk menghindari ekspos negatif dari media (‘kandidat terlalu boros’ atau ‘[penggunaan uang di dalam] politik sangat korup’). Aktivitas regulasi di Kanada, Irlandia, Selandia Baru, dan Britania Raya sejak tahun 2000 menunjukkan paradoks reformasi keuangan politik. Implementasi

Pembatasan rumit yang dirancang untuk mengontrol aliran dana kepada proses politik telah mendorong politisi-politisi secara profesional untuk mencari celah baik melalui peraturan perundang-undangan yang sudah ada atau, ketika dibutuhkan mereka dapat melakukan amandemen terhadap undang-undang yang ada.

undang-undang keuangan politik hasil reformasi pada praktiknya melahirkan kebutuhan-kebutuhan baru akan reformasi perundang-undangan yang lebih kompleks. Desain peraturan yang terlampau ketat juga semakin mendorong para politisi menjadi lebih kreatif dalam mencari celah hukum di dalam regulasi yang ada atau,

ketika dirasa perlu, mereka akan membuat rancangan amandemennya sendiri. Hanya Australia dan AS yang hingga hari ini tidak mudah tunduk pada

36 Pengecualian terdapat dalam UU Pencegahan Penyalahgunaan Kekuasaan (the Honours [Prevention of Abuses] Act of 1925); bandingkan dengan Ewing 2007, h. 138.

37 Rose 1984, h. xxxii.

38 Australia tidak membuat perubahan apapun sejak proposal amandemen yang diajukan rejim pemerintahan Partai Buruh pada 1991 ditolak Pengadilan Tinggi pada tahun 1992.

tuntutan media dan publik akan reformasi, terutama karena sistem yudisial mereka yang ketat terhadap segala hal-hal yang bersifat konstitusional. Perlu dilihat lebih jauh sampai sejauh mana kedua negara ini dapat bertahan dari gempuran tuntutan reformasi.

Dua kemungkinan pola regulasi

Di dalam memahami regulasi yang diterapkan oleh enam negara yang dibahas di dalam bab ini, akan sangat memudahkan untuk menggunakan dua tipologi yang membedakan antara ‘pola yang berfokus pada pengeluaran’ dan ‘pola yang berfokus pada pendapatan’.³⁹ Pola regulasi yang berfokus pada pendapatan umumnya mewajibkan para aktor politik membuka detail informasi mengenai sumber pendanaan mereka atau menerapkan pembatasan/pelarangan terhadap kontribusi – namun mengabaikan sama sekali aspek pengeluaran politik. Contoh negara yang masuk dalam kategori ini adalah Australia dan AS (jika kita mengabaikan pembatasan pengeluaran politik pemilu presiden yang kini hanya bersifat formalitas semata). Kedua negara mewajibkan partai/kandidat melaporkan pendapatan mereka, dan pemerintah AS sendiri memberikan pembatasan bagi kontribusi politik yang diterima partai/kandidat. Irlandia, yang mewajibkan partai dan kandidat menyerahkan daftar nama-nama donatur dan membatasi pengeluaran kandidat anggota parlemen (namun tidak bagi partai politik), cenderung masuk ke dalam tipologi ‘pendapatan’.

Ada dua faktor utama yang membuat Kanada, Selandia Baru, dan Britania Raya masuk ke dalam tipologi ‘pengeluaran’. Ketiga negara tersebut membatasi belanja kampanye bagi partai, kandidat, dan pihak-ketiga. Ketiga negara ini juga mewajibkan pelaporan semua transaksi finansial selama masa kampanye. Meskipun Kanada menerapkan pembatasan atas kontribusi politik yang diterima partai/kandidat, kedua negara yang lain cukup longgar terkait kebijakan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa kedua pola tersebut berupaya memenuhi tujuan utama peraturan keuangan politik yang menjadi fokus di dalam buku ini: (1) untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik dengan membatasi pengeluaran, sehingga dapat mencegah ‘pembajakan’ proses pemilu dan persaingan yang tidak sehat;⁴⁰ atau (2) untuk mengurangi dominasi donatur-donatur kaya raya dan praktik korupsi dengan cara membuka identitas donor atau menerapkan pembatasan kontribusi politik.

Sumber pendapatan partai politik dan kandidat

Sumber pendapatan politik seringkali tunduk pada peraturan keuangan politik. Peraturan-peraturan ini ditujukan pada sumber daya tertentu dan dianggap mengurangi pengaruh yang tidak pantas atau dilarang hukum

39 Geddis (2007, h. 4) bedakan antara ‘kontrol suplai’ dengan kontrol permintaan’.

40 Ibid.

terhadap partai politik dan politisi. Mekanisme kontrol yang diterapkan dapat berupa pelarangan terhadap tipe-tipe donatur tertentu atau membatasi jumlah donasi yang dapat diberikan agar partai/kandidat tidak terlalu bergantung kepada donatur-donatur tertentu.

Pelarangan kontribusi

Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik membagi tipe-tipe pelarangan kontribusi menjadi lima: donatur asing, serikat perdagangan, korporasi, donatur anonim, atau perusahaan milik pemerintah (atau semi-publik). Australia tidak menerapkan kelima tipe pelarangan kontribusi tersebut, yang tentu saja dapat menjadi persoalan serius (mengingat besarnya peran sektor pertambangan terhadap perekonomian Australia) – meskipun sangat kecil kemungkinannya perusahaan pertambangan dan perminyakan akan memberikan kontribusi politik kepada partai maupun kandidat.⁴¹ Di Selandia Baru, kontribusi dari donatur asing diperbolehkan selama jumlahnya di bawah 1.500 dolar Selandia Baru (NZD) (\$1.000),⁴² dan perusahaan milik pemerintah (dan perusahaan semi-publik) diperbolehkan untuk memberikan donasi politik. Irlandia dan Britania Raya agak berbeda karena keduanya melarang kontribusi dari donatur asing.⁴³ Kanada dan AS bahkan lebih ketat lagi: keduanya melarang segala jenis donasi asing kepada partai maupun kandidat, serta donasi politik yang berasal dari serikat perdagangan dan korporasi.⁴⁴ Tetapi, di AS terdapat banyak komisi aksi politik (Political Action Committee/PAC) yang dibentuk untuk meloncati pelarangan-pelarangan tersebut.⁴⁵

Dari keenam negara tersebut, tidak ada satupun yang memiliki pelarangan langsung terhadap donatur anonim; kesemuanya justru hanya memiliki regulasi pembatasan jumlah donasi anonim yang dapat diterima oleh partai/kandidat. Pendekatan tersebut diambil untuk mendorong keterlibatan donatur-donatur kecil sekaligus untuk menjamin transparansi di kalangan donatur besar; dengan kata lain, regulasi tersebut tidak berupaya membatasi jumlah donasi yang dapat diberikan, namun hanya membatasi jumlah donasi

41 McMenamin 2008, h. 12, 18.

42 Di dalam buku ini, Dolar Internasional (I\$) ditulis bersama dengan jumlah uang dalam mata uang negara masing-masing. Dolar Internasional adalah mata uang hipotetis yang menghitung daya beli masyarakat sehingga cocok digunakan sebagai pembanding antar negara. Untuk negara-negara yang daya beli masyarakatnya berbeda secara signifikan dengan Amerika Serikat (yang menjadi dasar pembanding), nilai tukar I\$ mungkin dapat berbeda dengan nilai tukar nominal. Tidak akan ada pembandingan bagi Dolar AS (karena nilainya sama dengan I\$), mata uang tidak dikenal, dan mata uang sekunder seperti Euro. Untuk informasi lebih lanjut, lihat Bab Tambahan V.

43 Pihak asing tidak boleh menyumbang dana lebih dari 500 GBP (\$820) baik kepada partai maupun kandidat politik di Britania Raya, dengan pengecualian biaya perjalanan antar-negara (dengan jumlah yang masuk akal) serta biaya akomodasi bagi petugas dan staf partai.

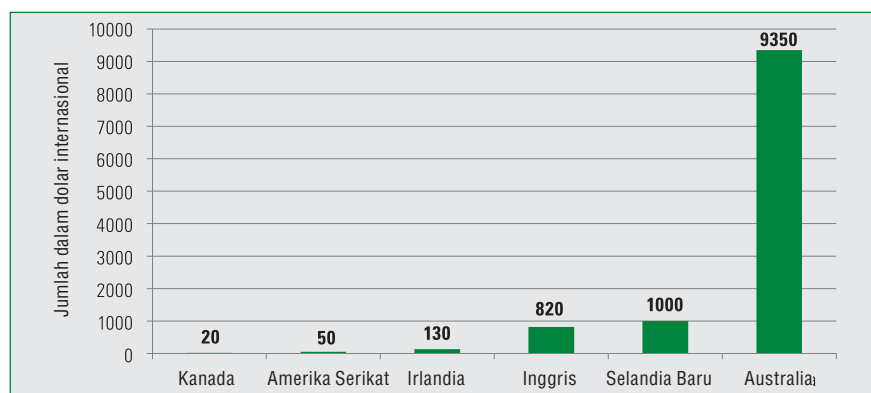
44 Peraturan terkait pihak-ketiga dan Super PAC memberikan keleluasaan bagi sejumlah kelompok untuk membiayai iklan politik pada masa kampanye.

45 Wilson 2004, h. 21.

yang dapat diberikan *secara anonim*.

Tiga negara menetapkan batasan donasi anonim yang cukup rendah: 20 dolar Kanada (CAD) (I\$20) di Kanada, 20 dolar Amerika (USD)⁴⁶ di AS, dan 100 euro (I\$130) di Irlandia. Sedangkan batasan di tiga negara lainnya cukup tinggi: 500 Poundsterling (GBP) (I\$820) di Britania Raya, 1.500 NZD (I\$1.000) di Selandia Baru, dan sekitar 12.100 dolar Australia (AUD) (I\$9.350) di Australia.⁴⁷ Jumlah ini menimbulkan pertanyaan apakah pembatasan yang tinggi benar-benar efektif dalam meningkatkan transparansi keuangan politik.

Gambar 8.1. Jumlah maksimum donasi anonim di negara-negara anglofonik (dalam I\$)



Sumber: Basis Data Internasional IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=259&region=-1>

Pembatasan kontribusi

Australia, Selandia Baru, dan Britania Raya tidak membatasi jumlah kontribusi yang dapat diterima oleh partai maupun kandidat, baik pada periode waktu tertentu ataupun khusus pada periode kampanye pemilu. AS memiliki berbagai jenis pembatasan kontribusi, tergantung apakah kontribusi tersebut diserahkan kepada PAC, Komite Eksekutif partai, atau langsung kepada kandidat. Ketiga pembatasan tersebut jumlahnya tergolong cukup longgar jika dibandingkan dengan pembatasan di negara-negara anglofonik

46 Demi alasan praktis, donasi yang berjumlah lebih rendah dari 100 USD tidak wajib dimasukkan ke dalam laporan keuangan dan donasi yang lebih rendah dari 200 USD tidak perlu mengungkapkan identitas sang donatur kepada komisi penyelenggara pemilu.

47 Kesimpulan yang dapat ditarik dari regulasi ini adalah bahwa para pembuat kebijakan di Australia tidak pernah benar-benar serius untuk mewajibkan partai/kandidat mengungkapkan identitas donatur mereka.

lain, dan jumlahnya kemudian dinaikkan pada April 2014 oleh Mahkamah Tinggi AS setelah kasus pengadilan *McCutcheon vs Komisi Pemilu Federal*.⁴⁸ Pembatasan tahunan di Irlandia adalah 2.500 EUR (I\$2.800) per partai dan 1.000 EUR (I\$1.100) per calon anggota parlemen, dan pembatasan yang diterapkan di Kanada tergolong yang paling ketat di antara negara-negara lain; individu di dalam masyarakat tidak boleh menyumbangkan lebih dari 1.100 CAD (I\$980) dalam setahun kepada sebuah partai politik (pusat), plus jumlah yang sama kepada cabang partai, kandidat, atau calon kandidat. Karena ada perbedaan antara pembatasan kontribusi untuk kandidat non-partai dan kandidat partai, maka jumlah kontribusi politik yang dapat diberikan seseorang dalam setahun adalah 4.400 CAD (I\$3.900). Di Kanada dan AS, jumlah pembatasan sudah secara otomatis disesuaikan dengan tingkat inflasi.⁴⁹

Secara umum, jika undang-undang tidak menjelaskan dengan spesifik bahwa pembatasan tersebut berlaku kepada satu donor per satu tahun, maka akan ada celah hukum di mana seorang donatur dapat menyalurkan sejumlah donasi anonim dalam setahun (di mana masing-masing donasi jumlahnya mendekati batas atas yang ditetapkan). Namun, keenam negara yang dibahas di dalam bab ini kesemuanya telah menutup celah tersebut.

Sumber pendanaan privat

Sub-bab ini akan membahas jenis-jenis pemasukan dana partai/kandidat yang didapat dari berbagai sumber, termasuk dari pendukung partai, pihak-pihak yang menaruh ‘kepentingan’, serta transaksi-transaksi yang berada di batas antara hukum dan ilegal.

Iuran anggota

Sejak 1950-an, partai yang keanggotaannya berbasis pada massa merupakan konsep ideal yang selalu dijunjung oleh para ilmuwan, media, dan masyarakat secara umum. Konsep ‘partai massa’ ini menunjukkan bahwa partai politik terlibat di dalam aktivitas akar-rumput, termasuk dalam soal pengambilan kebijakan dan pemilihan kandidat, serta pemasukan yang didapat dari iuran anggota akan dibagi rata kepada cabang lokal, regional, dan pusat. Para anggota partai juga terlibat di dalam aktivitas partai dan kepemiluan, termasuk mendulang suara, menggelar diskusi, dan merekrut calon wakil partai. Hilangnya relawan sebagai hasil dari turunnya jumlah anggota partai mungkin terasa lebih signifikan daripada hilangnya pemasukan dari level akar-rumput.⁵⁰ Hilangnya aktivitas ‘kampanye gratis’ yang dikelola oleh para

48 Lihat juga pembahasan mengenai SuperPAC di bab ini.

49 Untuk detail, lihat Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik, nos 13 hingga 18.

50 Edwards (2008, h. 11) menekankan karakter dualistik dari keanggotaan partai (sukarelawan potensial dan sumber pendanaan yang dapat diandalkan).

Hilangnya kerelawanan sebagai hasil dari menurunnya jumlah anggota partai mungkin terasa lebih signifikan daripada hilangnya pemasukan dari level akar rumput.

relawan partai merupakan salah satu contoh nyata.⁵¹

Sayangnya, hanya ada sedikit informasi mengenai pemasukan partai dari iuran anggota serta pembagiannya yang ideal di antara cabang lokal, regional, dan pusat

sebagaimana yang dibayangkan banyak pihak.⁵² Tetapi dapat disimpulkan bahwa tidak ada partai politik di enam negara yang dibahas di sini yang mendapatkan jumlah pemasukan secara signifikan dari iuran anggota,⁵³ oleh berbagai alasan.

Partai Konservatif di Britania Raya merupakan satu-satunya partai yang pengurus pusatnya mendapatkan pemasukan yang cukup banyak dari iuran anggota dan mencapai puncaknya pada akhir 1960-an. Tetapi pada dekade 1990, iuran anggota hanya menyumbang tidak lebih dari 5 persen dari total pemasukan partai.⁵⁴

Di Amerika Utara, hanya beberapa negara bagian dan cabang partai di daerah yang masih aktif merekrut anggota. Di kesemua partai buruh di empat negara, afiliasi dengan serikat perdagangan lebih banyak menghasilkan pemasukan bagi partai daripada keanggotaan secara individual. Partai yang berbasis pada keanggotaan individual biasanya menetapkan iuran keanggotaan tahunan yang lebih kecil (kurang dari I\$30 per tahun),⁵⁵ dan besar kemungkinan bahwa dana ini tidak akan pernah sampai ke pengurus partai di level pusat. Rasio anggota-terhadap-pemilih di empat negara tergolong rendah (1-2 persen saja) dan jumlah anggota partai terus-menerus turun (sebagaimana kecenderungan di negara-negara maju). Maka, apa yang dapat diharapkan dari pemasukan iuran keanggotaan (yang terus turun) terhadap biaya organisasi partai politik (yang terus naik)?

51 Lihat Fisher 2012, h. 112–13.

52 Selandia Baru merupakan contoh yang bagus. Ketika pada 1980 Partai Nasional menyatakan memiliki 250.000 anggota dan Partai Buruh 100.000 anggota (Vowles 2002, h. 416), berapa banyak pendapatan yang masuk ke as partai? Dan bagaimana pemasukan ini dipisahkan antara pemasukan daerah dan pemasukan pusat?

53 Data dikutip oleh Krouwel (1999, h. 76) mengindikasikan bahwa di Irlandia dan Britania Raya, sepertiga pemasukan partai berasal dari sini. Tetapi, sangat tidak mungkin untuk mengecek apakah data ini merujuk pada anggota partai secara individual atau dari keanggotaan kolektif dan/atau kuota konstituen.

54 Pinto-Duschinsky 1981, h. 138; Komite Standar Kehidupan Publik 1998 (Committee on Standards in Public Life 1998), h. 31.

55 Misalnya: Vowles 2002, h. 418.

Donasi-donasi kecil dari individu

Beberapa partai di negara-negara anglofonik kerap menerima donasi berjumlah kecil dari simpatisan lokal tanpa adanya komitmen formal dari mereka untuk menyumbang lagi di kemudian hari. Berbagai kegiatan penggalangan dana, seperti pawai, berjualan, dan pertemuan sosial, dapat menjadi sumber pembiayaan bagi aktivitas kampanye partai maupun kandidat.

Tetapi, saat ini perkembangan teknologi telah membuat partai lebih mudah menghubungi konstituen dan simpatisan mereka untuk meminta donasi, berapapun jumlahnya. Pertama-tama ada telethons di AS,⁵⁶ kemudian ada upaya menggunakan surat sebagaimana dilakukan para Republikan di AS yang kemudian ditiru oleh Partai Konservatif Progresif di Kanada.⁵⁷ Puncaknya adalah teknologi internet saat ini.

Mengambil inspirasi dari partai-partai pendahulunya (Partai Konservatif Progresif dan Partai Reformasi), Partai Konservatif Kanada (CPC) mengembangkan mekanisme penggalangan dana yang lebih maju dan konsisten dibandingkan para kompetitornya (Liberal, Partai Demokratik Baru, Bloc

Batas bawah dalam keuangan politik sama pentingnya dengan menetapkan batas atas untuk menjaga agar arena kompetisi tetap seimbang.

Québécois [BQ]) antara tahun 2006 dan 2009.⁵⁸ CPC berhasil mengambil keuntungan dari penerapan regulasi yang ada (pelarangan dan pembatasan kontribusi, pajak, dsb.) dan dapat melakukan penggalangan dana sebelum periode kampanye pemilu dimulai.⁵⁹

Meskipun Obama pada dua pemilu presiden berhasil menunjukkan kesuksesan teknik penggalangan dana yang modern, Brian Mulroney (dari Partai Konservatif Progresif di Kanada) justru menunjukkan bahwa donasi dari masyarakat umum tidak konsisten dan sangat bergantung pada tingkat elektabilitas dan popularitas partai/kandidat. Jika masyarakat merasakan keterikatan emosional yang kuat dengan partai/kandidat, maka mereka akan mendonasikan sebagian uang mereka secara sukarela; tetapi jika kebijakan atau kandidat yang diusung partai tidak menarik minat pemilih, maka pendanaannya juga akan kacau-balau. Turunnya popularitas politik akan diikuti oleh turunnya pendapatan politik. Kesuksesan dalam menggalang dana merupakan salah satu penentu kemenangan dalam pemilu, dan kegagalan dalam mengumpulkan dana juga bisa berarti kegagalan pemilu. Sebagaimana hasil survei, strategi penggalangan dana yang efektif dapat

⁵⁶ Ellwood dan Spitzer 1979, h. 828–64.

⁵⁷ Untuk detail, lihat Godwin 1988.

⁵⁸ Feasby 2010, h. 18–20.

⁵⁹ Feasby 2010, h. 18. Perlu dicatat juga bahwa ‘periode kampanye’ yang ditetapkan bisa terlampau singkat (misal: 36 hari di Kanada) atau justru terlampau lama (misal: 365 hari di AS).

meningkatkan volatilitas politik. Sebagai sebuah sistem politik, demokrasi memang cenderung menciptakan siklus semacam itu – berbarengan dengan siklus pergantian rezim kekuasaan. Oleh sebab itulah menjamin batas bawah (jumlah minimal) di dalam keuangan politik sama pentingnya dengan menetapkan batas atas (jumlah maksimal) untuk menjaga agar arena kompetisi tetap seimbang.

Sayangnya, segala bentuk pengumpulan dana dari massa yang besar selalu berisiko menjadi praktik '*bundling*' ('pembuntalan'). Setiap organisasi atau perkumpulan dengan jumlah anggota yang besar dapat mengambil posisi sebagai mediator antara pendonor individual dengan politisi yang menggalang dana. Mengumpulkan donasi-donasi kecil kemudian menyerahkannya dalam bentuk bundelan donasi berjumlah besar akan memiliki dampak yang sama dengan keuangan politik yang bersumber dari donatur besar, karena sang penerima dana mengetahui identitas sang donatur. Hal inilah yang terjadi di AS dengan PAC-nya yang dikelola oleh berbagai kelompok kepentingan seperti ALIGNPAC (sebuah grup asuransi jiwa) dan EMILY's (kelompok Demokratik yang menyokong kandidat-kandidat perempuan).⁶⁰

Lebih jauh, kurangnya motivasi dari pihak partai dan sedikitnya jumlah kelas menengah (terutama di negara-negara yang baru mengalami transisi demokrasi) menjadi batu ganjalan utama untuk menerapkan metode penggalangan dana dari donatur-donatur kecil. Meskipun permohonan donasi lewat surat dan internet telah berhasil mengumpulkan jutaan dolar di AS dan Kanada, teknik semacam ini belum terbukti efektif di negara-negara yang berada di belahan dunia lain.

Donasi besar dari individu, korporasi, dan serikat perdagangan

Donatur keuangan politik kerap diklasifikasi berdasarkan jumlah uang yang mereka berikan kepada partai atau kandidat. Donatur-donatur kecil umumnya dianggap sebagai donatur yang didorong oleh motif komunitarian. Sedangkan donatur yang memberikan dana dalam jumlah besar kerap dianggap memiliki motif yang lebih ideologis atau pragmatis. Jika seorang donatur tidak bisa dimasukkan ke dalam dua kategori tersebut, maka ia dianggap sedang mengejar keuntungan pribadi (mendorong kebijakan-kebijakan tertentu, pamrih personal, atau sekedar akses kepada lobi-lobi berkuasa).⁶¹

Tujuan individu atau kelompok yang memberikan donasi dalam jumlah besar umumnya adalah untuk mengadvokasi isu atau kepentingan tertentu, dengan harapan mereka akan mendapatkan perlakuan khusus. Oleh sebab itu eksistensi donasi besar sangat mengancam prinsip-prinsip politik demokratis,

60 Alexander 1992, h. 57. PAC lain, disebut WISH List, dibentuk pada tahun 1992 untuk memfasilitasi kandidat perempuan *pro-choice* dari Partai Republik.

61 Heard 1960, h. 71–2.

sehingga banyak regulasi yang mewajibkan partai untuk bersikap transparan mengenai identitas donor mereka. Transparansi semacam itu akan membuat kelompok masyarakat dan media tetap dapat mempertanyakan motif dari sang donatur; korporasi biasanya mengharapkan imbal-balik yang cepat dan kentara atas ‘investasi’ mereka di sistem politik.⁶²

Tetapi, patut diingat bahwa tidak semua donatur besar bersifat korup, dan tidak semua donasi besar memiliki pamrih di belakangnya. Kelompok bisnis dan serikat dagang sah-sah saja memiliki kepentingan terhadap kebijakan-kebijakan tertentu. Donasi besar menjadi persoalan demokrasi jika partai politik sudah terlampau bergantung secara finansial terhadap mereka, atau ketika donasi-donasi tersebut disalurkan lewat kanal-kanal ilegal sehingga

Permasalahan dalam demokrasi muncul jika partai-partai menjadi tergantung kepada pendonor besar, kontribusi dari para pendonor tersebut dilakukan secara diam-diam dan/atau dan menghasilkan ketidaksetaraan finansial yang besar diantara para kompetitor politik.

merusak prinsip keseimbangan dan kesetaraan kompetisi politik. Peraturan keuangan politik dibuat untuk menjawab persoalan-persoalan semacam ini.

Ketika kelompok bisnis memberikan kontribusi politik kepada partai, insentif mereka dapat berupa motif ideologis atau pragmatis semata – atau keduanya.

Mereka yang bermotif ideologis cenderung mendukung kebijakan-kebijakan yang ramah terhadap kepentingan bisnis, sedangkan mereka yang bermotif pragmatis kemungkinan besar akan banyak memberikan donasi kepada partai-partai berkuasa. ‘Kelompok bisnis di Australia mengkombinasikan kepentingan-kepentingan pragmatis untuk mengubah situasi politik ke arah yang sangat bias terhadap partai-partai yang berhaluan konservatif.’⁶³ Hanya ketika unggul di survei atau poling nasional Partai Buruh Australia bisa mendapatkan jumlah donasi yang sama besar dengan yang didapat oleh Partai Liberal dan Partai Nasional.

Meskipun sejumlah regulasi pelarangan kontribusi dan pemberian subsidi politik telah berhasil menghalau bias-bias semacam itu di Kanada, di AS (dan terkait beberapa hal juga di Australia) Mahkamah Tinggi telah menolak segala bentuk proposal dan upaya untuk membatasi pengaruh donasi-donasi besar di dalam pemilu.⁶⁴ Karena pemerintah Australia memperbolehkan partai politik untuk menerima sejumlah besar donasi anonim, maka tidak mengherankan jika setengah dari pemasukan mereka tidak diketahui asalnya; dan sangat mungkin partai politik di Australia sangat bergantung

62 ‘The Nexus of Business, Money, and Politics’ (‘Jejaring Bisnis, Uang, dan Politik’), *The Economist*, 27 Januari 2010.

63 McMenamin 2008, h. 14.

64 Mahkamah Agung AS 2010.

pada keberadaan donasi-donasi besar.⁶⁵

Di Britania Raya keuangan politik semakin transparan, tetapi pihak-pihak yang menjadi sumber pendanaan utama partai tetap tiga: serikat perdagangan, korporasi, dan individu-individu kaya. Serikat perdagangan dan individu kaya merupakan sumber pendanaan utama Partai Buruh, sementara Partai Konservatif dan Liberal Demokrat mengandalkan dana publik, individu kaya, dan korporasi, terutama ketika mereka sedang menjadi oposisi.⁶⁶ Komisi Pemilu mengungkapkan bahwa antara tahun 2001 dan 2010, 50 donatur terbesar telah menyumbang sekitar 44 persen dari total pendapatan partai yang dilaporkan secara resmi, di mana sebagian besarnya hanya didapatkan oleh tiga partai terbesar.⁶⁷

Terdapat persoalan spesifik di Britania Raya ketika sejumlah individu kaya meminjamkan uang mereka secara pribadi kepada Partai Buruh dan Konservatif (di mana jumlahnya mencapai 15 juta GBP [US\$24,5 juta] kepada masing-masing partai); sebagian besar individu-individu ini kemudian dinominasikan untuk gelar kebangsawanan.⁶⁸ Sejak saat itu segala bentuk pinjaman keuangan politik dikontrol di bawah pengawasan Undang-Undang Administrasi Pemilu tahun 2006.

Pada akhir periode 1980-an, donatur korporasi di Kanada menyumbang sekitar 50 persen dari total pendapatan Partai Liberal dan Konservatif Progresif (PC) di masa pemilu, sedangkan pada masa non-pemilu menyumbang 40 persen untuk PC dan 60 persen untuk Partai Liberal. Serikat perdagangan menyumbang sekitar seperempat dari total pendapatan Partai Demokratik Baru pada masa pemilu.⁶⁹ Saat ini, undang-undang keuangan politik federal telah melarang semua sumber pendanaan tersebut bagi semua partai di Kanada.

Acara-acara penggalangan dana (makan siang dan makan malam)

Di Kanada, Australia, dan AS, acara-acara penggalangan dana lewat pesta makan malam merupakan cara tradisional dalam mendapatkan keuangan politik. Biasanya, acara-acara semacam ini ‘menyajikan makanan dan anggur agar para tamu dapat bertemu satu sama lain dalam suasana akrab’.⁷⁰ Tokoh-tokoh politik terkemuka biasanya menerima tamu dalam jumlah banyak; para tamu tersebut membayar sejumlah tiket masuk yang sangat mahal dan mendapatkan kesempatan untuk bertemu dengan para pengambil kebijakan

65 Tham 2010, h. 27, 28.

66 Ewing 2007, h. 124–5, 128–32.

67 Komisi Pemilu Britania Raya (ECUK) 2010a, h. 22.

68 Ewing 2007, h. 133–8.

69 Stanbury 1991, h. 74, 464, 469.

70 Ibid., h. 276.

publik.⁷¹

Beberapa dekade belakangan, acara-acara sosial semacam ini didanai sepenuhnya oleh perusahaan dan korporasi. Mereka mengirim para petinggi perusahaan untuk bertemu dengan politisi dan saling bertukar pandangan. Di Australia, salah seorang mantan petinggi negara mengatakan bahwa partai-partai politik ‘membuka acara pertemuan dengan perdana menteri dengan meminta donasi sebesar 10.000 AUD (I\$7.700) ... jumlah ini biasanya lebih kecil untuk pertemuan dengan menteri-menteri’.⁷² Sebuah laporan menyebutkan bahwa para petinggi perusahaan harus membayar 1.400 AUD (I\$1.100) untuk bertemu dengan kepala negara bagian.⁷³

Pemasukan dari pejabat publik

Di negara-negara dengan demokrasi yang terbilang maju seperti Eropa Barat, pemasukan dari pejabat publik (semacam ‘pajak partai’ yang dibayar oleh para menteri, anggota parlemen, kepala daerah, atau direktur perusahaan milik negara yang dulu diusung oleh partai) merupakan sumber pendanaan penting bagi partai politik. Dari enam negara anglofonik, sumber pendanaan ini paling banyak dikumpulkan di Australia, di mana uang tersebut banyak membantu organisasi partai tingkat negara bagian, tetapi tidak pada tingkat federal.⁷⁴

Di AS, terdapat sebuah praktik yang umum dilakukan bagi pejabat publik untuk menyisihkan sebagian gaji mereka untuk diberikan kepada partai tempat mereka berafiliasi (sebuah praktik yang disebut sebagai ‘*macing*’). Tetapi tidak terdapat indikasi bahwa *macing* masih menjadi sumber pendanaan yang penting bagi partai politik di AS, khususnya bagi cabang-cabang partai di negara bagian. *Macing* dapat dipastikan bukan merupakan sumber pendanaan penting bagi partai di tingkat federal.

Dana asing

Ada banyak alasan bagi individu atau organisasi asing untuk menggelontorkan uang mereka kepada partai politik negara lain. Salah satu yang paling banyak terjadi sejak beberapa tahun belakangan adalah untuk mendukung pengembangan institusi di negara-negara demokrasi baru. Di sejumlah negara, dana asing kerap digunakan sebagai kedok untuk menutup-nutupi dana domestik atau dana ilegal (misalnya dana dari korporasi atau penjualan obat-obatan terlarang). Tetapi tidak ada laporan mengenai praktik-praktik semacam itu di enam negara yang dibahas di bab ini.

71 Wilson 2004, h. 12.

72 Cain 2006.

73 *The Age* 2006.

74 Young dan Th am 2006, h. 43–4.

Meskipun Australia tidak memiliki larangan dalam bentuk apapun terhadap donasi asing (Selandia Baru dan Britania Raya juga memperbolehkannya dalam jumlah yang terbatas), sumber pendanaan ini bisa dikatakan tidak membawa dampak negatif apapun terhadap negara-negara yang dibahas di sini. Di Britania Raya, Lakshmi Mittal (seorang pengusaha baja asal India) dan Bearwood Corporate Services (yang masih memiliki hubungan erat dengan Lord Ashcroft) masing-masing memberikan donasi mereka kepada Partai Buruh dan Partai Konservatif. Hal ini sering memicu perdebatan di media dan membuat pemerintah menerapkan sejumlah pembatasan ketat terhadap sumber-sumber pendanaan asing.⁷⁵

Pendanaan publik

Subsidi pemerintah (kadang-kadang disebut juga sebagai ‘dana pemerintah’ atau ‘bantuan negara’ di negara-negara anglofonik) dapat menjadi sumber pendanaan ekstra (dan kadang juga menjadi sumber pendanaan alternatif); tergantung situasi masing-masing negara, dana publik dapat membantu menyeimbangkan arena kompetisi politik. Dana publik dapat diberikan dalam bentuk tunai atau non-tunai (*in-kind*). Terlepas dari keduanya, peraturan dalam menentukan akses dan alokasi dana publik sangat penting untuk menjamin terjadinya keseimbangan dan keadilan di dalam kompetisi politik.

Subsidi dana publik dapat didistribusikan dalam sejumlah cara. Pembagian dalam jumlah yang sama rata merupakan cara yang paling sering digunakan. Metode lainnya antara lain dengan membiayai (*reimburse*) berbagai pengeluaran partai, pemotongan pajak, atau *matcing grant* (subsidi yang jumlahnya disesuaikan dengan donasi yang didapat partai dari donatur privat untuk mendorong insentif).

Dana publik tidak langsung

Di era demokrasi modern, akses partai/kandidat terhadap media elektronik merupakan aspek untuk menyampaikan pesan kampanye. Ketika menetapkan akses ini kepada semua peserta pemilu secara merata, orang Australia menyebutnya sebagai ‘akses minimum’, sementara masyarakat AS menyebutnya sebagai ‘kesetaraan kesempatan’. Kedua negara tersebut tidak memberikan jaminan atau subsidi akses media kepada partai maupun kandidat.

Kanada membedakan perlakuan antara partai-partai besar yang mampu membayar biaya iklan di media elektronik dengan partai-partai baru dan kecil yang tidak mampu. Partai-partai baru dan kecil diberikan subsidi iklan kampanye gratis selama dua menit semua kantor media elektronik. Partai-

75 Lihat Ewing 2007, h. 118, 125–6, 166–7.

partai lain dialokasikan durasi penayangan iklan berdasarkan kekuatan masing-masing partai (meski mereka tetap harus membayar biaya penayangan sesuai tarif yang berlaku).

Irlandia, Selandia Baru, dan Britania Raya menyediakan akses media gratis pada semua partai politik yang memenuhi jumlah minimum kandidat yang diusung. Di Britania Raya, pemerintah memberikan akses media gratis bukan saja di kantor media milik pemerintah (BBC), tetapi di semua kantor media komersial. Alokasi durasi penayangan iklan kampanye dibagi berdasarkan jumlah suara dan kursi parlemen yang dimenangi pada pemilu sebelumnya, jumlah kandidat, atau ‘berbagai indikasi lain yang menunjukkan dukungan publik yang besar’ (misal: hasil survei atau jumlah anggota partai) (sebagaimana dilakukan juga oleh pemerintah Selandia Baru). Metode alokasi ini dapat menjamin perlakuan yang adil dan setara antara pihak petahana dan oposisi, mayoritas dan minoritas, ataupun partai yang telah mapan atau yang baru dibentuk. Sementara keenam negara tidak ada satupun yang memberikan subsidi akses media gratis kepada kandidat anggota parlemen, Irlandia menyediakan subsidi kepada kandidat independen dalam bentuk ‘wajib diliput oleh kantor berita’.⁷⁶ Pemerintah Britania Raya memberikan setiap kandidat anggota parlemen subsidi gratis untuk satu kali pelayanan pengiriman surat kepada semua konstituen dan penggunaan balai pertemuan untuk melakukan aktivitas kampanye.

Hanya ada dua negara anglofonik yang memberikan subsidi berupa pemotongan pajak bagi partai atau kandidat. Australia memberikan pemotongan pajak hingga 1.500 AUD (I\$1.200) dan Kanada memberikan pemotongan hingga 500 CAD (I\$440) untuk donasi sebesar 1.155 CAD (I\$1.000) atau lebih. Di Irlandia, Selandia Baru, Britania Raya, dan AS, pemerintah tidak memberikan subsidi berupa pemotongan pajak dalam bentuk apapun.⁷⁷

Dana publik langsung

Semua negara anglofonik yang dibahas di bab ini memberikan subsidi dana publik kepada partai politik. Tetapi, jumlah dan jenis di masing-masing negara berbeda-beda. Di Australia, partai menerima dana bantuan pemilu, dan tidak ada peraturan tentang bagaimana partai harus menggunakan uang tersebut. Partai-partai di Irlandia menerima dua macam dana publik, Uang Saku Ketua Partai dan Pendanaan Reguler, tetapi ada larangan bagi mereka untuk tidak menggunakan dana tersebut untuk aktivitas kampanye. Pemerintah AS memberikan tiga jenis subsidi yang kesemuanya berkaitan

76 Dalam konteks ini, patut dicatat bahwa ‘para politisi Irlandia tidak dapat membeli jam tayang iklan di media massa’ (McMenamin 2011, h. 9).

77 Sejumlah regulasi lain, tentu saja, secara tidak langsung dapat memfasilitasi partai politik. Sistem voting wajib di Australia, misalnya, mengimplikasikan bahwa partai politik tidak perlu mengeluarkan uang banyak untuk melakukan inisiatif ‘meraup suara’.

dengan aktivitas pemilihan; hanya dana untuk konvensi nominasi partai yang masih operasional. Selandia Baru memberikan pendanaan reguler untuk aktivitas-aktivitas parlementer, plus alokasi dana penyiaran iklan politik yang hanya boleh digunakan saat kampanye. Britania Raya, di mana untuk ukuran negara-negara Eropa Kontinental memberikan dana publik yang tergolong rendah, memberikan pendanaan bagi partai oposisi untuk melakukan kerja parlementer mereka, plus 2 juta GBP (US\$3,3 juta) dana pengembangan kebijakan.⁷⁸ Keputusan untuk memberikan dana subsidi khusus untuk partai oposisi merupakan keputusan yang unik, dan ditujukan untuk menyeimbangkan keuntungan-keuntungan politik yang didapat oleh partai berkuasa.⁷⁹

Kanada merupakan negara yang paling ‘murah hati’ dalam memberikan subsidi. Ada pengembalian (*reimbursement*) ongkos kampanye yang dikeluarkan oleh kandidat (50 persen dari batas belanja kampanye yang ditetapkan) maupun partai politik (60 persen). Ada pula pemberian dana segar per triwulan kepada lima partai resmi yang terdaftar di pemerintah (termasuk partai BQ dan Greens).⁸⁰ Namun, subsidi akan dihapus pada 1 April 2015. Rangkuman seluruh jenis subsidi dana publik di negara-negara anglofonik adalah sebagai berikut:

- Subsidi terkait aktivitas pemilu di empat negara (Australia, Kanada, Selandia Baru, dan AS);
- Subsidi untuk operasional partai di tiga negara (Kanada, Irlandia, Selandia Baru); dan
- Subsidi-subsidi yang dialokasikan untuk tujuan-tujuan spesifik: (1) urusan parlementer, akomodasi perjalanan jauh, dan pencalonan bagi kandidat oposisi dan dana pengembangan kebijakan (Britania Raya), dan (2) konvensi kandidat (AS).

Pemberian subsidi dana publik di keenam negara ini ditentukan oleh apakah partai mendapatkan jumlah suara minimal yang telah ditentukan.⁸¹ Partai-partai kecil di Kanada, Irlandia, dan Britania Raya memiliki akses yang lebih mudah untuk mendapatkan dana publik, tetapi tidak di Australia, AS, dan Selandia Baru. Besaran distribusi dana publik bisa ditentukan oleh besaran raihan suara yang didapatkan partai pada pemilu sebelumnya atau dibagi secara merata kepada semua partai/kandidat yang ada. Irlandia memberikan

78 Partai politik dari Inggris dan Irlandia yang berpartisipasi di dalam aktivitas Partai Tingkat Eropa juga berhak untuk mendapatkan dana dari Uni Eropa. Lihat <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00264f77f5/Grants-to-political-parties-and-foundations.html>

79 Ohman dan Zainulbhai 2009, h. 68. Untuk distribusi saat ini, lihat http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0010/153982/Summary-of-Q4-2012-donations-and-loans.pdf

80 Jansen, Thomas dan Young 2012. Lihat juga paragraf 435.01(2) UU Pemilu Kanada hasil amandemen 1 April 2012.

81 Partai politik di Selandia Baru berhak mendapatkan dana iklan kampanye meskipun belum pernah berpartisipasi di dalam pemilu.

subsidi dasar secara merata kepada semua partai dan memberikan subsidi-subsidi lainnya berdasarkan jumlah suara yang diraih partai. Berdasarkan peraturan yang telah dinonaktifkan pasca-pemilu tahun 2012, subsidi yang diberikan pemerintah AS akan menyesuaikan jumlah donasi-donasi kecil yang didapatkan oleh para kandidat presiden.

Untuk membandingkan tingkat subsidi yang diberikan masing-masing negara, Tabel 8.1. mendaftar rata-rata subsidi tahunan untuk setiap alokasi, total jumlah subsidi tersebut dalam setahun, dan total jumlah subsidi per kapita (semuanya dalam I\$).⁸² Oleh karena penyebutan masing-masing jenis alokasi berbeda-beda di tiap negara, maka jenis alokasi tersebut akan diberi nama ‘subsidi A, B, C’.

Tabel 8.1. Tingkat subsidi di negara-negara anglofonik

Negara	Subsidi A	Subsidi B	Subsidi C	Total subsidi	Total subsidi tahunan per kapita (I\$)
	Dalam juta I\$ per tahun				
Australia ⁸³	40,7	Tidak ada	Tidak ada	40,7	2,47
Kanada ⁸⁴	21,45	29,5	22,41	73,36	2,68
Irlandia ⁸⁵	8,5	6,18	Tidak ada	14,68	4,17
Selandia Baru ⁸⁶	11,16	2,27	Tidak ada	13,47	4,13
Britania Raya ⁸⁷	9,86	0,49	2,34	12,69	0,26
AS ⁸⁸	1,04	36,57	42,05	79,66	0,33

Sumber: Data dari situs resmi komisi pemilu Australia (Australian Election Commission), Elections Kanada, Komisi Standar Jabatan Publik Irlandia (the Irish Standards in Public Office Commission, komisi pemilu Britania Raya (the UK Electoral Commission), dan komisi pemilu AS (the US Federal Election Commission).

Data di atas menunjukkan bahwa ukuran negara mempengaruhi komparasi tingkat pemberian subsidi. Dalam konteks per kapita, negara yang paling banyak memberikan subsidi dana publik kepada partai/kandidat bukanlah Kanada, tetapi Irlandia dan Selandia Baru.

Porsi dana publik sebagai pendapatan partai dan kandidat politik

Porsi pendanaan paling tinggi antara dana publik versus dana privat di antara enam negara anglofonik yang dibahas di bab ini ada di Kanada. Dua penelitian yang dilakukan pada 2006 dan 2008 mengungkapkan bahwa empat partai besar di negara tersebut memiliki porsi dana publik sebesar

82 Data dari situs resmi Komisi Pemilu Australia (the Australian Electoral Commission), komisi pemilu Kanada (Elections Canada), Komisi Standar Jabatan Publik Irlandia (the Irish Standards in Public Office Commission), Komisi Pemilu Britania Raya (the UK Electoral Commission), dan Komisi Pemilu AS (the US Federal Election Commission).

55 persen dan 70 persen dari total pendapatan mereka pada masing-masing tahun. Perhitungan ini tidak memasukkan berbagai pemotongan pajak yang diberikan pemerintah sehingga jumlah aktualnya mungkin jauh lebih besar.⁸³ Porsi pendanaan publik juga tergolong tinggi di Irlandia, dan partai politik di negara ini sangat bergantung pada dana publik (dilaporkan mencapai 70 persen dari total pendapatan partai).⁸⁴

Data resmi mengenai pendanaan di Selandia Baru bisa ditelusuri hingga tahun 1996, ketika sekitar 18 persen dari total pemasukan partai politik dibiayai oleh subsidi iklan yang dapat digunakan partai untuk menayangkan berbagai iklan kampanye politik.⁸⁵ Mengingat baru-baru ini pemerintah Selandia Baru, baru saja mengesahkan pemberian dana bantuan reguler bagi partai yang duduk di parlemen, porsi pendanaan publik di negara ini sekarang pasti jauh lebih besar.⁸⁶

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, dana publik langsung yang diberikan di Australia sangat berkaitan dengan aktivitas pemilu dan kampanye. Hal ini sangat mempengaruhi tingkat ketergantungan partai/kandidat yang bersifat situasional, seperti pada tahun 1996 dan 1998 (keduanya merupakan tahun pemilu), porsi pendanaan publik di dalam keseluruhan pendapatan partai politik adalah 35 persen, sementara pada tahun 2002-2003 (tahun non-pemilu) hanya 17 persen (sudah termasuk subsidi pemotongan pajak).⁸⁷ Pada 2007, proporsi pendanaan publik di dalam keseluruhan pendapatan partai adalah 25 persen.⁸⁸

Di Britania Raya, total dari tiga subsidi ‘Dana Short’, ‘Dana Cranborne’, dan dana pengembangan kebijakan dapat mencapai 28 persen dari total dana privat yang berhasil dikumpulkan seluruh partai politik pada tahun 2012.⁸⁹ Sistem pendanaan publik di Britania Raya memiliki struktur yang agak berbeda dengan negara-negara lain; proporsi subsidi dana publik yang diterima partai petahana terbesar (Partai Konservatif) terbilang sangat kecil dan tidak signifikan jika dibandingkan dengan seluruh pendapatan partai pada tahun 2012, tetapi jumlah yang sama justru sangat bernilai bagi

83 Dikalkulasi dari Coletto 2007, Tabel 1, h. 42 dan Beange 2012, Tabel 7.1, h. 270. Termasuk kredit pajak, sangat mungkin bahwa partai politik di Kanada mengandalkan sekitar 80 persen pemasukannya dari dana publik.

84 GRECO 2009, h. 23. Karena terbatasnya jumlah pelaporan di Irlandia, kami tidak memiliki data cukup untuk membuktikan atau menolak estimasi ini.

85 Vowles 2002, h. 422.

86 Ini merupakan asumsi Edwards (2008, pp. 9–11). Tetapi, sangat mungkin bahwa sang penulis mengestimasi terlalu tinggi proporsi dana publik.

87 McAllister 2002, h. 393, Young dan Tham 2006, h. 13.

88 Orr 2010a, h. 238, 249.

89 Dikalkulasi dari Komisi Pemilu Britania Raya (UK Electoral Commission) 2012, Tabel 1. Dana Short diberikan kepada partai politik di Majelis Rendah (the House of Commons), sementara dana Cranborne diberikan kepada partai di Majelis Tinggi (the House of Lords)—keduanya dinamakan atas dua pemimpin masing-masing majelis pada saat dana bantuan tersebut disahkan.

salah satu rekan koalisi Partai Konservatif, yakni Partai Liberal Demokrat. Sementara itu, partai oposisi terbesar, Partai Buruh, menerima dana publik sebesar setengah dari total donasi privat yang mereka terima (7.378.958 GBP [I\$12.050.000] dari 12.036.055 GBP [I\$19.660.000]).⁹⁰

Di AS, dana publik jumlahnya tidak signifikan. Data dari Komisi Pemilu Federal AS (FEC) menunjukkan bahwa total donasi privat yang didapatkan oleh para kandidat pemilu presiden, kandidat anggota Kongres, dan Political Action Committee pada tahun 2012 mencapai sekitar 5,8 miliar USD. Dana publik hanya disediakan kepada konvensi pencalonan partai-partai besar. Jumlahnya hanya mencapai 36 juta dolar, atau sekitar 0,6 persen dari seluruh pendapatan yang terkumpul pada tahun tersebut.⁹¹

Implikasi pada kesetaraan gender

Meskipun keenam negara yang dibahas di dalam bab ini merupakan negara-negara dengan demokrasi maju dan mapan, mereka bukanlah suri tauladan yang baik dalam hal kesetaraan gender di dalam politik. Hanya Selandia Baru yang benar-benar berhasil mewujudkan target jangka-pendek yang ditetapkan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial PBB pada tahun 1990 bahwa setiap negara setidaknya harus memiliki 30 persen anggota perempuan di parlemen. Tingkat representasi anggota perempuan di Irlandia dan AS bahkan berada di bawah rata-rata dunia.

Dari enam negara, lima di antaranya tidak memiliki insentif untuk meningkatkan kesetaraan gender di dalam partisipasi politik sebagai kandidat pemilu, atau insentif finansial apapun untuk mendorong kesetaraan gender pada level internal partai politik. Hanya Irlandia yang memiliki regulasi dan menyatakan bahwa partai politik akan mengalami pengurangan subsidi dana publik sebesar 50 persen jika tidak memiliki minimal 30 persen kandidat perempuan dan 30 persen kandidat laki-laki.⁹²

Sayangnya, regulasi tersebut baru saja disahkan dan satu kalipun Irlandia belum melaksanakan pemilu sejak regulasi tersebut diberlakukan, sehingga efektivitasnya masih harus diuji nanti.

Lebih jauh, partai-partai politik di Irlandia juga harus menggunakan dana publik untuk tujuan-tujuan yang spesifik, diantaranya adalah untuk meningkatkan partisipasi anak-anak muda dan perempuan di dalam politik.⁹³

90 Dikalkulasi dari *ibid.*, tabel 10 dan 11.

91 Data dari Basis Data FEC mengenai Transparansi Dana Kampanye, tersedia pada <http://fec.gov/pindex.shtml>

92 Subseksi (4B)(a) dari seksi 17 UU Pemilu 1997 (the Electoral Act of 1997) sebagaimana disisipkan oleh UU (Amandemen) (Keuangan politik) Pemilu Tahun 2012 No. 42.

93 GRECO 2009, h. 8. Karena tidak ada klarifikasi lebih lanjut, hal ini mungkin merujuk pada pemisahan operasional antara sayap organisasi perempuan dan kepemudaan, sebagaimana layaknya partai-partai politik di Eropa dan berbagai belahan dunia yang lain.

Laporan keuangan yang diserahkan oleh tiga partai terbesar menunjukkan bahwa partai Fianna Fail mengeluarkan uang sebesar 7.500 EUR (I\$8.500) untuk tujuan-tujuan tersebut, tetapi partai Fine Gael mengeluarkan tidak lebih dari 152 EUR (I\$170). Partai Buruh termasuk yang mengeluarkan dana cukup besar, yakni 61.107 EUR (I\$69.000) untuk meningkatkan partisipasi kandidat perempuan (meskipun sepertiga dana tersebut habis untuk membayar ‘gaji dan dana pensiun’).⁹⁴

Pengeluaran oleh partai politik dan kandidat

Proses pemilihan pejabat publik di demokrasi modern menuntut partai-partai politik dan/atau kandidat mereka untuk melakukan aktivitas kampanye. Terkadang, proses pemilihan kandidat (seperti di Amerika Utara) dan ketua partai (seperti di Kanada) yang dilakukan oleh partai politik bisa menjadi sangat mahal. Biaya untuk menjalankan organisasi partai, baik pada level pusat maupun cabang, juga tidak bisa diabaikan begitu saja, karena menjalankan organisasi politik dengan menempatkan agen-agen secara penuh-waktu di level pusat dan akar-rumput telah menjadi beban finansial yang sangat berat di banyak negara. Tetapi, di mata masyarakat awam, aktivitas partai politik praktis hanya terbatas pada kegiatan-kegiatan kampanye. Secara umum, tingkat dan kecenderungan pengeluaran di kalangan partai telah menjadi isu milik publik, sehingga banyak negara akhirnya mulai menerapkan regulasi pembatasan pengeluaran.

Pembatasan pengeluaran

Australia tidak memiliki regulasi pembatasan pengeluaran bagi partai maupun kandidat. Dalam konteks perundang-undangan, AS juga tidak memiliki pembatasan semacam itu. Setelah kasus *Buckley vs Valeo* pada 1976, ada semacam pembatasan pengeluaran yang tidak mengikat (*voluntary limit*) yang berlaku bagi semua kandidat yang mendaftarkan diri untuk mendapatkan subsidi dana publik. Namun, tidak ada kandidat presiden yang mendaftarkan diri untuk mendapatkan dana publik sejak tahun 2008, sehingga peraturan tersebut dianggap tidak lagi memiliki efek praktis. Irlandia menerapkan pembatasan pengeluaran hanya kepada kandidat. Jumlah pembatasan per kandidat tergantung dari besaran konstituen. Tidak ada pembatasan pengeluaran kampanye tambahan bagi partai politik. Tiga negara lain menerapkan pembatasan pengeluaran kampanye baik kepada kandidat maupun kepada partai.⁹⁵ Di Kanada dan Irlandia⁹⁶ jumlah nominal pembatasan secara otomatis disesuaikan dengan tingkat inflasi. Oleh karena besaran negara dan konstituensi tiap-tiap negara berbeda-beda, tingkat

94 Lihat <http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/AnnualDisclosure>

95 Untuk detail, lihat Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik, nos 31 hingga 34.

96 McMenamin 2011, h. 10.

pembatasan pengeluaran di negara-negara ini harus dilihat melalui sebuah tabel komparasi (lihat Tabel 8.2.).

Tabel 8.2. Pembatasan pengeluaran untuk partai dan kandidat (dalam I\$)⁹⁷

	Partai	Kandidat	Partai	Kandidat
	(batas maksimum)	(rata-rata)	(rata-rata per pemilih terdaftar)	(rata-rata per pemilih terdaftar)
AS	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan
Australia	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan
Irlandia	Tidak ada pembatasan	39.000	Tidak ada pembatasan	0,53
Kanada	15.000.000	66.400	0,62	0,84
Selandia Baru	1.930.000	17.000	0,63	0,39
Britania Raya	31.850.000	18.540	0,70	0,26

Data di atas tidak memasukkan unsur pengecualian bahwa pembatasan pengeluaran di Selandia Baru tidak berlaku untuk sejumlah biaya aktivitas kepolitan (seperti: survei, akomodasi perjalanan, honor konsultan, dan lain sebagainya).⁹⁸ Meskipun pembatasan pengeluaran untuk partai di Kanada, Selandia Baru, dan Britania Raya hampir sama, namun tingkat pembatasan untuk kandidat berbeda cukup jauh, di mana Britania Raya paling rendah dan Kanada paling tinggi. Hal ini bisa jadi disebabkan oleh tingkat kepadatan penduduk yang lebih tinggi di Britania Raya daripada di Kanada (secara rata-rata, termasuk dalam konteks ukuran konstituen di daerah).

Pengeluaran senyatanya

Secara tradisional, kultur politik di Amerika Utara sangat berorientasi pada aktivitas kampanye, dan hal ini berlaku juga di Australia, Selandia Baru, Irlandia, dan Britania Raya. Konsekuensinya, partai politik lebih banyak aktif secara publik pada periode kampanye, bahkan istilah *keuangan politik* kerap dipertukarkan secara bebas dengan istilah *pendanaan kampanye* – yakni uang yang digunakan untuk mempengaruhi hasil akhir dari sebuah pemilu. Apakah ini berarti bahwa sebagian besar uang yang dibelanjakan oleh partai politik habis untuk membiayai kegiatan-kegiatan kampanye saja?

Tipe-tipe pengeluaran

Di dalam sistem pemerintahan presidensial AS, partai politik praktis hanya sebuah mesin kampanye, sementara di lima negara lain – terutama karena sistem parlementer yang digunakan – partai politik memiliki peran yang lebih signifikan, misalnya menentukan arah kebijakan yang akan diambil partai. Kampanye politik di AS secara dominan dikelola oleh para kandidat dan

97 Dikalkulasi berdasarkan Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik.

98 Geddis 2007, h. 7; Geddis 2010, h. 6.

komite mereka yang sangat bergantung pada penayangan iklan kampanye di media komersial untuk menjangkau simpati publik. Pada pemilu presiden tahun 2012, diperkirakan lebih dari 55 persen total belanja kampanye dihabiskan untuk iklan di media.⁹⁹ Di Australia, produksi dan penayangan iklan di media komersial juga menjadi aspek kampanye yang paling banyak memakan biaya politik.

Di empat negara yang lain, biaya iklan di media tergolong rendah karena disubsidi melalui dana publik (di Britania Raya, TV dan radio komersial dilarang menayangkan iklan politik dari partai maupun kandidat). Jenis media yang digunakan untuk iklan politik juga mengalami perubahan: koran dan radio telah kehilangan signifikansi, TV mengalami stagnasi, dan Internet mulai populer.¹⁰⁰

Di keenam negara, partai-partai politik menjalankan organisasi partai pusat pada level federal/nasional secara permanen. Perbedaan antara pengeluaran reguler partai dengan pengeluaran khusus periode kampanye juga tidak selalu sama dengan persepsi publik. Hanya di AS pengeluaran saat kampanye mendominasi total belanja dalam satu periode; sedangkan di Australia juga pengeluaran kampanye sangat tinggi meski tidak melebihi pengeluaran reguler. Di Britania Raya, pengeluaran rutin partai jauh melebihi pengeluaran khusus untuk periode kampanye. Di Kanada, Irlandia, dan Selandia Baru, kebutuhan organisasi partai politik semakin meningkat dan mereka mulai mengubah proporsi pendanaan mereka sesuai dengan kondisi tersebut.¹⁰¹ Biaya untuk menjalankan struktur kelembagaan partai politik telah menjadi beban yang sangat berat bagi partai sehingga tidak bisa lagi hanya dibiayai dari dana sisa kampanye semata, dan partai-partai di tiga negara ini sekarang mulai menerima dana publik untuk membiayai aktivitas operasional mereka.

Di Kanada dan Irlandia, gaji, upah, dan tunjangan menyumbang sekitar sepertiga dari total pengeluaran partai dalam setahun; di Britania Raya proporsinya mencapai setengah hingga dua pertiga.¹⁰² Partai politik juga banyak menghabiskan biaya untuk sewa kantor, listrik/air/gas, alat elektronik, berbagai alat tulis dan perlengkapan kantor, serta biaya komunikasi (surat-menyurat, telepon, dsb.). Meskipun masa kerja staf hanya bersifat sementara di AS (dan jumlahnya semakin menurun di Britania Raya), partai-partai politik di negara-negara anglofonik memiliki kecenderungan untuk meningkatkan jumlah tenaga kerja mereka di kepengurusan pusat.¹⁰³ Dibandingkan dengan hal-hal yang telah disebut di atas, biaya yang dibayar partai untuk melakukan

99 OpenSecrets 2012b. Patut dicatat bahwa hampir setengah dari belanja media dihabiskan untuk membayar konsultan media.

100 Nassmacher 2009, h. 76.

101 Ibid., h. 77–8, 80–2.

102 Ibid., h. 62–3.

103 Misal: Webb, Farrell dan Holliday 2002, h. 27.

riset (polling, survei, dan *focus group*) dan menyewa jasa ahli (pengacara, auditor, dan konsultan) tergolong rendah. Tetapi dengan semakin maju dan kompleksnya regulasi serta teknologi kampanye, dapat dipastikan bahwa biaya untuk kedua hal tersebut akan semakin naik di kemudian hari.

Tingkat pengeluaran

Merasa terkejut dengan besarnya jumlah uang yang dikeluarkan untuk aktivitas politik (beberapa tahun belakangan bahkan mencapai angka miliar USD), para pengamat politik di AS merasa bahwa tingkat pengeluaran di negaranya telah meningkat terlampau cepat.¹⁰⁴ Tetapi jika kita mempertimbangkan juga kenaikan aspek-aspek lain seperti jumlah populasi yang telah cukup umur untuk memilih, indeks harga konsumen, dan rata-rata pendapatan masyarakat selama 60 tahun terakhir, maka sebetulnya peningkatan jumlah pengeluaran di AS masih tergolong wajar.¹⁰⁵

Pada pemilu presiden tahun 1972, 1980, 1988, dan 1992 (PDB disesuaikan)¹⁰⁶ total pengeluaran per kapita untuk semua kandidat tingkat federal (presiden dan anggota Senat) adalah 3,23–3,28 USD.¹⁰⁷ Tabel 8.3. menunjukkan secara spesifik pengeluaran untuk empat pemilu presiden terakhir. Tabel tersebut menunjukkan bahwa total pengeluaran per kapita (PDB disesuaikan) naik hampir sepertiga dari tahun 2000 hingga 2012. Tetapi, total pengeluaran di keempat pemilu ini, dengan mempertimbangkan perubahan jumlah populasi dan PDB, tidak lebih tinggi di tahun 2012 dibandingkan di tahun 1972.

Tabel 8.3. Belanja kampanye pada pemilu federal AS sejak tahun 2000

Tahun	Total belanja seluruh kandidat di tingkat federal	Total populasi pemilih	Nominal pengeluaran per kapita (USD/IS)	Total pengeluaran dengan PDB-disesuaikan (USD/IS)
2000	3,812 miliar	214,0 juta	17,81	2,64
2004	4,273 miliar	222,0 juta	19,25	2,81
2008	4,869 miliar	213,4 juta	22,82	3,33
2012	5,765 miliar	240,9 juta	23,93	3,49

Sumber: Komisi Pemilu Federal AS (FEC)

104 Bloom 1956, h. 170; Crotty 1977, h. 103–5; Sorauf 1988, h. 29; Alexander dan Corrado 1995, h. 178; Katz 1996, h. 129, 132; Alexander 1999, h. 15; Scarrow 2007, h. 206.

105 Misalnya, pada 12 Januari 2013 *The Economist* melaporkan bahwa jumlah PDB per kapita meningkat dari 10.000 USD menjadi 30.000 USD selama periode tersebut.

106 1980 = 100.

107 Data diambil dari Nassmacher 2009, h. 188. Tren yang lebih mencolok untuk tahun 1912 hingga 2000 dapat dilihat di ibid., h. 185. Lihat juga Kulick dan Nassmacher 2012, h. 17–39.

Pada tahun 1972, partai-partai di Kanada menghabiskan sekitar 1,01 CAD (I\$0,90) per kapita; salah seorang ahli keuangan politik terkemuka di Kanada pada saat itu mengatakan bahwa ini 'mungkin akan menjadi pemilu paling mahal di dalam sejarah'.¹⁰⁸ Tetapi, pada tahun 1984, partai-partai yang sama menghabiskan sekitar 2,36 CAD (I\$2,09) per kapita.¹⁰⁹ Partai-partai yang sama plus dua partai (Partai Reformasi dan BQ) menghabiskan sekitar 1,84 CAD (I\$1,63) pada 1993 dan 1,71 CAD (I\$1,52) pada 1997.

Tiga partai besar di Britania Raya menghabiskan 0,34 GBP (I\$0,56) per kapita pada 1974 (tahun di mana terjadi dua kali pemilu), dan jumlah yang sama untuk tahun 1983 dan 1992 (di mana hanya terjadi satu kali pemilu). Tetapi, pada pemilu tahun 1997, total belanja per kapita naik menjadi 0,44 GBP (I\$0,72).¹¹⁰ Perkembangan menarik terjadi di pemilu-pemilu beberapa tahun terakhir. Dari sisi nominal, total pengeluaran naik dari sekitar 25 juta GBP (I\$41 juta) pada 2001 hingga lebih dari 40 juta GBP (I\$65 juta) pada tahun 2005, tetapi kemudian turun hingga sekitar 30 juta GBP (I\$49 juta) pada tahun 2010.¹¹¹

Kesimpulan apa yang bisa ditarik dari data-data di atas? Bahwa mungkin memang ada kecenderungan partai dan kandidat politik untuk mengeluarkan uang mereka secara gila-gilaan. Tetapi, analisis empiris justru menunjukkan dua hal: tidak ada tren kenaikan pengeluaran yang bersifat linear, dan setiap kenaikan pengeluaran akan tidak tampak berbahaya jika kita ikut mempertimbangkan faktor-faktor lain seperti tingkat pertumbuhan ekonomi.

Juga patut dipertimbangkan apakah tingkat pengeluaran akan setinggi sekarang jika partai dan kandidat politik tidak mendapatkan pendanaan mereka dengan mudah. Jadi, ada kemungkinan persoalan pendapatan partai politik terletak pada sumber-sumber pemasukan partai daripada pengeluaran mereka yang kerap menjadi perhatian publik. Untuk menghentikan pengeluaran 'gila-gilaan' yang dilakukan partai dan kandidat politik, para pengusung reformasi keuangan politik mungkin harus fokus untuk mengendalikan aliran dana yang masuk ke kantong para aktor politik.

Sebuah penelitian terbaru mengungkapkan bahwa Irlandia dan Kanada hanya sedikit lebih tinggi dari AS dalam soal pengeluaran, sementara Australia dan Britania Raya tergolong yang paling rendah.¹¹² Tetapi, keenam negara anglofonik yang dibahas di dalam bab ini masih berada di urutan

108 Paltiel 1974, h. 342.

109 Sebagai salah seorang pengamat politik Kanada yang aktif pada saat itu, penulis agaknya melewatkan hingar-bingar tersebut.

110 Nassmacher 2009, h. 188.

111 Lihat <http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/party-finance-analysis/campaign-expenditure/uk-parliamentary-general-election-campaign-expenditure>

112 Tidak ada data komparasi yang tersedia untuk Selandia Baru. Tanpa memberikan data, Geddis (2007, h. 4) menyebut bahwa 'pemilu Selandia Baru relatif rendah biaya'.

bawah dibandingkan dengan 18 negara yang diteliti dalam buku ini, dan keenamnya sudah pasti jauh di bawah negara-negara seperti Prancis, Jerman, Swedia, Jepang, Meksiko, dan Israel dalam hal tingkat pengeluaran.¹¹³

Penegakan peraturan keuangan politik

Semua sistem regulasi yang diterapkan di enam negara anglofonik yang dibahas di sini mewajibkan transparansi keuangan dari partai dan kandidat (menyerahkan laporan keuangan dan detail mengenai donatur-donatur tertentu). Mereka juga menerapkan sejumlah pelarangan dan pembatasan donasi, serta menjatuhkan sanksi bagi pihak-pihak yang melanggar peraturan tersebut. Wewenang untuk menegakan regulasi-peraturan keuangan politik biasanya diserahkan kepada lembaga pengawas dan berbagai institusi publik lain.

Lembaga pengawas

Tiga dari enam negara yang diteliti, lembaga yang bertugas mengelola pemilu juga diberi kewenangan untuk mengumpulkan dan memeriksa laporan keuangan: Komisi Pemilu Australia (AEC), Lembaga Tinggi Pemilu di Kanada (Elections Canada), dan Komisi Pemilu di Selandia Baru (ECNZ). Sedangkan di tiga negara yang lain terdapat lembaga khusus yang menangani pengawasan keuangan partai (dan kandidat), tetapi mereka tidak memiliki wewenang untuk mengorganisir pelaksanaan pemilu: Komisi Standar Jabatan Publik di Irlandia, Komisi Pemilu di Britania Raya, dan FEC di AS.¹¹⁴

Lembaga-lembaga yang bertugas mengumpulkan laporan keuangan partai/kandidat biasanya tidak memiliki wewenang yang luas untuk melakukan investigasi secara mendalam dan menjatuhkan sanksi (meskipun mandat dari ECUK telah diperluas sejak 2009). Di semua negara yang dibahas di sini, lembaga-lembaga pengawasnya dapat melakukan inspeksi, kajian, investigasi, mengajukan pertanyaan, meminta informasi lebih detail, penjelasan, dan dokumentasi. Beberapa lembaga bahkan dapat memberikan opini dan rekomendasi terhadap peraturan-peraturan tertentu. Tetapi, ketika lembaga pengawas menduga terjadi tindak pelanggaran, kasus beserta bukti-bukti pendukungnya harus diserahkan kepada polisi atau lembaga kejaksaan. Hal inilah yang dilakukan di Kanada dan AS, misalnya, di mana para komisioner Elections Canada dan FEC memiliki yurisdiksi eksklusif di atas lembaga penegak regulasi sipil, serta di Irlandia dan Britania Raya, di mana wewenang pengawasan dan auditing dijelaskan dengan detail.

Terkait pemberian wewenang untuk melakukan investigasi dan menjatuhkan

113 Nassmacher 2009, h. 115, 118.

114 Untuk laporan konstituensi kandidat di Britania Raya, petugas yang berwenang merupakan pejabat lama.

sanksi kepada lembaga pengawas, maka urutan negara dengan efektivitas mekanisme pengawasan dari yang paling tinggi adalah Kanada, diikuti oleh AS, Australia, Britania Raya berada di tengah-tengah, Irlandia, dan Selandia Baru di posisi paling bawah. Pasca pemilu tahun 2005 di Selandia Baru, ECNZ melaporkan 17 potensi pelanggaran regulasi kepada polisi, namun tidak ada satupun laporan tersebut yang ditindaklanjuti.¹¹⁵ Di sisi lain, Elections Canada dinilai sangat berkuasa dan merupakan ‘raksasa’ jika dibandingkan dengan partai-partai politik yang diawasi. Hal ini membuat banyak pihak mengajukan pertanyaan klasik terkait kewenangan Elections Canada: ‘lalu siapa yang mengawasi sang pengawas?’.¹¹⁶

Keharusan pelaporan

Ide dasar mengenai transparansi finansial sebetulnya sangat sederhana: partai dan kandidat politik menyerahkan laporan keuangan mereka secara reguler kepada pihak yang berwajib, dan akses publik terhadap laporan tersebut memberikan informasi kepada pemilih tentang pendanaan kompetisi politik. Pada praktiknya, peraturan mengenai hal tersebut agak berbeda-beda di tiap negara. Sebuah kajian terhadap peraturan keuangan politik tidak dapat dengan mudah mengidentifikasi kelompok atau individu mana yang wajib menyerahkan laporan keuangan mereka, sehingga tantangan untuk melakukan pengawasan menjadi semakin berat.

Perundang-undangan di Irlandia secara langsung menyebut partai dan kandidat politik sebagai subjek regulasi laporan keuangan politik. Undang-Undang Pemilu di Kanada menyebut partai (yang terdaftar resmi), kelompok konstituen, kandidat anggota parlemen, peserta nominasi, dan kandidat ketua (partai). Di Australia, partai (baik pada level federal dan negara bagian), organisasi politik, dan donatur wajib menyerahkan laporan keuangan mereka. Tetapi, ‘istilah organisasi politik dianggap kurang luas mencakup segala aktivitas dan kelompok yang secara aktif membiayai partai politik’.¹¹⁷ Sebagai tambahan, semua pihak-ketiga yang mengeluarkan biaya politik juga harus menyerahkan laporan finansial mereka kepada pihak yang berwajib di Australia, Kanada, Selandia Baru, dan Britania Raya. Di AS, meski pihak-ketiga harus mendaftarkan diri sebagai PAC, sekarang terdapat berbagai jenis PAC yang masing-masingnya memiliki peraturan laporan keuangannya sendiri-sendiri dan diawasi oleh lembaga pengawas yang berbeda-beda pula.¹¹⁸

115 Geddis 2007, h. 8.

116 Beange 2012, h. 225.

117 McMenamin 2008, h. 8.

118 PAC adalah komite yang dibentuk untuk menggalang dana untuk kemenangan atau kekalahan suatu kandidat. PAC memiliki rentang sejarah hingga tahun 1940, tetapi kerangka regulasi yang mengatur kerja mereka baru disahkan melalui UU Kampanye Pemilu Federal tahun 1974 (the Federal Election Campaign Act of 1974). Sedangkan ‘SuperPAC’ (secara teknis merupakan komite politik khusus pengeluaran politik) tidak diperbolehkan melakukan kontribusi politik kepada kandidat dan partai politik, tetapi mereka boleh melakukan pengeluaran dalam jumlah yang tidak terbatas selama

Di keenam negara, partai dan kandidat politik wajib menyerahkan laporan keuangan. Di Australia tidak memiliki format pelaporan yang spesifik, sementara di AS pada periode pemilu, partai dan kandidat wajib menyerahkan laporan bulanan. Laporan tahunan partai politik di Irlandia dan Selandia Baru tidak mewajibkan pelaporan pengeluaran, hanya pemasukan; oleh sebab itu detail-detail pengeluaran yang dilakukan partai/kandidat tidak bisa diperiksa oleh masyarakat. Hanya undang-undang di Inggris yang secara eksplisit mewajibkan pelaporan terkait uang pinjaman yang diterima oleh partai atau kandidat, sementara kelima negara lainnya tidak ada yang mewajibkan keduanya untuk melampirkan neraca aset dan hutang.¹¹⁹ Laporan keuangan yang diterima lembaga pengawas di keenam negara tersebut semuanya tersedia secara permanen di situs resmi masing-masing lembaga.¹²⁰

Keharusan keterbukaan

Regulasi yang menjamin keterbukaan informasi terkait donasi politik dapat mencegah terjadinya transaksi ilegal antara pihak-pihak yang memiliki kepentingan ekonomi dengan politisi.¹²¹ Keenam negara yang dibahas di bab ini semuanya mewajibkan partai/kandidat untuk membuka informasi terkait donasi politik yang mereka terima kepada lembaga pengawas secara rutin, biasanya setelah pemilu atau (pada beberapa kasus) dalam jangka waktu tertentu setelah transaksi diberlakukan.

Tetapi keenam negara tersebut juga menetapkan batasan jumlah donasi yang wajib dilaporkan untuk menjaga identitas dan privasi donatur-donatur kecil sekaligus untuk mengurangi beban administrasi yang timbul. Tiga negara (Irlandia, Selandia Baru, dan Britania Raya) menetapkan batasan donasi yang rendah bagi kandidat, sedangkan untuk partai batasannya tergolong tinggi. Australia, Kanada, dan AS tidak membedakan batasan donasi wajib lapor untuk partai dan kandidat. Batasan donasi wajib lapor paling tinggi (dan oleh sebab itu tingkat transparansinya paling rendah) adalah Selandia Baru (15.000 NZD, I\$10.000), Australia (11.900 AUD, I\$9.200), dan Britania Raya (5.000 GBP, I\$8.200). Batasan paling rendah terdapat di Kanada (200 CAD, I\$180) dan AS (200 USD). Jumlah donasi minimal yang wajib lapor di Irlandia – yakni 5.079 EUR (I\$5.800) – berada di tengah-tengah, tetapi tetap jauh lebih tinggi daripada di Amerika Utara.

Selama undang-undang di Australia memperbolehkan partai politik memiliki organisasi eksternal khusus untuk mengumpulkan donasi, regulasi keterbukaan

aktivitas yang dilakukan bersifat independen dari aktivitas kampanye-kampanye politik tertentu.

119 Laporan GRECO mengenai Irlandia (2009, pp. 23–4, 27–8) mengindikasikan bahwa laporan keuangan yang terkonsolidasikan terkait pemasukan, pengeluaran, aset, dan hutang oleh partai dan cabang-cabang mereka di daerah sangat disarankan.

120 Lihat <http://www.aec.gov.au/>, <http://www.elections.ca>, <http://www.sipo.gov.ie>, <http://www.elections.org.nz>, <http://www.electoralcommission.org.uk>, <http://www.fec.gov>

121 McMenamin 2011, h. 9.

donasi tidak akan pernah efektif.¹²² Penetapan waktu juga menjadi persoalan. Partai politik menyerahkan informasi terkait donasi hanya setahun sekali, kemudian laporan tersebut akan dipublikasi tujuh bulan setelah berakhirnya kalender finansial; sementara kandidat dan pihak-ketiga melaporkan hanya setelah selesainya pemilu.¹²³ Tingkat transparansi juga tergolong rendah di Irlandia, terutama karena informasi mengenai jumlah donasi dan donatur tidak benar-benar menjelaskan tingkat pemasukan partai.¹²⁴ Di Selandia Baru, identitas donor bisa ditutup-tutupi dengan berbagai cara (di antaranya dengan membentuk organisasi penyalur donasi). Lebih jauh, jumlah donasi anonim di negara ini meningkat tiga kali lipat antara tahun 1996 dan 2002.¹²⁵ Di AS, karena sering terjadi praktik *bundling*, donasi korporasi,

Semua enam negara anglofonik memiliki ambang batas pelaporan untuk melindungi kerahasiaan pendonor kecil dan mengurangi beban administratif dalam pelaporan.

dan keberadaan SuperPAC, maka sangat sulit untuk mendapatkan informasi mengenai identitas donatur dan dampak donasi yang diberikan kecuali dengan bantuan media dan kelompok masyarakat sipil. Di antara semua negara anglofonik, hanya Kanada yang mekanisme pengungkapan

donasinya benar-benar efektif dan terpercaya, sementara Britania Raya semakin mendekati ideal tersebut.

Pengawasan dan penegakan

Di situs resminya, AEC, ECUK, dan FEC menyediakan informasi detail mengenai kasus-kasus yang berhasil diinvestigasi, sementara lembaga pengawas di Kanada tidak menyediakan informasi apapun mengenai hal tersebut. Komisi Standar Jabatan Publik di Irlandia mengungkapkan bahwa investigasi yang mereka laporkan banyak berkaitan dengan peristiwa pada level kota dan daerah, tidak ada investigasi kasus pada level nasional yang dipublikasi pada situs resmi Komisi.¹²⁶ Komisi Pemilu Selandia Baru tidak melakukan investigasi – mereka selalu menyerahkan kasus kepada pihak kepolisian dan hanya mempublikasi kasus-kasus yang sampai ke pengadilan.

Di keenam negara, penjatuhan sanksi dan denda atas kasus-kasus finansial yang besar diambil oleh lembaga pengadilan, di mana berarti setiap kasus

122 Tham 2010, h. 27.

123 Orr 2010b, h. 245.

124 Berdasarkan laporan GRECO tahun 2009, ‘... berdasarkan data yang dikumpulkan Komisi Standar Jabatan Publik di dalam laporan tahun 2008, dari 10.100.000 EUR (I\$11.440.000) yang dihabiskan partai dan kandidat pada pemilu tahun 2007, hanya 1.300.000 EUR (I\$1.470.000) yang dilaporkan secara resmi (sehingga tidak ada informasi apapun terkait 8.800.000 EUR [I\$9.960.000] sisanya’. GRECO 2009, h. 22.

125 Wilson 2004, h. 4, 19–20; Geddis 2007, h. 5.

126 Lihat <http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/AnnualDisclosure>

harus dibawa oleh lembaga kejaksaan agar dapat disidangkan. Perundang-undangan di AS menyaratkan bahwa setiap terdakwa harus melakukan kesalahannya secara “sadar dan berniat” untuk dapat diproses, dan para penuntut harus dapat membuktikan kedua aspek tersebut di pengadilan. Upaya penegakan regulasi di Kanada dilaporkan semakin meningkat setelah diberlakukannya amandemen terhadap undang-undang pada tahun 2003 dan 2006.¹²⁷

Upaya penegakan regulasi di Australia dan Selandia Baru tidak benar-benar efektif mengendalikan aliran keuangan politik karena banyaknya celah hukum di dalam sistem perundang-undangan. Pada tahun 2005 di Selandia Baru, dua partai terbesar dengan gampang melanggar regulasi pembatasan pengeluaran tanpa mendapatkan sanksi sama sekali.¹²⁸ AS mengalami kesulitan menegakan regulasi pendanaan yang bertentangan dengan prinsip ‘kebebasan berekspresi’. Di Irlandia, lembaga pengawas terang-terangan membiarkan donatur-donatur kelas kakap beraktivitas dengan bebas.¹²⁹ Ini berarti hanya lembaga pengawas Kanada dan Britania Raya yang masih memiliki potensi besar untuk menghasilkan dampak nyata pada keuangan politik. ECUK baru saja membuat pernyataan menyanggapi tanggung jawab tersebut meskipun sampai saat ini masih mencari model panutan yang cocok, sementara Kanada terus mengembangkan (bahkan mungkin telah melampaui batas wajar) wewenang lembaga pengawas mereka.¹³⁰

Meskipun pada level permukaan undang-undang di negara-negara anglofonik memiliki penerapan ‘sanksi yang luas dan fleksibel’,¹³¹ pada kenyataannya sanksi-sanksi tersebut tidak selalu proporsional dan efektif. Pada beberapa kasus, denda yang dijatuhkan terlampaui kecil (1.000 AUD [I\$760] untuk sejumlah pelanggaran di Australia) dan kadang terlalu tinggi (hingga 100.000 NZD [I\$69.000] di Selandia Baru). Meskipun semua negara anglofonik yang dibahas di dalam bab ini menyediakan subsidi dana publik kepada partai dan kandidat, tidak satupun dari mereka yang berupaya menjadikan pemberhentian subsidi sebagai sanksi yang dapat diterapkan oleh lembaga pengawas.¹³² Oleh sebab itu nyaris tidak ada ancaman yang dapat diberikan kepada aktor-aktor politik untuk patuh terhadap regulasi.

Contoh yang ditemukan di dua negara justru menunjukkan bahwa lembaga

127 Feasby 2010, h. 20.

128 Geddis 2007, h. 3, 7; Geddis 2010, h. 3.

129 Tanpa memberikan bukti lebih kuat mengenai pandangan-pandangannya, laporan GRECO mengenai Irlandia (2009, h. 25) memberikan evaluasi positif kepada ‘peran yang diambil Komisi Standar Jabatan Publik untuk meningkatkan transparansi keuangan partai’ di negara tersebut.

130 Beange 2012, h. 192.

131 GRECO 2009, h. 26.

132 Untuk Australia, hal ini sudah pernah diusulkan oleh Young dan Tham 2006, h. xi (R. 16). Di Britania Raya, hal ini akan berkontribusi terhadap rekomendasi GRECO (2008, h. 27, 28) untuk menerapkan ‘sanksi yang lebih fleksibel’.

Walaupun dalam sekilas terlihat bahwa peraturan undang-undang yang ada di negara anglofonik menyediakan rantang sanksi yang luas dan fleksibel, tetapi sanksi-sanksi tersebut tidak selalu proporsional dan efektif.

pengawas menangani pelanggaran regulasi dengan cara-cara lain. Di samping denda finansial, ECUK menerbitkan surat peringatan untuk meningkatkan kepatuhan aktor politik terhadap regulasi. Komisi ini juga kerap mengupayakan penghentian

penegakan regulasi kepada pelanggar.¹³³ Di AS, prosedur ini disebut sebagai 'perjanjian perdamaian'. Di dalam konteks ECUK yang masih berusia muda, prosedur ini mungkin efektif untuk meningkatkan kepatuhan aktor-aktor politik terhadap regulasi. Di AS, bahkan kepatuhan yang paripurna terhadap peraturan-peraturan yang berjumlah sedikit tidak akan mempengaruhi dampak-dampak negatif yang dapat dihasilkan uang terhadap proses politik.

Peran masyarakat sipil dan media

Semua peraturan keuangan politik selalu berada di dalam kerangka interaksi antara media, legislator, dan lembaga pengadilan. Laporan media atas berbagai skandal yang melibatkan uang dalam politik dan tuntutan tindakan legislatif untuk mengakhiri penyalahgunaan seperti itu (misalnya penggantian biaya bagi anggota parlemen Inggris). Para legislator akan merespon, terkadang sambil enggan, dengan menerbitkan undang-undang yang bersifat simbolis. Semakin keras regulasi baru yang dihasilkan, semakin besar pula kemungkinan regulasi tersebut akan diuji di pengadilan. Semakin lembek regulasi baru, maka potensi terjadi skandal keuangan di masa depan juga akan semakin besar. Bagaimanapun juga, regulasi yang dihasilkan akan harus mendapat persetujuan pengadilan di satu sisi, dan harus dapat menangkal skandal keuangan di sisi yang lain. Perbaikan situasi baru akan terjadi jika (1) para politisi mengubah perilaku mereka dan (2) terjadi penegakan yang ketat atas regulasi yang ada. Bendahara partai, pejabat publik, dan donatur-donatur besar pada umumnya tidak akan berubah hanya melalui tuntutan moral. Justru mereka cenderung berperilaku sebagaimana layaknya masyarakat yang hidup di negara hukum, dan di mana ada celah yang dapat dieksploitasi, besar kemungkinan mereka akan menggunakannya.

Tuntutan perubahan substansial terhadap peraturan keuangan politik biasanya datang dari masyarakat sipil, aktivis, dan media. Upaya melawan

133 Surat peringatan yang disampaikan biasanya juga berisi rekomendasi dan usulan tindakan yang mesti dilakukan pelanggar agar pelanggaran tidak berlanjut atau terjadi kembali. Surat tersebut menjelaskan tindakan yang mesti diambil agar situasi kembali seperti pada saat pelanggaran belum terjadi. Sedangkan surat penghentian mewajibkan si penerima untuk tidak memulai (atau menghentikan) berbagai aktivitas yang dapat merusak kredibilitas UU Partai Politik, Pemilu, dan Referendum (PPERA) di mata publik. Untuk lebih detail lihat UK Electoral Commission 2010b. Pengeluaran pada saat pemilu juga dapat menjadi subjek persoalan di pengadilan. Lihat Ellis 2010, h. 124ff.

korupsi selalu berawal dari tempat tinggal kita masing-masing; dan salah satu arena perlawanan yang potensial adalah soal keuangan politik. Seruan untuk mereka yang ingin mempertahankan demokrasi dari efek negatif uang di dalam politik adalah: mengamati perkembangan terkait isu keuangan politik dan transformasi semua laporan media mengenai skandal finansial menjadi proposal kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan memperkuat regulasi. Liputan media yang fokus pada tindak korupsi individu-individu tertentu akan meredakan tekanan politik untuk sementara, tetapi tidak akan memperbaiki perilaku para aktor politik di masa depan tanpa adanya peningkatan kualitas regulasi. Tanpa adanya perbaikan pada aspek regulasi, pihak media mungkin akan merasa cukup puas hanya dengan pemecatan atau pemberhentian jabatan dari individu-individu yang mereka ekspos, tetapi politisi-politisi lain akan belajar dari ‘kesalahan’ rekan mereka dan dapat lepas dari jerat hukum dengan mudah. Kerjasama antara media, masyarakat sipil, dan pembuat kebijakan sangat dibutuhkan untuk mentransformasi momentum yang dihasilkan skandal-skandal finansial menjadi produk perundang-undangan yang akan membawa kemajuan di dalam sistem keuangan politik.

Kesimpulan

Kesamaan karakteristik

Meskipun negara-negara anglofonik yang dibahas di dalam bab ini memiliki sistem regulasi yang berbeda-beda, ada beberapa kesamaan yang dapat diidentifikasi. Pertama, keenam negara memiliki lembaga independen yang bertanggungjawab untuk mengumpulkan, mendokumentasikan, mengkaji, memverifikasi, dan mempublikasi semua laporan finansial yang diserahkan oleh para peserta pemilu dan kampanye. Di tiga negara, lembaga ini juga merupakan lembaga penyelenggara pemilu (*electoral management body* EMB), sementara di tiga negara yang lain membentuk lembaga khusus di luar EMB. Kedua, masing-masing negara memiliki banyak unit pelaporan yang diharapkan mempublikasikan dana yang dikumpulkan dan/atau dikeluarkan dalam rangka mempengaruhi hasil pemilu. Di lima dari enam negara, regulasi yang mewajibkan penyerahan laporan finansial berlaku bagi partai, kandidat, dan berbagai pihak lain yang terlibat di dalam pemilu. Hanya satu negara (Irlandia) yang khusus memberlakukan regulasi tersebut hanya kepada partai dan kandidat. Ketiga, setiap produk perundang-undangan bertujuan untuk meningkatkan transparansi keuangan politik di dalam proses kampanye atau berbagai aktivitas lain. Tetapi, masing-masing negara memiliki jumlah batasan yang berbeda terkait mekanisme pengungkapan identitas donatur beserta jumlah uang yang mereka salurkan.

Isu-isu untuk dipertimbangkan lebih lanjut

Pembiayaan iklan politik dari pihak-ketiga

Tantangan utama dari pendanaan iklan politik dari pihak-ketiga biasanya diselesaikan dengan tiga cara. Pertama, sebagaimana dilakukan di Australia dan AS, yakni meningkatkan transparansi dengan melibatkan aktivitas pengawasan oleh masyarakat sipil dan media. Kedua, menerapkan regulasi yang mewajibkan pihak-ketiga untuk menyerahkan detail laporan keuangan yang berkaitan dengan aktivitas politik sebagaimana dilakukan oleh Kanada, Selandia Baru, dan Britania Raya. Oleh sebab itu lembaga pengawas harus memastikan bahwa regulasi pembatasan pengeluaran telah dipatuhi dengan benar. Penting juga untuk mempelajari tren dalam aktivitas politik pihak-ketiga untuk menentukan apakah mereka membutuhkan perundang-undangan khusus. Ketiga, Irlandia memiliki regulasi pembatasan pengeluaran untuk kandidat namun tidak untuk partai dan pihak-ketiga sehingga menciptakan dua celah hukum yang dapat dieksploitasi kandidat. Para pembuat kebijakan (dan media) harus cermat mengamati setiap pergantian aktivitas kampanye dari kandidat kepada partai atau dari aktor politik kepada donatur-donatur besar yang memiliki kepentingan tertentu.

Pelarangan dan pembatasan

Hanya Kanada dan AS yang melarang segala bentuk kontribusi politik yang berpotensi membawa dampak negatif. Tetapi, banyak praktisi hukum di AS yang menemukan cara untuk menghindari peraturan-peraturan yang ada. Irlandia dan Britania Raya tergolong liberal terkait siapa saja yang boleh menjadi donatur politik. Australia dan Selandia Baru yang paling *laissez-faire* (minim regulasi). Sementara Kanada, AS, dan Irlandia hanya toleran terhadap donasi-donasi anonim berjumlah kecil, Britania Raya dan Selandia Baru memberikan limit jumlah donasi anonim yang lebih tinggi. Sedangkan limit donasi anonim paling tinggi berada di Australia yang tampak malas meregulasi donasi-donasi yang bersifat anonim.

AS dan Australia tidak memiliki regulasi pembatasan pengeluaran yang mengikat. Di antara semua negara yang menerapkan regulasi pembatasan pengeluaran, ada dua celah regulasi yang paling mencolok. Pertama, Irlandia hanya membatasi pengeluaran kepada kandidat (namun tidak kepada partai atau pihak-ketiga). Kedua, Australia, Irlandia, Selandia Baru, dan Britania Raya sama-sama mengabaikan kemungkinan bahwa uang yang dikeluarkan seseorang untuk menjadi kandidat yang diusung partai dalam pemilu dapat memiliki dampak signifikan terhadap proses politik secara keseluruhan. Pengeluaran semacam ini seharusnya ikut dilaporkan kepada lembaga pengawas, dan mungkin harus ikut tunduk kepada regulasi pembatasan yang berlaku.

Dana privat

Terkait sumber-sumber pendanaan privat, mayoritas negara-negara anglofonik di sini, kecuali Kanada, memiliki pola yang sangat tradisional. Mayoritas partai politik masih sangat bergantung pada donatur-donatur besar. Hanya segelintir partai saja yang berhasil mengumpulkan dana yang cukup signifikan dari level akar-rumpun. Meskipun banyak pihak menganggap iuran anggota sebagai sumber pendanaan partai yang penting, pada kenyataannya iuran anggota hanya menyumbang seporsi kecil dari keseluruhan pemasukan partai di negara-negara anglofonik. Donasi-donasi kecil dari simpatisan partai menjadi sumber pemasukan yang cukup signifikan hanya di AS dan Kanada. Di empat negara yang lain, partai (dan kandidat) masih sangat bergantung pada donasi-donasi besar dari serikat perdagangan, perusahaan, individu-individu kaya, dan donasi asing (meski sangat jarang).

Dana publik

Meskipun mekanisme alokasi dan distribusinya berbeda-beda, semua negara anglofonik di sini memberikan subsidi dana publik kepada partai politik. Hampir setengah alokasi subsidi yang diberikan (enam dari 13 alokasi) adalah khusus untuk pengeluaran-pengeluaran terkait aktivitas pemilu, sementara tiga dari 13 alokasi ditujukan untuk biaya operasional partai. Sisanya dialokasikan untuk tujuan-tujuan yang lebih spesifik. Hanya Irlandia yang menggunakan subsidi dana publik sebagai insentif bagi partai untuk meningkatkan kesetaraan gender dalam politik. Secara umum, akses dan distribusi pendanaan publik di negara-negara ini bisa dibilang cukup adil. Jika dikalkulasi berdasarkan jumlah pemilih terdaftar, maka tingkat pemberian dana publik dalam setahun paling rendah berada di AS dan Britania Raya. Di Irlandia dana publik yang diberikan sangat banyak, sedangkan tiga negara lainnya berada di tengah-tengah.

AS merupakan negara satu-satunya yang memberikan akses merata kepada semua peserta pemilu untuk menggunakan media elektronik seperti TV dan radio sebagai alat kampanye, tetapi tidak memberikan durasi tayang iklan gratis kepada partai atau kandidat. Kelima negara yang lain telah berupaya meningkatkan akses kepada media elektronik dengan memberikan subsidi penayangan iklan kampanye. Hanya setengah negara yang diteliti memiliki regulasi pemberian *dana penyesuaian dan pemotongan pajak* sebagai insentif untuk meningkatkan partisipasi masyarakat di dalam proses pemilu. Program-program semacam itu terbukti telah mendorong partai politik untuk mencari sumber-sumber pendanaan alternatif,¹³⁴ di mana hal ini sangat membantu regulasi pelarangan dan pembatasan donasi menjadi lebih efektif.

Volume dari regulasi pemotongan pajak ini tidak bisa dibandingkan antara negara yang satu dengan negara yang lain, terutama karena perbedaan

134 Nassmacher 1994, h. 149–54.

mendasar dari sistem yang digunakan. Di Kanada, insentif publik untuk kontribusi politik dari individu-individu di masyarakat cukup signifikan. Sementara di AS insentif semacam itu tidak begitu penting (dan hanya berlaku untuk para kandidat di proses pencalonan presiden). Dalam hal pemberian *dana publik langsung* juga ada perbedaan antara Kanada dan AS, meskipun perbedaan tersebut akan menjadi tidak signifikan karena Kanada akan mulai menghentikan pemberian uang saku bagi partai.

Pengeluaran

Aktivitas kampanye menjadi sumber pengeluaran partai yang paling besar. Tetapi, hanya di AS (dan mungkin Australia) pengeluaran tersebut tetap dominan. Di empat negara yang lain, pengeluaran rutin operasional partai mulai meningkat; pengeluaran untuk gaji pegawai dan biaya kantor memakan sekitar setengah dari anggaran tahunan partai politik. Oleh sebab itu, regulasi pembatasan belanja kampanye (yang lebih kasat mata bagi para pembuat kebijakan dibandingkan pengeluaran operasional partai) tidak lagi menjadi regulasi pembatasan yang efektif. Analisis silang terhadap pengeluaran politik di negara-negara dunia membuktikan hal ini. Negara-negara anglofonik dengan demokrasi yang mapan membelanjakan keuangan politik lebih sedikit dibandingkan negara-negara lain di dunia.

Proses pengawasan

Semua lembaga pengawas di negara-negara yang dibahas dalam bab ini memiliki wewenang yang terbatas untuk menjatuhkan sanksi. Untuk pelanggaran-pelanggaran serius, kasus beserta bukti-bukti pendukungnya harus diserahkan kepada lembaga prosecution (polisi atau kejaksaan). Di semua negara, transparansi keuangan politik (dalam bentuk laporan finansial dan pengungkapan identitas donatur besar) juga terbatas: Kanada dan AS tidak memiliki laporan yang terkonsolidasi dan mewajibkan partai/kandidat untuk melaporkan pemasukan/pengeluaran yang kecil-kecil sehingga mengubur berbagai informasi yang relevan di dalam tumpukan detail yang tidak penting. Laporan finansial di Australia, Irlandia, dan Selandia Baru tidak menyajikan detail mengenai pengeluaran partai/kandidat, identitas donatur juga tidak dibuka dengan lengkap. Sedangkan sistem pelaporan di Britania Raya memisahkan laporan keuangan antara partai pusat dan daerah, dan dana pinjaman baru akan dilaporkan jika terjadi penyalahgunaan besar-besaran. Tidak ada negara di dalam bab ini yang mewajibkan partai politik untuk melaporkan aset dan hutang mereka secara sistematis sehingga menyulitkan upaya pemeriksaan-silang secara eksternal. Di negara-negara di mana regulasi pengungkapan identitas donatur ditegakkan dengan efektif (Kanada, AS, Britania Raya), pengawasan eksternal oleh media dan masyarakat sipil membutuhkan sedikit upaya ekstra. Di tiga negara lainnya, upaya semacam itu tidak menjanjikan karena buruknya sistem legislasi. Kesimpulan yang umumnya disepakati adalah bahwa kualitas peraturan harus ditingkatkan

terlebih dahulu sebelum dapat mempersoalkan efisiensi implementasi.

Rekomendasi

Peluang untuk menciptakan reformasi yang signifikan dalam bidang keuangan politik di *Amerika Utara* sangat terbatas. Rezim keuangan politik di *Kanada* secara teoritis telah memenuhi semua aspek dengan baik: regulasi pelarangan, pembatasan belanja dan kontribusi, subsidi publik sebagai sumber pendanaan alternatif atas donatur-donatur besar, serta insentif pajak untuk mendorong masyarakat mendonasikan sebagian kecil pendapatannya di dalam proses demokrasi. Terakhir, sebuah lembaga yang independen diberikan wewenang dan kekuasaan yang cukup untuk mengimplementasikan dan mengawasi proses peraturan keuangan politik yang berjalan.

AS memiliki kondisi dan situasi yang hampir mirip dengan Kanada, namun masih terdapat beberapa celah hukum dan hambatan-hambatan konstitusional. Mengingat kerangka hukum dan politis terkait reformasi pemilu di AS, reformasi tidak akan membawa dampak yang signifikan terhadap keuangan politik. Sejak 1970-an, proses reformasi di negeri ini selalu terjebak dalam lingkaran: akademisi, media, dan masyarakat umum mendeteksi berbagai persoalan terkait penggunaan uang dalam politik, biasanya melibatkan aktivitas kampanye yang bernilai jutaan (bahkan saat ini mencapai miliaran) dolar. Beberapa politisi akan menuntut perbaikan, sementara beberapa yang lain akan menyusun proposal perundang-undangan. Proposal tersebut kemudian akan melalui proses legislasi yang rumit dan melelahkan hingga akhirnya disetujui dan diterapkan, seperti misalnya Undang-Undang Kampanye Pemilu Federal atau Reformasi Kampanye Bipartisan. Segera setelah undang-undang baru tersebut diterapkan, akan ada sekelompok individu yang mewakili kepentingan-kepentingan tertentu yang berupaya mendesak Mahkamah Agung untuk melakukan kajian ulang (*judicial review*), dan akhirnya Mahkamah Agung akan menghapus sebagian isi undang-undang tersebut dan memasukkan beberapa elemen tambahan, sebagaimana terjadi pada kasus *Buckley v. Valeo*, *Citizens United v. FEC*, dan *McCutcheon v. FEC*. Para praktisi keuangan politik dapat merangkai banyak cara untuk meneruskan aliran uang mereka ke dalam proses politik, dan lawan-lawan mereka pun akan segera beradaptasi dengan peraturan-peraturan baru tersebut, seperti terjadi pada PAC, uang lunak, kelompok 501(c), kelompok 527, dan SuperPAC.¹³⁵ Pada akademisi, media, dan masyarakat akan segera merasa bahwa tuntutan utama mereka terhadap perbaikan sistem keuangan politik tidak terpenuhi dengan baik, sehingga mereka akan memulai siklus reformasi yang baru.

135 Kelompok 501(c) pada beberapa kasus diperbolehkan untuk terlibat di dalam aktivitas politik (tergantung dari tipe kelompok itu sendiri). Kelompok 527 juga diperbolehkan untuk menggalang dana untuk aktivitas-aktivitas politik tertentu. Informasi lebih detail mengenai tipe-tipe kelompok ini dapat ditemukan pada <http://www.opensecrets.org/527s/types.php>

Seorang pengamat asing dapat dengan mudah melihat bahwa telah banyak prosedur yang telah dimodifikasi dan banyak pula nama pejabat yang berganti, namun aliran dana dari pihak-pihak yang memiliki kepentingan-kepentingan tertentu tetap tinggi. Setiap orang yang baru memulai upaya reformasi pasti terkejut mendapati bahwa aliran uang yang masuk ke bendahara partai, kandidat, dan pihak-ketiga secara terus-menerus meningkat dari periode ke periode, dan bahwa para politisi dan lobi-lobi mereka tidak sedikitpun merasa sungkan menggunakan uang tersebut. Para pembuat kebijakan di AS harus mempertimbangkan membuat undang-undang yang mewajibkan setiap keuangan politik (termasuk yang dikeluarkan oleh komite 527 atau 'yayasan') harus dikonsentrasikan terlebih dahulu ke dalam satu lembaga, yakni FEC.

Potensi untuk mewujudkan reformasi yang sesungguhnya terhalang oleh dua faktor. Pertama, sistem pemisahan kekuasaan di AS telah membuat jarak antara partai politik dan kandidat presiden atau kandidat kongres yang mereka usung sendiri (pemisahan kekuasaan ini telah dianggap sebagai tradisi politik 'para pendiri bangsa'). Kedua, Mahkamah Tinggi baru-baru ini semakin memperluas perlindungan terhadap prinsip kebebasan berekspresi yang termuat dalam Amandemen Konstitusi Pertama sehingga mencakup korporasi dan uang, bukan hanya individu dan kata-kata. Ada dua proposal reformasi sederhana yang diberikan di sini: (1) perketat peraturan transparansi terhadap kelompok-kelompok 501/527 (yang aktif secara politik) dan SuperPAC, dan (2) pertahanan prinsip 'kebebasan berekspresi secara adil' dengan menghapus elemen-elemen 'fiktif' dari 'pengeluaran independen'.¹³⁶

Kondisi regulasi wilayah *Eropa Barat* dan *Oceania* agak berbeda. Di *Australia*, 'banyak pihak merasa bahwa sistem keuangan politik membutuhkan reformasi yang signifikan'.¹³⁷ Jika pemerintah tidak lagi bisa menambah pelarangan dan pembatasan finansial, maka pemerintah harus mempertimbangkan untuk meningkatkan transparansi donasi dan pembelanjaan politik.¹³⁸ Salah seorang pengamat menuntut para pembuat kebijakan di Australia 'untuk merumuskan pembatasan-pembatasan yang diperlukan dan menjustifikasinya dengan nilai-nilai integritas, kesetaraan politik, dan kebebasan'.¹³⁹ Kewajiban untuk membuka identitas donatur – serta kewajiban mempublikasi laporan finansial bagi partai politik yang menerima subsidi dana publik¹⁴⁰ – adalah harga kecil yang harus dibayar untuk mendapatkan otonomi finansial dan dukungan masyarakat. Rekomendasi ini juga didukung oleh Green Paper tahun 2008,¹⁴¹ yang mengkritisi fakta bahwa 'entitas kelompok tidak

136 'Naming Names', *The Economist*, 24 November 2012, h. 18.

137 Orr 2010a, h. 21.

138 Young dan Tham 2006, h. ix–xii.

139 Orr 2010b, h. 258.

140 Ibid., R. 1 dan 2, 15 dan 16, 22; Young dan Tham 2006.

141 Lihat http://www.dpmc.gov.au/consultation/elect_reform/docs/electoral_reform_green_paper.pdf

terdefiniskan dengan baik' dan fakta bahwa donasi politik dapat dengan mudah 'disembunyikan' melalui 'yayasan, organisasi eksternal, serta pihak-ketiga'.¹⁴²

Persoalan utama di *Selandia Baru* adalah kurangnya transparansi keuangan politik. Menurunkan batas jumlah donasi anonim merupakan langkah pertama yang bisa diambil menuju perbaikan. Insentif pajak untuk donasi-donasi kecil dapat menyeimbangkan proporsi antara kontribusi besar dan kontribusi kecil, sekaligus dapat menjamin orientasi partai politik kepada kelompok akar-rumpun.

Di *Eropa Barat*, perbaikan regulasi melalui penerapan Undang-Undang Partai Politik dan Pemilu (Political Parties and Elections Act/PPEA) membuat sistem keuangan politik di Britania Raya menjadi jauh lebih baik daripada di Irlandia. Pada tahun 2011, 14 partai di Irlandia mempublikasi detail donasi sebesar 30.997 EUR (I\$35.000), sementara anggota Parlemen (MP), senator, dan anggota Parlemen Eropa mempublikasi detail donasi sebesar 378.920 EUR (I\$429.000) – yang merupakan nilai terendah dalam sejarah keuangan politik di Irlandia – sehingga menimbulkan dugaan kuat bahwa banyak donasi yang tidak dilaporkan.¹⁴³ Ada dua hal yang dapat diperbaiki di sini. Pertama, selama peraturan pembatasan belanja kampanye hanya berlaku bagi kandidat, selalu ada dua celah regulasi yang dapat dieksploitasi: belanja kampanye melalui kas partai dan pihak-ketiga. Oleh karena itu, upaya menutup dua celah tersebut akan menunjukkan kepada publik bahwa para pembuat kebijakan di Irlandia benar-benar serius dalam membatasi dana kampanye. Kedua, meskipun partai politik mempublikasi informasi detail tentang bagaimana mereka menggunakan dana publik, sisa pendanaan mereka (yang berasal dari sumber-sumber privat) tetap dirahasiakan. Padahal transparansi keuangan membutuhkan keterbukaan informasi secara komprehensif.

Salah satu persoalan mendesak yang muncul di Britania Raya akhir-akhir ini adalah penggunaan dana pinjaman sebagai kedok untuk menutupi donasi-donasi besar.¹⁴⁴ Persoalan ini sebetulnya sudah berusaha ditanggulangi melalui Undang-Undang Administrasi Pemilu tahun 2006.¹⁴⁵ Namun langkah ini dapat disempurnakan dengan mengkonsolidasikan laporan keuangan partai di tingkat nasional dan di tingkat daerah, atau dengan kata lain memusatkan semua laporan keuangan partai di daerah ke dalam satu otoritas di tingkat pusat (hal ini sebetulnya sudah diterapkan untuk laporan

142 Leong, Cummings dan Hazelton 2011, Seksi 7.

143 'Disclosed Party Donations Lowest since Records Began', *Irish Times*, 30 Mei 2012, dan 'Ireland's Politicians Disclose €378,920 Donations for 2011', *The Journal*, 3 April 2012.

144 Ewing 2007, h. 136–7.

145 Ibid., h. 140.

donasi dan pinjaman, namun belum untuk laporan tahunan secara umum).¹⁴⁶ Lebih jauh, rendahnya tingkat pemberian subsidi dana publik menunjukkan bahwa para pengusung reformasi keuangan tidak serius dalam memberikan aktor-aktor politik sumber-sumber pendanaan alternatif.¹⁴⁷ Hanya dengan menetapkan pembatasan belanja dan mewajibkan partai/kandidat untuk membuka identitas donor tidak akan membantu mereka untuk mendapatkan pendanaan yang cukup. Sistem regulasi yang dimiliki Britania Raya saat ini berpotensi menimbulkan krisis di masa depan.¹⁴⁸ Diharapkan krisis tersebut dapat lebih mudah ditanggulangi dibandingkan 'krisis dana pinjaman' yang terjadi saat ini. Apalagi efektivitas ECUK yang wewenangnya sebagai lembaga pengawas keuangan politik melalui penerapan PPEA tahun 2009 masih harus dibuktikan lebih jauh.

Para pembuat kebijakan (bersama masyarakat sipil) harus terus mengkaji celah-celah regulasi yang ada dan memutuskan apakah perumusan undang-undang dibutuhkan untuk menutup celah tersebut. Jika ya, maka kelompok masyarakat sipil harus mempersiapkan tuntutan dan proposal mereka jauh sebelum skandal finansial politik berikutnya mencuat, sehingga mereka memiliki banyak waktu untuk memperbaiki peraturan-peraturan yang ada.

Di dalam sistem masyarakat demokratis, peraturan-peraturan yang diimplementasikan dengan buruk akan selalu membawa celah-celah tak terduga, dimana pihak-pihak yang memiliki kepentingan tertentu dapat melibas prinsip 'satu orang, satu suara' sehingga merusak keseimbangan kompetisi dan kesetaraan di dalam pemilu.

Setelah bertahun-tahun bergelut dengan persoalan keuangan politik, dua orang akademisi dan praktisi di negaranya masing-masing, Khayyam Z. Paltiel dari Kanada dan Colin A. Hughes dari Australia, merumuskan bahwa regulasi yang efektif membutuhkan komponen-komponen fundamental sebagai berikut:

'Sistem pendanaan publik, keterbukaan informasi secara total, dan lembaga penegakan yang didukung oleh sanksi-sanksi hukum merupakan komponen-komponen yang esensial dalam menjamin suksesnya upaya reformasi keuangan politik. Dana publik dapat dialokasikan melalui kredit pajak, dana penyesuaian, dana bantuan untuk tujuan-tujuan spesifik, atau kombinasi ketiganya. Keterbukaan informasi membutuhkan mekanisme yang sistematis terkait pelaporan keuangan, proses audit, publikasi, dan akses publik. Kesemuanya harus

146 Hal ini sejalan dengan rekomendasi GRECO (2008, h. 24, 25, 28) untuk membuat tampilan laporan 'koheren, efektif, dan dapat dikomparasi sebaik mungkin' serta memasukkan juga laporan dari tingkat daerah.

147 Sebagaimana dijelaskan oleh Geddis 2007, h. 7–8 dan Orr 2010a, h. 24.

148 GRECO (2008) h. 22 melaporkan bahwa antara tahun 2002 dan 2005, Partai Buruh secara rata-rata memboroskan sekitar 4 juta EUR dan Partai Konservatif sekitar 6 juta EUR dalam setahun. Hal ini diprediksi dapat menimbulkan masalah di kemudian hari.

ditopang dengan syarat bahwa korporasi, serikat dagang, dan kelompok-kelompok lain juga harus mempublikasi laporan keuangan tahunan mereka terkait kontribusi politik yang telah mereka keluarkan kepada para pemangku kepentingan. Penegakan regulasi membutuhkan Komisioner, Panitia, dan Komisi yang kuat serta memiliki wewenang yang cukup untuk melakukan supervisi, verifikasi, investigasi, dan jika perlu keleluasaan untuk melakukan tuntutan secara hukum. *Semua syarat tersebut tidak terpenuhi maka hasilnya adalah kegagalan*.¹⁴⁹

‘Komponen paling esensial untuk sistem keuangan pemilu yang baik adalah, pertama, kelengkapan untuk melakukan penegakan regulasi, pengawasan, dan mengeluarkan rekomendasi, dan kedua, keterbukaan informasi pendanaan masuk dan keluar yang berkelanjutan, komprehensif, dan total. *Lebih dari itu hanyalah pernak-pernik belaka*’.¹⁵⁰

Referensi

- Age, The (2006) ‘Are Our Politicians for Sale?’, tersedia pada <http://www.theage.com.au/news/in-depth/are-our-politicians-for-sale/2006/05/23/1148150251862.html>
- Alexander, Herbert E. (1992) *Financing Politics*, 4th ed., Washington, D.C: CQ Press.
- Alexander, Herbert E. (1999) ‘Spending in the 1996 Elections’, dalam John C. Green (ed.), *Financing the 1996 Election*, h. 11–36. Armonk, NY dan London: M. E. Sharpe.
- Alexander, Herbert E. dan Corrado, Anthony (1995) *Financing the 1992 Election*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Austin, Reginald dan Tjernstrom, Maja (ed.) (2003) *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA.
- Beange, Pauline E. (2012) *Canadian Campaign Finance Reform in Comparative Perspective 2000–2011. An Exhausted Paradigm or Just a Cautionary Tale?* Tesis PhD, University of Toronto, tersedia pada https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/32664/3/Beange_Pauline_E_201206_PhD_thesis.pdf
- Biezen, Ingrid van (2004) ‘Political Parties as Public Utilities’, dalam: *Party Politics*, 10 (2004) 6, h. 701–22.
- Bloom, Arnold (1956) ‘Tax Results of Political Contributions’, *Boston University Law Review*, 36, h. 170–89.
- Brandle, Michael (2002) *Strategien der Forderung politischer Parteien: Eine*

149 Paltiel 1976, h. 108–09 (penekanan dibuat oleh penulis).

150 Hughes 2001, h. 221 (penekanan dibuat oleh penulis).

vergleichende Untersuchung der Parteienförderung in der Schweiz, Grossbritannien und den Niederlanden, [Strategi promosi partai politik: Sebuah studi komparatif mengenai pendanaan partai di Swiss, Britania Raya, dan Belanda]. Bern: Paul Haupt.

Cabinet Office of the UK (2010) *General Election Guidance*. Cabinet Office, 6 April.

Cain, John (2006) 'The Politics of Greed', *The Age*, 18 Oktober, tersedia pada <http://www.theage.com.au/news/opinion/the-politics-of-greed/2006/10/17/1160850927192.html?page=fullpage#contentSwap1>

Carty, R. Kenneth (2002) 'Canada's Nineteenth-century Cadre Parties at the Millennium', dalam Paul Webb, David Farrell dan Ian Holliday (ed.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, h. 345–78. Oxford: Oxford University Press.

Chaples, Ernest A. (1994) 'Developments in Australian Election Finance', dalam Herbert E. Alexander dan Rei Shiratori (ed.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, h. 29–40. Boulder, CO: Westview.

Coletto, David (2007) 'Party Finance in Canada Since 2001', *Innovations*, 7, h. 41–6.

Committee on Standards in Public Life (1998) *The Funding of Political Parties. Issues and Questions* (the Neill Report).

Crotty, William J. (1977) *Political Reform and the American Experiment*. New York: Thomas Y. Crowell Company.

Edwards, Bryce (2008) 'Political Finance and Inequality in New Zealand', *New Zealand Sociology*, 23(2), h. 4–17.

Ellis, Andrew (2010) 'The "Richmond Case": The United Kingdom', dalam Jesus Orozco-Henriquez, Ayman Ayoub dan Andrew Ellis (ed.), *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.

Ellwood, John W. / Spitzer, Robert J. (1979): Democratic National Telethons: Their Successes and Failure, in: *The Journal of Politics*, vol. 41 (1979) 3, h. 828–64.

Epstein, Leon D. (1986) *Political Parties in the American Mold*. Madison, WI: University of Wisconsin.

Ewing, Keith D. (2007) *The Cost of Democracy: Party Funding in British Politics*. Oxford and Portland, OR: Hart.

Ewing, Keith (2012) 'The Trade Union Question in British Political Funding', dalam Keith Ewing, Jacob Rowbottom dan Joo-Cheong Tham (ed.), *The Funding of Political Parties: Where Now?*, h. 54–74. Abingdon: Routledge.

Ewing, Keith dan Rowbottom, Jacob (2012) 'The Role of Spending Controls',

- dalam Keith Ewing, Jacob Rowbottom dan Joo-Cheong Tham (ed.), *The Funding of Political Parties: Where Now?*, h. 77–91. Abingdon: Routledge.
- Feasby, Colin (2010) ‘Contemporary Issues in Canadian Political Finance Regulation’, *Policy Quarterly*, 6(3), h. 14–20.
- Fisher, Justin (2007) *Party Funding: Back to Square One (and a Half) or Every Cloud Has a Silver Lining*, tersedia pada <http://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/3566/1/Fulltextt.pdf>
- Fisher, Justin (2012) ‘Hukum Regulation and Political Activity at the Local Level in Britain’, dan Keith Ewing, Jacob Rowbottom dan Joo-Cheong Tham (ed.), *The Funding of Political Parties: Where Now?*, h. 110–25. Abingdon: Routledge.
- Geddis, Andrew (2007) ‘Rethinking the Funding of New Zealand’s Election Campaigns’, *Policy Quarterly*, 3(1), h. 3–10.
- Geddis, Andrew (2010) ‘The Electoral (Finance Reform and Advance Voting) Amendment Bill’, *Policy Quarterly*, 6(3), h. 3–7.
- Godwin, Kenneth R. (1988) *One Billion Dollars of Influence: The Direct Marketing of Politics*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Group of States against Corruption (GRECO) (2008) *Evaluation Report on the United Kingdom Transparency of Party Funding (Theme II)*.
- Group of States against Corruption (GRECO) (2009) *Evaluation Report on Ireland, Transparency of Party Funding (Theme II)*.
- Heard, Alexander (1960) *The Costs of Democracy*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina.
- Hughes, Colin A. (2001) Election Finance Controls: Is There an End Game? Dalam: Nassmacher, Karl-Heinz (ed.), *Foundations to Democracy – Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden: Nomos Verlag, h. 206–21.
- Huntington, Samuel P. (1991) *The Third Wave*. Norman, OK: University of Oklahoma.
- International IDEA, Basis Data mengenai Keuangan Politik, tersedia pada <http://www.idea.int/political-finance>
- Jansen, Harold J, Tomas, Melanee & Young, Lisa (2012): Who Donates to Canada’s Political Parties?, tersedia pada <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2012/Jansen-Thomas-Young.pdf>
- Katz, Richard S. (1996) ‘Party Organizations and Finance’, dalam Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi dan Pippa Norris (ed.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, h. 107–33. Thousand Oaks, CA: Sage.

- Krouwel, Andrae (1999) *The Catch-all Party in Western Europe 1945–1990: A Study in Arrested Development*. Dissertation, Vrije Universiteit, Amsterdam.
- Kulick, Manuela S. dan Nassmacher, Karl-Heinz (2012) ‘Do Parties Spend Too Much?’, dalam Jonathan Mendilow (ed.), *Money, Corruption, and Political Competition in Established and Emerging Democracies*, h. 17–39. Lanham, MD: Lexington Books.
- Leong, Shane, Cummings, Lorne dan Hazelton, James (2011) *Accountability and the Australian Federal Political Donation and Expenditure Regime*. Makalah yang dipresentasikan pada konferensi CSEAR di Launceston, 7 Desember, tersedia pada http://www.utas.edu.au/__data/assets/pdf_file/0007/188548/Leong_Cummings_Hazelton_18.pdf
- McAllister, Ion (2002) ‘Political Parties in Australia: Party Stability in a Utilitarian Society’, dalam Paul Webb, David Farrell dan Ian Holliday (ed.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, h. 379–408. Oxford: Oxford University Press.
- McMenamin, Iain (2008) *Business, Politics and Money in Australia: Testing Economic, Political and Ideological Explanations*. Makalah yang diterbitkan pada International Studies No. 4, Dublin City University, tersedia pada http://www.dcu.ie/~cis/PDF/publications/2008-Biz&Pol_Aus.pdf
- McMenamin, Iain (2011) *Business Financing of Politics in Ireland: Theory, Evidence and Reform*. Makalah yang diterbitkan pada International Studies No. 12/2011. Centre for International Studies, Dublin City University.
- Murphy, Ronan J. dan Farrell, David M. (2002) ‘Party Politics in Ireland: Regularizing a Volatile System’, dalam Paul Webb, David Farrell dan Ian Holliday (ed.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, h. 217–47. Oxford: Oxford University Press.
- Nassmacher, Karl-Heinz (1994) ‘Citizens’ Cash in Canada and the United States’, dalam Herbert E. Alexander dan Rei Shiratori (ed.), *Comparative Political Finance Among the Democracies*, h. 145–57. Boulder, CO: Westview.
- Nassmacher, Karl-Heinz (2003) ‘Introduction: Political Parties, Funding and Democracy’, dalam Reginald Austin dan Maja Tjernstrom (ed.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, h. 1–19. Stockholm: International IDEA.
- Nassmacher, Karl-Heinz (2006) ‘Regulation of Party Finance’, dalam Richard S. Katz dan William Crotty (ed.), *Handbook of Party Politics*, h. 446–55. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Nassmacher, Karl-Heinz (2009) *The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies*. Baden-Baden: Nomos.
- Ohman, Magnus dan Zainulbhai, Hani (2009) *Political Finance Regulation: The*

- Global Experience*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.
- OpenSecrets (2012a) '2012 Presidential Race', tersedia pada <http://www.opensecrets.org/pres12/index.php?ql3>
- OpenSecrets (2012b) 'Expenditures', tersedia pada <http://www.opensecrets.org/pres12/expenditures.php>
- Orr, Graeme (2010a) 'Public Money and Electioneering – A View from Across the Tasman', *Policy Quarterly*, 6(3), h. 21–5.
- Orr, Graeme (2010b) *The Law of Politics: Elections, Parties and Money in Australia*. Sydney: Federation Press.
- Paltiel, Khayyam Z. (1974) 'Party and Candidate Expenditures in the Canadian General Election of 1972', *Canadian Journal of Political Science*, 3(2), h. 341–52.
- Paltiel, Khayyam Z. (1976) *Party, Candidate and Election Finance: A Background Report*. Ottawa: Royal Commission on Corporate Concentration.
- Paltiel, Khayyam Z. (1981) 'Campaign Finance: Contrasting Practices and Reform', dalam David Butler, Howard Rae Penniman dan Austin Ranney (ed.), *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, h. 138–72. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Pinto-Duschinsky, Michael (1981) *British Political Finance, 1830–1980*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2001) *Political Financing in the Commonwealth*. London: Commonwealth Secretariat.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002) 'Financing Politics: A Global View', *Journal of Democracy*, 13(4), h. 69–86.
- Rose, Richard (1984) *Do Parties Make a Difference?* 2nd ed. London: Macmillan.
- Rowbottom, Jacob (2012) 'Institutional Donations to Political Parties' Funding', dalam Keith Ewing, Jacob Rowbottom dan Joo-Cheong Tham (ed.), *The Funding of Political Parties: Where Now?*, h. 11–35. Abingdon: Routledge.
- Scarrow, Susan E. (2007) 'Political Finance in Comparative Perspective', *Annual Review of Political Science*, 10, h. 193–210.
- Sorauf, Frank J. (1988) *Money in American Elections*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.
- Stanbury, W. T. (1991) *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada*. Toronto: Dundurn Press.
- Supreme Court of Canada (2004) *Harper v. Canada (Attorney General)*. Tham,

- Joo-Cheong (2010) 'Regulating Political Contributions: Another View from Across the Tasman', *Policy Quarterly*, 6(3), h. 26–30.
- Tham, Joo-Cheong (2012) 'Contribution Limits: A Case for Exempting Trade Union Affiliation Fees', dalam Keith Ewing, Jacob Rowbottom dan Joo-Cheong Tham (ed.), *The Funding of Political Parties: Where Now?*, h. 35–54. Abingdon: Routledge.
- Tjernstrom, Maja (2003) 'Matrix on Political Finance Laws and Regulations', dalam Reginald Austin dan Maja Tjernstrom (ed.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, h. 184–223. Stockholm: International IDEA.
- UK Electoral Commission (2010a) *Party Funding: The Electoral Commission's Submission to the Committee on Standards in Public Life*, Oktober, tersedia pada <http://www.electoralcommission.org.uk>
- UK Electoral Commission (2010b) *Enforcement Policy*, tersedia pada <http://www.electoralcommission.org.uk>
- UK Electoral Commission (2012), 'Summary of Political Parties' Donations and Borrowing for Quarter 4 2012 (October to December)', tersedia pada <http://download5.org/download.php?id=12354>
- US Supreme Court (1976) *Buckley v. Valeo*.
- US Supreme Court (2010) *Citizens United v. Federal Election Commission*.
- Vowles, Jack (2002) 'Parties and Society in New Zealand', dalam Paul Webb, David Farrell dan Ian Holliday (ed.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, h. 409–37. Oxford: Oxford University Press.
- Walecki, Marcin (2005) *Money and Politics in Poland*. Warsaw: Institute of Public Affairs.
- Webb, Paul, Farrell, David dan Holliday, Ian (ed.) (2002) *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: University of Oxford Press.
- Wilson, John F. (2004) *Donations to Political Parties: Disclosure Regimes*, tersedia pada <http://www.parliament.nz/resource/00000001047>
- Young, Sally dan Tham, Joo-Cheong (2006) *Political Finance in Australia: A Skewed and Secret System*. Canberra: Australian National University.

BAB 9

BAB 9

Perempuan dalam Politik: Pendanaan untuk Kesetaraan Gender

Julie Ballington dan Muriel Kahane*

Pendahuluan

Pendanaan memainkan peranan penting di dalam politik, dan tingginya biaya kampanye di dalam pemilu berdampak pada arena politik yang tidak bisa diakses secara merata oleh orang-orang yang ingin berkompetisi di dalamnya. Mereka yang memiliki akses dana berlebih akan memiliki lebih banyak keuntungan dibandingkan mereka yang akses pendanaannya minim, sehingga orang-orang ini memiliki kesempatan memenangkan kursi kekuasaan lebih besar. Situasi ketidakadilan ini akan semakin mencolok di dalam konteks kandidat perempuan dan pemilu.

Pada 2013, perempuan menduduki sekitar 21 persen kursi parlemen di seluruh dunia, yang jumlahnya naik dari 15 persen sejak sepuluh tahun yang lalu ketika *Buku Panduan Keuangan Politik* yang disusun oleh International IDEA ini pertama kali diterbitkan. Delapan perempuan menjabat sebagai kepala negara bagian dan 13 menjabat sebagai kepala pemerintahan. Meskipun tidak ada dasar ukuran untuk menghitung partisipasi politisi perempuan pada pemerintahan di tingkat daerah, diperkirakan bahwa proporsi jumlah pejabat daerah perempuan masih lebih rendah dari jumlah politisi di parlemen. Selalu ada halangan-halangan sistemik dan hukum di setiap tingkatan dalam berbagai bentuknya, termasuk halangan kultural (budaya patriarkis), halangan sosial (peran laki-laki/perempuan menurut kebiasaan sosial), sistem pemilu yang tidak adil, serta kurangnya dukungan dari partai politik sendiri; tetapi halangan terbesar justru datang dari aspek keuangan politik.¹

* Julie Ballington adalah penasihat kebijakan tentang partisipasi politik dan Muriel Kahane adalah analis program di Seksi Kepemimpinan dan Pemerintahan PBB Perempuan. Bantuan penelitian disediakan oleh intern Caitlin Hopping.

1 Ballington dan Karam 2005.

'Uang merupakan elemen esensial yang dapat memfasilitasi perempuan di dalam pemilu dan meningkatkan partisipasi mereka dalam politik. Di Liberia, elemen ini merupakan kunci, dan setiap kandidat harus memiliki dana yang cukup untuk menggerakkan massa, menyediakan makanan serta akomodasi, mencetak baju, selebaran, dan di atas itu semua, memberikan uang untuk membeli waktu mereka. Para kandidat juga harus bisa membayar gaji tim kampanye mereka agar mereka tetap memiliki motivasi. Proses pemilu yang kita jalani telah menjadi begitu terkomersialisasi, dan pihak-pihak dengan uang berlebih memiliki keuntungan untuk mendapatkan suara terbanyak.'

Cerue Konah Garlo, Direktur Eksekutif, Sekretariat LSM Perempuan Liberia

Bab ini akan menganalisis dunia keuangan politik yang kompetitif dari kaca mata gender. Di sini akan dijabarkan bagaimana keuangan politik menghasilkan tantangan-tantangan tersendiri bagi kandidat perempuan, serta menyajikan ikhtisar pendekatan atau langkah-langkah yang dapat diambil, baik secara hukum (perundang-undangan) maupun non-hukum, yang dapat membantu menyeimbangkan kompetisi di dalam arena politik. Bab ini juga akan mendeskripsikan praktik-praktik baru yang berkembang di dalam ranah keuangan politik dan berupaya menstimulasi studi yang lebih sistematis terkait hal tersebut. Dengan mengecualikan sejumlah negara-negara berdemokrasi maju, hanya ada sedikit data empiris terkait pengumpulan dan pengeluaran dana perempuan dibandingkan dengan laki-laki. Memisahkan dan melaporkan laporan finansial berdasarkan kategori jenis kelamin, misalnya, dapat menjadi solusi persoalan tersebut. Di samping itu, efek penerapan undang-undang mengenai hal ini juga masih baru dan efektivitasnya masih harus diteliti lebih jauh. Perkembangan indikator berskala internasional mengenai perempuan dan keuangan politik – dinilai dari seberapa banyak kerangka normatif yang diterapkan untuk meningkatkan partisipasi perempuan di dalam politik – akan semakin menguatkan analisis terhadap topik ini di masa yang akan datang.

Kerangka kerja normatif mengenai partisipasi politik

Kerangka normatif bagi partisipasi politik perempuan diambil dari berbagai deklarasi, konvensi, dan resolusi mengenai hak-hak kemanusiaan dan politik. Salah satu sumber yang paling utama adalah Konvensi mengenai Eliminasi Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/CEDAW), yang merumuskan bahwa hak-hak perempuan untuk ikut berpartisipasi aktif di dalam kehidupan publik dan politik mencakup hak-hak untuk dipilih sebagai pengisi posisi jabatan publik dan hak untuk berpartisipasi di dalam

proses perumusan dan implementasi kebijakan publik.² CEDAW menuntut partai yang berkuasa untuk mengambil semua tindakan yang diperlukan untuk menghapus segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan di dalam kehidupan publik dan politik di dalam suatu negara, termasuk dengan mengambil pendekatan-pendekatan yang bersifat temporal.

Definisi dan cakupan pendekatan temporal tersebut dijelaskan lebih jauh di dalam rekomendasi umum No. 25 (2004) Komite CEDAW, dan mencakup instrumen-instrumen legislatif, eksekutif, administratif, kebijakan dan praktik, termasuk alokasi sumber daya, perlakuan khusus, rekrutmen dan promosi khusus, dan capaian-capaian numerik dalam batasan waktu dan mekanisme kuota. 'Di dalam situasi-situasi tertentu, perlakuan yang non-identik antara laki-laki dan perempuan dibutuhkan untuk mengatasi perbedaan di antara keduanya. Upaya mewujudkan kesetaraan substantif juga membutuhkan strategi yang efektif untuk menghalau rendahnya keterwakilan perempuan, dan upaya redistribusi sumber daya dan kekuasaan di antara laki-laki dan perempuan.'

Salah satu pendekatan temporal yang paling banyak digunakan adalah membuat aturan kuota jabatan berdasarkan gender, yakni dengan menentukan target spesifik peningkatan proporsi kandidat perempuan di dalam pemilu atau memberikan alokasi kursi khusus (*reserve seats*) di parlemen untuk anggota perempuan.

Sepertiga dari negara-negara di seluruh dunia, atau sejumlah 64 negara, memiliki perundang-undangan terkait regulasi kuota. Tetapi, saat ini terjadi peningkatan tren di dalam penerapan regulasi kesetaraan gender melalui strategi alokasi pendanaan publik (topik ini akan dibahas lebih jauh di bagian bawah). Rekomendasi CEDAW No. 25 juga menyediakan dasar hukum bagi segala pendekatan-pendekatan tersebut.

Berbagai deklarasi dan konvensi lain menyediakan insentif tambahan, seperti Deklarasi dan Perumusan Aksi Beijing (the Beijing Declaration and Platform of Action, 1995) dan Resolusi Dewan Umum PBB 66/130 (the UN General Assembly Resolution 66/130, 2011) mengenai Perempuan dan Partisipasi Politik, yang menghimbau negara-negara di dunia untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam upaya meningkatkan jumlah kandidat perempuan di dalam pemilihan dan penunjukkan jabatan publik di semua tingkatan pemerintahan. Negara-negara yang terlibat di dalam konvensi-konvensi internasional tersebut memiliki tanggung jawab untuk mengimplementasikan keputusan konvensi di setiap lembaga, termasuk di dalam partai politik, lembaga pengelola pemilu, serta lembaga-lembaga lain yang terlibat dalam mekanisme pengawasan peraturan keuangan politik.

2 UN 1979, pasal 7.

Keuangan politik: isu-isu kunci

Terlepas dari berbagai inisiatif yang telah dilakukan di bidang ini, akses keuangan politik masih menjadi halangan terbesar bagi kelompok perempuan untuk ikut berpartisipasi aktif di dalam politik. Sebuah survei Serikat Antar-Parlemen pada tahun 2009 mengungkapkan bahwa, dari 300 institusi parlemen, keuangan politik merupakan rintangan terbesar bagi kandidat perempuan untuk melakukan kontestasi di dalam pemilu.³ Hal ini kemudian dikonfirmasi oleh riset yang dilakukan Perempuan PBB (UN Women) pada tahun 2013; lebih dari 80 persen responden mengakui bahwa kurangnya akses pendanaan merupakan tantangan terbesar bagi kandidat perempuan untuk masuk ke dalam arena politik.⁴ Riset ini juga mencatat bahwa upaya penggalangan dana kerap terbentur oleh praktik pembagian kerja berbasis gender dan stereotip negatif yang dimiliki masyarakat terhadap perempuan. Meskipun kesulitan-kesulitan pendanaan yang sama juga dialami oleh laki-laki, kelompok perempuan menghadapi tantangan yang lebih berat karena sejumlah faktor yang saling berkaitan, termasuk hambatan-hambatan sistematis dan tipe kampanye pemilu yang digunakan.

Hambatan-hambatan sistematis

Faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi politik kaum perempuan berbeda-beda tergantung dari tingkat perkembangan ekonomi, budaya, pendidikan, geografi, dan sistem politik yang digunakan.⁵ Perempuan-perempuan yang berupaya atau telah menduduki jabatan publik juga memiliki perbedaan berdasarkan kelas sosial, kasta, ras, etnis, dan posisi ekonomi dan sosial. Sebagai tambahan, jenis sistem pemilu yang digunakan suatu negara, apakah berfokus pada kandidat atau partai, juga mempengaruhi bagaimana pendanaan dapat dikumpulkan oleh perempuan.

Status sosial ekonomi

Konteks sosial ekonomi suatu negara sangat mempengaruhi partisipasi kelompok perempuan di dalam ranah politik baik di negara-negara maju maupun negara berkembang. Ada korelasi positif antara tingkat partisipasi politik perempuan dengan jumlah perempuan yang bekerja di luar rumah. Di negara-negara maju, tingginya partisipasi perempuan di dunia kerja juga sekaligus meningkatkan kesempatan mereka untuk aktif di dunia politik.⁶ Semakin tingginya kehadiran kelompok perempuan di dalam kelompok kerja dan organisasi profesional

3 Ballington 2008.

4 PBB Perempuan (UN Women) melakukan evaluasi terhadap anggota-anggota parlemen dan aktivis pada Sesi Pertemuan Komisi untuk Status Perempuan ke-57 di New York pada Maret 2013, dan bersama dengan anggota jaringan iKNOW Politics, <http://www.iknowpolitics.org>. Terdapat 7 responden yang memberikan pandangan mereka terhadap isu keuangan politik.

5 Shvedova 2005, h. 33.

6 Ibid., h. 40.

memberikan mereka kesempatan untuk mengembangkan kompetensi dan jejaring sosial yang dibutuhkan untuk sukses di dalam bidang politik. Tetapi, di semua negara-negara di dunia, masih terdapat perbedaan gender yang signifikan dalam hal status ekonomi, terutama jika dilihat dari tingkat pendapatan, perekrutan, kenaikan jabatan, dan genderisasi kemiskinan.⁷

Rendahnya status ekonomi perempuan, khususnya di negara-negara berkembang, dapat dilihat dari beberapa indikator, misalnya jumlah perempuan yang hidup dalam kemiskinan, tingkat kepemilikan tanah di kalangan perempuan, dan proporsi pekerja perempuan yang tidak digaji. Banyak perempuan melakukan kerja domestik secara tidak proporsional, menghabiskan sekitar dua kali lipat lebih banyak waktu mereka di dalam pekerjaan domestik yang tidak berbayar dibandingkan laki-laki.⁸ Aktivitas domestik memang pada umumnya tidak berbayar, di mana ini berarti kaum perempuan memiliki lebih sedikit sumber daya dibandingkan laki-laki. Kaum perempuan juga banyak terkonsentrasi di sektor-sektor informal yang tidak teregulasi, rentan, dan berpenghasilan rendah. Pada tahun 2011, diperkirakan bahwa lebih dari 80 persen perempuan di negara-negara Sub-Sahara, Oceania, dan Asia Selatan memiliki pekerjaan-pekerjaan yang bersifat rentan.⁹

Rendahnya status sosial ekonomi kaum perempuan mengimplikasikan bahwa mereka tidak memiliki independensi ekonomi untuk mengejar karir di dalam bidang politik. Peran gender yang diasumsikan masyarakat, bahwa laki-laki adalah ‘tulang punggung keluarga’, juga secara tidak langsung mengimplikasikan bahwa laki-laki lebih terbiasa menggalang dana secara mandiri untuk keperluan mereka sendiri, sedangkan perempuan secara adat-kebiasaan ditempatkan ke dalam ruang-ruang privat. Banyak perempuan merasa takut terhadap konsekuensi biaya politik terhadap stabilitas ekonomi keluarga mereka, dan walaupun perempuan mampu mengumpulkan uang secara mandiri, kebanyakan dari mereka menggunakannya untuk keperluan-keperluan rumah tangga. Di negara-negara berkembang, banyak kasus di mana kandidat perempuan bahkan tidak mampu membayar biaya pendaftaran pemilu yang tergolong murah.

Partai-partai baru atau yang tidak mendapatkan kursi di parlemen biasanya menjadi pihak yang paling merasakan beratnya tantangan keuangan politik, apalagi umumnya mereka juga tidak mendapatkan subsidi dana publik. Di dalam konteks ini, kandidat perempuan harus membiayai sendiri aktivitas kampanye mereka, dan ongkos transportasi, pembuatan materi kampanye, dan berbagai keperluan lain dapat menjadi sangat problematik, khususnya di daerah pinggiran di mana biaya akomodasi untuk meraih dukungan suara sangat tinggi.¹⁰

7 Ibid., h. 42.

8 Lihat <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/Worldswomen/Executive%20summary.htm>

9 Lihat <http://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>, diakses Agustus 2013.

10 Ballington 2011, h. 27.

'Perempuan di negara-negara pasifik umumnya memiliki status ekonomi yang lebih rendah dari laki-laki. Hal ini menimbulkan dua konsekuensi bagi kepemimpinan politik perempuan: (1) perempuan mengalami kesulitan untuk menabung sejumlah uang untuk membayar ongkos nominasi dan (2) mereka tidak memiliki jejaring dengan kelompok bisnis dan profesional yang dapat menyediakan dukungan finansial yang dibutuhkan saat kampanye'.¹¹

Lisa Baker, Ketua, Parlemenarian Perempuan Persemakmuran
(Commonwealth Women Parliamentarians)

Sistem pemilu

Sistem pemilu mungkin merupakan aspek politik dan kelembagaan yang paling penting di banyak negara, mempengaruhi berbagai macam isu seperti tata kelola pemerintahan, sistem partai politik, dan inklusivitas para pembuat undang-undang. Di dalam sistem yang berfokus pada kandidat, seperti sistem mayoritarian dan plural, para kandidat dituntut untuk bisa menggalang dana kampanye secara mandiri. Hal ini bisa menjadi teramat mahal, terutama karena aktivitas kampanye mencakup pembuatan materi berskala besar dan ekspose dari media. Sebaliknya, sistem proporsional dapat secara signifikan menurunkan beban biaya dari pundak kandidat karena partai politik dituntut untuk ikut bertanggungjawab terhadap aktivitas kampanye, sehingga sistem ini dinilai lebih ramah terhadap kandidat perempuan. Contohnya di Tanzania banyak kandidat perempuan memilih untuk bersaing mendapatkan kursi jatah khusus (*reserved seats*) daripada jatah reguler yang ongkos persaingannya lebih mahal.¹² Beberapa mekanisme kepilluan lain, seperti durasi masa kampanye atau pemilihan dua babak, juga dapat menghasilkan beban biaya tambahan bagi para kandidat perempuan.

Jenis kampanye

Pendanaan yang dibutuhkan kandidat dapat berfluktuasi mengikuti siklus pemilu. Ada dua tahapan kunci di dalam pemilu yang sangat mempengaruhi peran pendanaan terhadap kesuksesan seorang perempuan sebagai kandidat: pendanaan untuk memenangkan nominasi dan pendanaan untuk aktivitas kampanye.

Tahap nominasi

Akses seorang kandidat menuju jabatan publik pertama-tama ditentukan apakah ia terpilih sebagai kandidat dari sebuah partai. Tergantung dari

11 Lihat <http://iknowpolitics.org/en/comment/7709#comment-7709>, diakses Agustus 2013

12 Ballington 2003, h. 164.

sistem politik yang digunakan, kandidat dapat memenangkan posisi kandidat dengan memenangkan pemilu internal partai (di Amerika Serikat kerap disebut sebagai *primary election*) atau ditunjuk langsung oleh para petinggi partai. Kriteria-kriteria yang digunakan untuk penunjukkan kandidat di antaranya adalah jabatan di dalam struktur organisasi partai, profil dan pamor kandidat di mata publik, sumber daya finansial (modal), dan jejaring sosial.

Proses pemilu internal partai dapat menghabiskan biaya yang tidak sedikit, karena masing-masing calon kandidat akan berusaha mengeluarkan uang lebih banyak dari para kompetitor mereka. Salah seorang anggota parlemen perempuan di Malawi menyatakan bahwa ‘pemilu internal partai lebih mahal dari pemilu nasional karena di sanalah para politisi mendapatkan posisi mereka di dalam arena kompetisi pemilu. Hal ini sampai sekarang masih menjadi tantangan terberat bagi para calon kandidat’.¹³ Biaya yang dikeluarkan pada tahap ini bahkan bisa jauh lebih besar jika posisi jabatan politik yang diperebutkan tergolong tinggi. Pada pemilu tahun 2008 di Amerika Serikat, dua kandidat presiden utama dari Partai Demokrat menghabiskan hampir 1 miliar USD.¹⁴ Tingginya biaya pemilu internal membuat banyak pihak menyarankan pemerintah untuk menerapkan pembatasan jumlah dana yang boleh dikeluarkan pada saat kampanye pemilu internal.

Proses pemilihan kandidat tahap awal juga dapat menjadi rintangan besar bagi kandidat perempuan, terutama karena pentingnya peran ‘dana awal’ dalam memenangkan nominasi partai. ‘Dana awal’ adalah pendanaan pertama yang dibutuhkan untuk memulai kampanye pemilu internal, seperti menaikkan reputasi dan pamor di kalangan petinggi partai, serta membentuk tim kampanye yang mumpuni.¹⁵ Dana awal biasanya berasal dari kantung pribadi masing-masing kandidat; itulah sebabnya dana awal kerap menjadi rintangan terbesar bagi kandidat perempuan, mengingat status ekonomi mereka yang lebih rendah. Setelah memenangkan nominasi, seorang kandidat akan lebih mudah mendapatkan donatur eksternal berkat dukungan partai dan meningkatnya pamor kandidat di mata masyarakat.¹⁶

Pendanaan aktivitas kampanye

Setelah memenangkan nominasi internal partai, para kandidat perlu membiayai aktivitas kampanye di tahapan pemilu berikutnya. Tipe kampanye di dalam proses pemilu dapat berbeda-beda tergantung dari sistem pemilu yang digunakan, peraturan keuangan politik yang diterapkan, dan ketersediaan subsidi dana publik, serta peraturan-peraturan internal yang diterapkan

13 Wawancara personal dengan Cecilia Chazama, Malawi, iKNOW Politics.

14 Lihat <http://www.opensecrets.org/pres08/summary.php?cid=N00000019&cycle=2008>, diakses Agustus 2013.

15 Ballington 2011, h. 27.

16 Ibid.

partai politik. Di dalam sistem pemilu yang berfokus pada partai, partai politik memiliki tanggung jawab lebih besar terhadap aktivitas kampanye, sehingga beban pembiayaan kandidat menjadi lebih kecil dibandingkan dengan sistem pemilu yang berfokus pada kandidat (mayoritarian). Di banyak negara, memenangkan jabatan publik nyaris diasosiasikan dengan keberhasilan partai/kandidat dalam menggalang dana yang lebih banyak dari pesaing mereka. Hal ini sangat benar adanya di Amerika Serikat, di mana biaya kampanye bisa mencapai angka jutaan dolar per kandidat.¹⁷

Beberapa situasi yang dapat meningkatkan biaya kampanye di antaranya:¹⁸

- Jumlah suara yang harus didapatkan untuk memenangkan pemilu sangat besar;
- Sistem pemilu yang digunakan adalah mayoritarian, atau sistem pemilu yang mengandalkan tradisi politik personal yang kuat;
- Terdapat daftar kandidat terbuka, serta terdapat kompetisi internal di antara kandidat-kandidat di dalam daftar tersebut;
- Ketika partai politik memiliki sumber daya finansial terbatas untuk membiayai kampanye; atau
- Ketika klientelisme – praktik politik informal di mana partai/kandidat harus membentuk dan memelihara jejaring lokal untuk mendistribusikan jasa, barang, dan uang sebagai imbalan atas dukungan politik – menjadi metode utama untuk memenangi pemilu.¹⁹

Total biaya yang harus dikeluarkan untuk melakukan aktivitas kampanye berbeda-beda di tiap negara. Di India, pengeluaran kandidat di pemilu Uttar Pradesh tahun 2012 diperkirakan mencapai 3-5 miliar USD. Para kandidat di pemilu Brazil tahun 2010 diperkirakan mencapai 2 miliar USD, sementara di Jepang biaya kampanye diperkirakan mencapai 780 juta USD. Biaya kampanye yang tergolong rendah di antaranya terdapat di Britania Raya, di mana pada pemilu 2010 kandidat mengeluarkan uang rata-rata 91 juta USD, dan Rusia, yang pada 2011 mencapai 70 juta USD.²⁰ Sayangnya tidak ada informasi detail mengenai jumlah pengeluaran kandidat berdasarkan jenis kelamin, sehingga analisis komparatif antara kandidat perempuan dan kandidat laki-laki nyaris mustahil dilakukan.

Hambatan-hambatan di dalam penggalangan dana

Banyak data dan dokumentasi yang dapat dijadikan rujukan untuk mempelajari hambatan-hambatan yang dihadapi kandidat perempuan untuk memenangi nominasi partai dan melakukan aktivitas kampanye, termasuk di antaranya kurangnya akses terhadap sumber-sumber pendanaan dan praktik

17 Ballington 2003, h. 160.

18 Ferreira Rubio 2009.

19 Ibid.

20 Thompson 2012.

klientelisme. Durasi kampanye yang terlalu panjang dapat menyurutkan niat kandidat perempuan untuk terus maju di dalam kontestasi pemilu, mengingat mereka umumnya juga memiliki tanggung jawab domestik terhadap keluarga dan anak-anak mereka. Pada beberapa kasus, kandidat perlu membayar biaya ekstra untuk keamanan personal, terutama di negara-negara pasca-konflik dan rentan terhadap kasus kekerasan.

Belanja kampanye dan akses pendanaan

Kandidat perempuan sangat mungkin mengalami hambatan dalam mengakses sumber-sumber pendanaan, baik di dalam internal partai maupun dari sumber-sumber privat. Menurut Bryan dan Baer, ‘seorang perempuan anggota Parlemen di sebuah negara Afrika selatan menyatakan bahwa kandidat laki-laki dari partainya mendapatkan dana tiga kali lipat lebih banyak dari dirinya’.²¹ Pada banyak kasus, subsidi dana publik hanya diberikan kepada partai yang telah memenangi sejumlah kursi di parlemen. Di negara-negara yang menyediakan subsidi dana publik, pemerintah harus mempertimbangkan mekanisme alokasi dan distribusi subsidi tersebut, serta memberikan perhatian lebih apakah kandidat perempuan terpinggirkan di dalamnya. Di negara-negara pasca-konflik, partisipasi perempuan di dalam politik hanya dianggap sebagai prioritas kelas dua, di bawah konsolidasi sistem politik dan penyelenggaraan pemilu. Jika sumber daya terbatas, kandidat perempuan terpaksa harus mencari pendanaan secara mandiri, terutama dari sumber-sumber privat dan personal. Biaya kampanye juga menjadi lebih mahal di negara-negara dengan infrastruktur transportasi yang buruk dan populasi konstituen daerah yang besar.

Akses terhadap sumber dana privat juga dapat menjadi problematis bagi kandidat perempuan mengingat keterbatasan akses mereka terhadap ruang publik, juga adanya persepsi gender yang meragukan kualifikasi dan kompetensi kandidat perempuan sebagai kandidat politik yang serius. Kaum perempuan sendiri mungkin juga menginternalisasi stereotip-stereotip tersebut, dan mempercayai bahwa diri mereka tidak akan mampu menggalang dana untuk melakukan aktivitas kampanye.²² Pada pemilu tahun 2011 di Maroko, politisi perempuan memenangi 17 persen kursi parlemen, tetapi hanya tujuh di antara mereka (kurang dari 2 persen dari total seluruh anggota parlemen) yang memenangi kursi tersebut melalui jatah reguler dan bukan melalui kuota khusus.²³ Di Amerika Serikat, ada perlakuan yang cukup bias terhadap kandidat laki-laki yang mampu menarik donasi-donasi besar dari pengusaha kaya dan korporasi.²⁴ Mengingat terbatasnya akses kandidat perempuan terhadap sumber-sumber pendanaan besar, jumlah donasi

21 Bryan dan Baer 2005.

22 Carroll 1994.

23 IPU 2010.

24 Day dan Hadley 2005.

kampanye yang mereka terima cenderung lebih kecil, sehingga mereka harus memperluas basis donatur agar dapat menyamai jumlah donasi yang diterima kandidat laki-laki.

Koneksi bisnis dan profesional

Salah satu alasan mengapa kandidat perempuan mengalami kesulitan melakukan penggalangan keuangan politik adalah karena mereka tidak memiliki koneksi dengan kelompok bisnis dan profesional yang dapat menyediakan sumber daya finansial dan keahlian khusus. Ada argumen bahwa koneksi politik adalah 'dunia lelaki' karena hampir semua kepemimpinan partai politik saat ini didominasi oleh kaum laki-laki.²⁵ Hal ini mengimplikasikan bahwa kandidat perempuan tidak akan pernah mendapatkan akses pendanaan yang tersedia bagi kandidat laki-laki. Salah seorang anggota parlemen di Irlandia mengungkapkan: '(Kandidat) laki-laki lebih banyak terlibat di dalam organisasi yang dapat memfasilitasi karir mereka di dalam politik: organisasi olah raga, asosiasi pertanian, dan berbagai bidang kehidupan lain yang didominasi laki-laki'.²⁶ Absennya kaum perempuan di dalam jejaring ini menghambat kemampuan mereka untuk menggalang dana secara efektif – khususnya ketika mereka harus bersaing melawan kandidat petahana laki-laki. Pengecualian untuk hal ini biasanya berlaku jika kandidat perempuan adalah istri, putri, atau saudari dari politisi terkenal sehingga mereka memiliki akses terhadap kekayaan keluarga dan koneksi yang dibangun keluarganya.²⁷ Membangun koneksi bisnis dan politik tidak hanya penting untuk menggalang dana, tetapi berguna juga untuk menaikkan pengaruh dan daya tawar politik.

Kandidat petahana

Terkadang sangat sulit menggeser posisi pejabat petahana karena kandidat yang berasal dari petahana telah dikenal publik secara luas, sehingga partai sering memilih mereka kembali sebagai kandidat pemilu untuk memperkecil risiko kekalahan. Biaya kampanye yang dikeluarkan kandidat petahana juga lebih kecil karena mereka telah dikenal oleh masyarakat luas dan program politik mereka lebih solid. Kurang dari satu dari empat anggota parlemen adalah perempuan, di mana ini berarti mayoritas anggota petahana adalah laki-laki. Biaya ekstra yang harus dikeluarkan untuk mengalahkan kandidat petahana sering menyurutkan niat kandidat perempuan untuk terus berpartisipasi di dalam pemilu.

25 Ballington 2011, h. 27.

26 Wawancara personal dengan Anne Ferris, 6 Maret 2013, New York.

27 Ballington 2011, h. 27.

Langkah-langkah untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik

Ketika faktor-faktor di atas saling tumpang tindih satu sama lain, maka akan sangat sulit bagi kandidat perempuan untuk menggalang keuangan politik. Beberapa tahun terakhir, banyak negara yang melakukan reformasi keuangan politik untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik bagi kaum perempuan dan kelompok-kelompok minoritas lain, meskipun target dan efektivitas upaya reformasi tersebut berbeda-beda di tiap negara. Upaya reformasi keuangan politik dapat dilakukan melalui pendekatan legislatif dan non-legislatif:

1. *Pendekatan legislatif* terkait dengan kerangka politik dan pemilu dan alokasi kepada partai dan kandidat politik melalui pendanaan publik. Pendekatan ini mencakup:
 - Penerapan alokasi dan distribusi dana publik yang netral secara gender (netral-gender) di dalam desain regulasi, tetapi memiliki implikasi kesetaraan gender di dalam implementasinya; atau
 - Penerapan alokasi dan distribusi yang spesifik mempromosikan kesetaraan gender baik dalam desain regulasi maupun implementasi.
2. *Pendekatan non-legislatif* diambil oleh para pemangku kepentingan berdasarkan asas kesukarelaan. Pendekatan ini mencakup:
 - *Inisiatif partai politik*, di mana partai secara sukarela berdasarkan kesadaran sendiri mengambil langkah-langkah yang dapat meningkatkan kesetaraan gender di dalam politik, dan langkah-langkah tersebut hanya berlaku bagi partai yang bersangkutan; atau
 - *Inisiatif masyarakat sipil*, di mana masyarakat sipil melakukan inisiatif menyalurkan dana secara langsung kepada kandidat perempuan.

Pada banyak kasus, inisiatif-inisiatif tersebut lebih banyak dilakukan dalam konteks pemilu tingkat nasional daripada pemilu internal partai untuk memiliki kandidat. Suatu negara dapat melakukan kombinasi dari pendekatan-pendekatan di atas sesuai konteks dan tingkat regulasi politik yang diterapkan. Pendekatan-pendekatan tersebut baru diterapkan oleh banyak negara baru-baru ini, sehingga data terkait hasil dan efektivitasnya masih belum terdokumentasi dengan baik. Tetapi, di bagian-bagian selanjutnya bab ini akan mencoba menjabarkan dampak-dampak aktual (ataupun yang masih bersifat potensial) dari pendekatan-pendekatan tersebut terhadap para kandidat politik perempuan.

Perundang-undangan keuangan politik

Perundang-undangan keuangan politik bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan prinsip keadilan di dalam proses keuangan politik serta untuk menyeimbangkan arena kompetisi bagi seluruh kandidat politik. Regulasi-regulasi yang dihasilkan dapat berfokus untuk membatasi pengaruh negatif yang dibawa oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan

tertentu. Bentuk regulasinya bisa berupa pelarangan bagi partai/kandidat untuk menerima donasi dari sumber-sumber asing atau anonim, atau bisa juga berupa pembatasan jumlah donasi yang boleh diterima oleh partai/kandidat.²⁸ Beberapa regulasi lain berfokus untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik, misalnya dengan membatasi keuntungan-keuntungan yang dimiliki oleh kandidat petahana di dalam kontestasi pemilu. Hampir semua negara di dunia mengundang-undangan keuangan politik mereka.²⁹

Regulasi atas pengeluaran, yakni regulasi yang mengatur berapa banyak uang yang boleh dikeluarkan partai/kandidat, dapat membantu para kandidat dengan sumber daya terbatas agar dapat berkompetisi secara adil dan setara dengan kandidat-kandidat lain. Regulasi ini dapat mencakup peraturan yang mewajibkan partai/kandidat untuk menyerahkan laporan finansial terkait aktivitas kampanye mereka, termasuk informasi detail mengenai jumlah uang yang dikeluarkan. Pendekatan lainnya adalah aspek penegakan dan pengawasan regulasi. Dua aspek ini biasanya menjadi tanggung jawab lembaga penyelenggara pemilu, departemen pemerintah (kementerian), atau lembaga-lembaga lain yang memang khusus dibentuk untuk melakukan fungsi penegakan dan pengawasan regulasi.³⁰

Kebanyakan perundang-undangan keuangan politik sebetulnya didesain secara netral dalam hal gender. Maksudnya, perundang-undangan tidak secara eksplisit membuat perbedaan perlakuan berbasis gender, meskipun mungkin akan ada dampak-dampak yang bersifat diskriminatif di dalam praktiknya. Beberapa tahun belakangan, banyak negara yang dengan sengaja menerapkan perundang-undangan yang secara spesifik didesain untuk membantu gender tertentu, misalnya untuk mempermudah mekanisme penyaluran dana bagi kandidat perempuan di dalam pemilu. Secara keseluruhan, ada 27 negara yang menetapkan subsidi dana public yang hanya akan diberikan apabila partai/kandidat memenuhi sejumlah persyaratan terkait kesetaraan gender. Cara ini, misalnya, baru-baru ini dilakukan oleh Bosnia dan Herzegovina, Kroasia, Irlandia, dan Meksiko, di mana subsidi dana publik baru akan diberikan jika partai/kandidat mengalokasikan sejumlah uang mereka untuk mempromosikan partisipasi politisi perempuan di dalam proses pengambilan keputusan.³¹ Perundang-undangan juga dapat ditujukan untuk mendorong praktik-praktik inovatif lain, misalnya upaya partai politik untuk mengalokasikan sejumlah uang mereka untuk meningkatkan kapasitas anggota perempuan atau membentuk sayap organisasi perempuan. Dampak yang dapat dihasilkan oleh regulasi

28 Ohman 2013, h. 20.

29 Ibid., h. 11.

30 Ohman dan Zainulbhai 2009, h. 88–9.

31 Albania, Bosnia dan Herzegovina, Brazil, Burkina Faso, Tanjung Verde, Kolombia, Kosta Rika, Kroasia, Ethiopia, Finlandia, Prancis, Georgia, Haiti, Honduras, Irlandia, Italia, Kenya, Republik Korea, Mali, Meksiko, Maroko, Niger, Panama, Papua New Guinea, Portugal, Romania, dan Togo.

dan perundang-undangan keuangan politik terhadap kesetaraan gender, baik secara langsung maupun tidak langsung, dapat dilihat pada Tabel 9.1. dan akan dibahas lebih jauh pada bagian selanjutnya.

Tabel 9.1. Peraturan keuangan politik dan pertimbangan gender

Regulasi terkait aktivitas kampanye (netral-gender)	Subsidi dana publik sebagai insentif kesetaraan gender	Regulasi yang didesain khusus untuk meningkatkan kesetaraan gender
• Pelarangan dan pembatasan pengeluaran bagi partai/kandidat • Pelarangan dan pembatasan penerimaan donasi bagi partai/kandidat • Akses media • Pembatasan waktu periode kampanye • Penyerahan dan pengawasan laporan keuangan bagi partai/kandidat	• Pengurangan jumlah subsidi dana publik bagi partai yang tidak memenuhi syarat kuota kandidat perempuan • Penarikan subsidi dana publik bagi partai yang tidak mengusung kandidat perempuan dalam jumlah tertentu • Tambahan subsidi dana publik bagi partai yang memenuhi persyaratan jumlah kandidat yang harus diusung • Tambahan subsidi dana publik bagi partai yang berhasil memenangkan sejumlah kandidat perempuan	• Alokasi dana untuk pelatihan dan promosi kesetaraan gender • Pembentukan sayap organisasi perempuan • Pemberian bantuan dan insentif non-uang, seperti pembuatan materi kampanye

Sumber: Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Lihat: <http://idea.int/political-finance>

Perundang-undangan yang ditargetkan pada masa kampanye (netral-gender)

Meski data yang tersedia hanya sedikit, dampak regulasi kampanye (yang didesain sebagai regulasi netral-gender) terhadap kesetaraan gender akan dijabarkan di bawah ini.

Pelarangan dan pembatasan pengeluaran bagi partai/kandidat

Pelarangan dan pembatasan pengeluaran didesain untuk meregulasi biaya kampanye dan memastikan bahwa kandidat-kandidat yang memiliki sumber daya finansial berlebih tidak mengeksploitasi kekayaan mereka secara tidak proporsional. Pelarangan belanja kampanye biasanya diterapkan untuk mencegah praktik suap suara, di mana 90 persen negara di dunia memiliki regulasi semacam ini.³² Terlepas dari banyaknya jumlah negara yang menerapkan, efektivitas regulasi ini sebetulnya sangat tergantung pada kualitas implementasinya. Sayangnya, implementasi yang kuat relatif sulit dilakukan karena membutuhkan dukungan mayoritas anggota parlemen, di mana anggota parlemen itu sendiri justru yang menjadi target dari regulasi semacam ini.³³

32 Ohman 2013, h. 33.

33 Ibid., h. 34.

Pembatasan pengeluaran dirancang untuk mengatasi keuntungan yang tidak adil yang mungkin dimiliki para kandidat dengan lebih banyak sumber daya dalam menyelenggarakan kampanye, serta untuk menangkal tren kenaikan biaya kampanye di dalam pemilu. Menurut Basis Data International IDEA mengenai Keuangan politik, hampir sepertiga negara di dunia memiliki regulasi pembatasan pengeluaran, dan lebih dari 40 persen negara meregulasi secara spesifik jumlah uang yang boleh dikeluarkan oleh kandidat.³⁴ Keuangan Politik dapat memberikan keunggulan besar bagi para kandidat, khususnya di negara di mana uang kerap diasosiasikan dengan kebebasan berbicara (*speech*) dan pamor (*visibility*). Oleh sebab itu regulasi pembatasan pengeluaran dapat memberikan efek langsung bagi kesuksesan kampanye kandidat perempuan. Meski bukti-bukti kuantitatif mengenai hal ini sangat terbatas, sejumlah riset di Amerika Serikat dan Kanada menunjukkan bahwa, ketika kandidat perempuan memiliki jumlah dana yang sama dengan kandidat laki-laki (atau bahkan lebih), mereka memiliki kesempatan memenangkan pemilu yang seimbang.³⁵

'Saya pikir kita semua bisa melihat bahwa di seluruh dunia, di berbagai jenis masyarakat dan budaya, kaum perempuan tidak memiliki akses keuangan kampanye yang sama besar dengan laki-laki, atas berbagai alasan. Saya pikir menjadi sangat penting bagi pemerintah dan komisi pemilu di masing-masing negara untuk merumuskan peraturan yang lebih ketat mengenai pengeluaran partai/kandidat saat pemilu – dan mereka harus menegakkan peraturan tersebut secara utuh. Jika jumlah uang yang diregulasi masih dapat dikelola dengan mudah, maka arena kompetisi politik sudah tergolong adil dan seimbang. Tetapi jika jumlahnya terlampaui banyak, maka, tanpa terkecuali (karena hampir semua negara di dunia adalah negara berkembang), pasti kaum laki-laki yang memiliki akses terhadap uang tersebut dan bukan perempuan. Daripada mencari cara untuk meningkatkan jumlah uang yang dapat diraih kandidat perempuan, saya pikir kita sebaiknya menurunkan jumlah uang yang dibelanjakan para kandidat agar menjadi lebih mudah dikelola.'

Dr. Donya Aziz, anggota Dewan Nasional, Pakistan

Di banyak negara, salah satu persoalan yang paling mengakar kuat adalah kandidat petahana, dan mayoritas kandidat petahana di dunia adalah laki-laki.³⁶ Tiga perempat negara di dunia memiliki regulasi yang khusus mengatur soal kandidat petahana, termasuk regulasi mengenai pembatasan penggunaan fasilitas negara dan pengeluaran. Salah satu cara untuk mengatasi persoalan ini adalah dengan memperbolehkan kandidat non-petahana untuk

34 Lihat juga Ohman 2013, h. 36.

35 Burrell 1996, 1998.

36 Ballington 2003, h. 164.

membelanjakan dana kampanye yang lebih besar. Di negara bagian Minnesota di AS, misalnya, ada undang-undang yang memperbolehkan kandidat yang baru pertama kali mengikuti pemilu untuk membelanjakan uang lebih banyak dari kandidat petahana.³⁷ Hal ini dilakukan untuk meminimalisir penerapan pembatasan belanja yang masuk akal (dan dibedakan berdasarkan status petahana) dapat membawa dampak yang positif bagi kandidat perempuan pada jangka panjang – selain menguntungkan juga bagi kandidat laki-laki yang baru mengikuti pemilu.

Regulasi pembatasan pengeluaran menentukan berapa banyak jumlah uang boleh dikeluarkan dalam aktivitas kampanye, misalnya untuk publisitas, media, pembuatan materi kampanye, dan melakukan pawai. Secara internal, partai politik menentukan bagaimana dana harus dialokasikan, dan salah satu pertimbangan paling penting adalah penentuan kandidat mana yang layak mendapatkan dana lebih. Biasanya, partai akan cenderung meminggirkan kandidat perempuan di dalam penentuan alokasi dana internal, terutama jika kandidat perempuan tidak memiliki jabatan yang tinggi dan tidak begitu dikenal publik.³⁸

Tetapi, meskipun regulasi pembatasan belanja dapat memberikan dampak positif terhadap kandidat perempuan di dalam proses pemilu, sayangnya regulasi semacam itu tidak benar-benar mengatasi persoalan utama yang dihadapi kandidat perempuan, yakni penggalangan dana. Pada beberapa kasus, regulasi pembatasan belanja justru dapat menjadi kontra-produktif, terutama di negara-negara yang memiliki mekanisme penggalangan dana yang kuat untuk kandidat perempuan, seperti di AS. Sedangkan untuk negara-negara lain, masih dibutuhkan riset dan studi lebih jauh untuk mengetahui dampak regulasi pembatasan pengeluaran terhadap tingkat keterpilihan kandidat perempuan.

Pelarangan dan pembatasan penerimaan donasi bagi partai/kandidat

Salah satu regulasi alternatif atau komplementer bagi regulasi pembatasan pengeluaran adalah pembatasan bagi jumlah donasi atau kontribusi politik yang dapat diterima oleh partai/kandidat. Regulasi semacam ini ditujukan untuk meminimalisir pengaruh donatur-donatur kaya yang memiliki kepentingan-kepentingan tertentu. Ketika pembatasan donasi ditetapkan terlalu tinggi, donatur-donatur kaya dapat menanamkan kepentingan-kepentingan mereka melalui dana kampanye, di mana hal ini dapat merugikan kandidat perempuan yang nyaris tidak memiliki akses terhadap sumber-sumber pendanaan besar. Kurang dari setengah negara di dunia memiliki regulasi yang mengatur jumlah donasi yang dapat diterima partai/kandidat.

37 Minnesota Campaign and Public Disclosure Board (Dewan Kampanye dan Keterbukaan Publik Minnesota) 2005.

38 Lihat <http://iknowpolitics.org/es/comment/7448#comment-7448>

Oleh karena jumlah donasi individual yang diterima kandidat perempuan cenderung lebih kecil dibandingkan kandidat laki-laki, maka kandidat perempuan harus mendapatkan jumlah donatur individual yang lebih banyak dari laki-laki agar jumlah donasi yang mereka terima sepadan.³⁹ Tingkat pembatasan donasi yang rendah (regulasi ketat) dapat memaksa semua kandidat, baik laki-laki maupun perempuan, untuk mencari donatur individual dalam jumlah besar dan tidak lagi hanya bergantung pada segelintir donatur kaya raya.

Mengingat adanya potensi dampak negatif yang dapat dibawa oleh beberapa donatur, beberapa negara menerapkan regulasi pelarangan sama sekali terhadap sejumlah sumber pendanaan.⁴⁰ Regulasi semacam ini diterapkan untuk mencegah pengaruh kepentingan sejumlah donatur, seperti pihak asing atau orang-orang dari kelompok industri yang mungkin menuntut kepentingan-kepentingannya dipenuhi lewat donasi yang diberikan. Tetapi salah satu bentuk pelarangan yang paling umum diterapkan adalah pelarangan terhadap penggunaan sumber daya negara kepada partai dan kandidat. Pelarangan-pelarangan lain yang juga banyak diterapkan adalah donasi korporasi (lebih dari 20 persen negara di dunia menerapkan pembatasan ini), donasi pihak asing, donasi dari perusahaan milik negara, donasi dari serikat perdagangan, dan donasi dari sumber-sumber anonim.

Pelarangan terhadap penggunaan sumber daya negara merupakan regulasi yang penting. Penggunaan sumber daya dan fasilitas negara di luar alokasi subsidi dana publik (seperti menggunakan kendaraan dan pegawai instansi pemerintah untuk pawai) dapat membuat kandidat petahana memiliki keunggulan yang tidak proporsional. Lebih jauh, regulasi pelarangan penggunaan sumber daya negara dapat sekaligus mencegah praktik korupsi. Hal ini terjadi pada pemilu tahun 2010 di Brazil, di mana sekitar 30 persen anggota Kongres menghadapi tuntutan penyalahgunaan uang negara untuk tujuan-tujuan kampanye.⁴¹ Pada saat itu, politisi perempuan hanya menduduki 45 dari 513 kursi yang tersedia (8,8 persen) di Majelis Rendah Brazil, di mana ini berarti pihak-pihak yang paling diuntungkan dari praktik penyalahgunaan tersebut mayoritas adalah laki-laki.⁴²

Pelarangan donasi juga penting dalam kaitannya dengan sumber-sumber pendanaan ilegal. Di sejumlah negara, donasi-donasi ilegal memiliki pengaruh yang sangat besar di dalam pemilu, terutama karena penegakan regulasi finansial yang relatif sulit. Melarang partai/kandidat menerima donasi dari sumber-sumber ilegal akan secara langsung memberikan keuntungan bagi kandidat perempuan karena kemungkinan besar kandidat

39 Baker 2006, h. 18–23.

40 Ohman 2013, h. 17.

41 The Economist 2010.

42 IPU 2010.

perempuan tidak memiliki akses terhadap sumber-sumber pendanaan semacam itu. Kaum perempuan merupakan kelompok minoritas di dalam jejaring aktivitas ilegal yang kerap menyumbangkan uangnya ke dalam sistem politik, seperti kartel narkoba, kelompok perang, milisi pemberontak, atau bisnis perdagangan manusia. Di dalam sebuah seminar di Belize, sekelompok aktivis masyarakat sipil memaparkan bahwa donasi-donasi politik ilegal sangat merugikan kandidat perempuan, yang sangat kecil kemungkinannya terlibat di dalam aktivitas-aktivitas ekonomi ilegal dan kecil pula kemungkinan mereka mendapatkan donasi dari sumber-sumber semacam itu.⁴³ Terlepas dari sulitnya menegakan regulasi pelarangan donasi ilegal, mengadopsi dan menerapkan undang-undang pelarangan semacam ini akan sangat membantu menyeimbangkan arena kompetisi politik di dalam pemilu, dan mungkin akan membantu meningkatkan kesempatan kandidat perempuan untuk memenangi pemilu.

Akses media

Memberikan partai/kandidat subsidi akses terhadap penggunaan media massa merupakan salah satu bentuk pemberian dana publik tidak langsung (subsidi non-tunai). Partai dan kandidat politik membutuhkan akses media massa untuk menyebarkan program dan rencana kebijakan mereka kepada konstituen dan untuk meningkatkan popularitas. Tiga-perempat negara di dunia memiliki regulasi yang mewajibkan pemerintah memberikan subsidi akses media kepada kandidat, partai, atau keduanya. Durasi penayangan iklan kampanye yang diberikan bisa dialokasikan secara merata kepada seluruh peserta pemilu, atau dibagi berdasarkan jumlah perolehan kursi di parlemen, jumlah kandidat yang diusung, jumlah suara yang diperoleh pada pemilu sebelumnya, atau berdasarkan kriteria-kriteria lain yang ditetapkan lembaga penyelenggara pemilu.

Kandidat perempuan biasanya menghadapi kesulitan di dalam menyampaikan program politik mereka kepada masyarakat karena terbatasnya akses media.⁴⁴ Keterbatasan ini bisa karena mereka tidak mampu membayar biaya penayangan iklan yang terlampau mahal atau mereka memang tidak diberikan alokasi akses media yang memadai oleh partai pengusungnya. Oleh sebab itu subsidi akses media merupakan regulasi penting bagi kandidat perempuan agar nama mereka dikenal oleh publik. Pada pemilu tahun 2001 di Timor Timur, pemerintah memberikan durasi penayangan iklan ekstra kepada kandidat perempuan atau partai politik yang mengusung politisi perempuan sebagai kandidat utama.⁴⁵ Di Brazil, reformasi perundang-undangan tahun 2009 menetapkan bahwa 10 persen durasi penayangan iklan yang diberikan kepada partai politik harus digunakan untuk kandidat

43 UNDP dan UN Women 2013.

44 Llanos 2011.

45 Pires 2002, h. 36.

perempuan.⁴⁶ Regulasi semacam ini dapat membantu menyeimbangkan akses media antara kandidat laki-laki dan perempuan, serta bisa menjadi insentif bagi partai politik untuk mengusung politisi perempuan sebagai kandidat utama. Di Afghanistan, meskipun undang-undang yang ada tidak memberikan detail spesifik tentang bagaimana akses media harus dialokasi,⁴⁷ faktanya sekitar 76 persen kandidat perempuan menggunakan subsidi akses media yang disediakan pemerintah pada pemilu tahun 2005, dibandingkan dengan kandidat laki-laki yang hanya 55 persen.

Ekspose media merupakan elemen penting untuk memenangkan pemilu, serta dapat membantu menghapus stereotip di dalam benak masyarakat bahwa perempuan bukanlah kandidat politik yang handal.⁴⁸ Para pemilih cenderung memiliki standar yang tinggi di dalam menentukan kelayakan seorang kandidat perempuan, di mana pada gilirannya standar kelayakan tersebut akan menentukan popularitasnya: semakin dianggap layak, maka ia akan semakin populer.⁴⁹

Pembatasan waktu periode kampanye

Hanya terdapat sedikit data mengenai jumlah negara yang menerapkan regulasi pembatasan durasi masa kampanye dan dampaknya terhadap hasil akhir pemilu. Membatasi durasi masa kampanye dapat membantu menyeimbangkan arena kompetisi antara kandidat laki-laki dan perempuan, karena durasi masa kampanye yang terlalu lama dapat meningkatkan jumlah biaya yang harus dikeluarkan para kandidat untuk akomodasi, perjalanan, dan pembuatan materi kampanye. Ketika terjadi penundaan pemilu di Malawi pada tahun 2010, dilaporkan bahwa para kandidat perempuan sangat dirugikan karena mereka tidak mampu membayar biaya yang timbul akibat penundaan tersebut.⁵⁰ Durasi kampanye yang terlalu panjang juga menjadi problematis bagi kandidat perempuan karena mereka harus bekerja sepanjang waktu di luar rumah. Hal ini dapat menyurutkan niat perempuan-perempuan yang ingin maju di dalam pemilu, dan juga dapat mempengaruhi kualitas kampanye politik yang dijalankan karena mereka masih memiliki tanggung jawab domestik mengurus anak dan rumah tangga (khususnya jika suami atau rekan mereka tidak mendukung keputusan mereka untuk ikut serta di dalam pemilu).

Tetapi durasi kampanye yang terlalu pendek juga dapat merugikan kandidat perempuan, karena durasi kampanye yang pendek akan menguntungkan bagi kandidat petahana yang mayoritas adalah laki-laki. Pada pembuatan

46 Pemerintah Brazil 2009, Pasal 2.

47 IECA 2010.

48 Krook 2013, h. 9–10.

49 Barbara Lee Family Foundation 2012.

50 Ngozo 2010.

undang-undang pemilu transisi di Libya pada tahun 2012, durasi pendaftaran dan kampanye yang singkat diduga sangat mempengaruhi kemampuan kandidat perempuan dalam memobilisasi dana dan sumber daya manusia yang diperlukan untuk melakukan kampanye yang efektif.⁵¹ Sebagaimana regulasi-regulasi yang telah disebut sebelumnya, dibutuhkan riset dan studi lanjutan untuk benar-benar mengetahui dampak positif dan/atau negatif dari regulasi pembatasan durasi kampanye terhadap kandidat perempuan.

Penyerahan dan pengawasan laporan keuangan partai/kandidat

Regulasi terkait laporan keuangan dapat mewajibkan partai/kandidat untuk membuka identitas para donatur, jumlah donasi yang diberikan, dan jumlah uang yang dikeluarkan selama masa kampanye. Langkah-langkah tersebut penting untuk memastikan bahwa peraturan keuangan politik yang diterapkan pemerintah benar-benar dipatuhi oleh partai/kandidat. Regulasi terkait laporan keuangan juga dapat meningkatkan akuntabilitas, serta dapat mencegah praktik korupsi melalui sumber-sumber dana ilegal, pembelian suara, atau klientelisme. Regulasi ini juga dapat menjamin bahwa para petinggi partai (yang mayoritas adalah laki-laki) tidak akan menyalahgunakan kekuasaan mereka untuk mengeksploitasi sumber-sumber pendanaan secara tidak proporsional.

'Kurangnya transparansi di dalam aktivitas kampanye partai, baik secara internal maupun eksternal, membawa dampak negatif bagi kandidat perempuan. Ketika sumber daya partai hanya dikelola oleh orang-orang kuat di dalam partai, maka dana tersebut cenderung hanya akan dinikmati oleh orang-orang kuat itu sendiri – dan mayoritas dari mereka adalah laki-laki.'

Lilian Soto, mantan menteri, Paraguay⁵¹

Merujuk pada Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik, lebih dari 80 persen negara di dunia memiliki regulasi terkait laporan finansial, tetapi tidak semua negara menerapkan regulasi tersebut baik kepada partai dan kandidat politik. Sebagaimana telah disebutkan di dalam bab penahuluan buku ini, hal tersebut sangat mengkhawatirkan, karena dapat menjadi celah regulasi yang dapat digunakan partai/kandidat untuk menyalurkan dana-dana ilegal. Mekanisme pelaporan dan pengawasan juga penting untuk mengetahui apakah peraturan-peraturan yang diterapkan untuk meningkatkan kesetaraan gender—seperti penetapan kuota kursi perempuan dan alokasi subsidi khusus untuk kandidat perempuan—telah diimplementasikan dengan baik. Di Amerika Latin, misalnya, Brazil, Meksiko,

51 DPKO, DFS, DPA (Akan terbit).

52 WEDO 2007.

dan Panama mengalokasikan sejumlah dana publik untuk mengadakan pelatihan dan mempromosikan partisipasi kelompok perempuan di dalam politik (2-50 persen dari subsidi dana publik), tetapi mereka tidak memiliki mekanisme untuk memastikan bahwa dana tersebut telah dialokasikan dengan baik dan menyerahkan semuanya pada partai politik.⁵³ Tanpa adanya pengawasan, sangat tidak mungkin untuk mengukur efektivitas peraturan-peraturan tersebut terhadap tingkat partisipasi kelompok perempuan.

Regulasi terkait laporan keuangan yang ditegakkan dengan baik akan berdampak positif bagi partisipasi kelompok perempuan dengan cara meningkatkan transparansi proses pemilu dan menekan perilaku ilegal dan pembelian suara—yang secara tidak langsung merugikan kelompok perempuan. Desain mekanisme peraturan juga penting untuk mengecek dampak dari peraturan tersebut terhadap tingkat partisipasi perempuan di dalam pemilu. Tidak ada data yang cukup mengenai apakah regulasi laporan keuangan perlu membedakan pelaporan pendapatan dan pengeluaran kandidat berdasarkan jenis kelamin. Data semacam itu akan sangat berguna untuk mengetahui bagaimana perilaku kandidat perempuan di dalam mengelola pendanaan mereka dibandingkan kandidat laki-laki, serta untuk mengetahui bagaimana alokasi distribusi pendanaan internal partai terhadap kandidat laki-laki dan perempuan. Pemisahan laporan keuangan berdasarkan jenis kelamin juga dapat meningkatkan transparansi, serta memudahkan proses pengawasan dari pihak masyarakat sipil. Lebih jauh, regulasi semacam ini dapat membantu para pembuat kebijakan untuk menilai efektivitas perundang-undangan terhadap kesuksesan kampanye kandidat perempuan, juga membantu mereka dalam mendesain pendekatan-pendekatan yang dapat diujicoba.

Sukses atau tidaknya peraturan keuangan politik sangat bergantung pada upaya penegakan regulasi dan mekanisme pemberian sanksi, di mana bentuk dan jenisnya bisa bermacam-macam. Denda merupakan sanksi yang paling umum diberikan, dan digunakan oleh sekitar 73 persen negara di dunia. Sanksi-sanksi lain dapat berupa kurungan penjara, pemberhentian subsidi dana publik, deregistrasi partai, pembatalan nominasi kandidat, pencabutan jabatan, atau menon-aktifkan partai.⁵⁴ Penegakan regulasi penting bagi isu partisipasi perempuan karena hal ini dapat menjamin bahwa regulasi-regulasi yang diterapkan pemerintah, khususnya regulasi yang memang didesain untuk meningkatkan partisipasi perempuan, benar-benar dijalankan dengan baik. Penegakan regulasi juga dapat menghasilkan efek samping yang positif dengan cara memberikan kepercayaan diri bagi kelompok perempuan terhadap sistem yang ada, serta mendorong mereka untuk menggunakan regulasi yang ada untuk keunggulan diri mereka. Contohnya, jika regulasi pembatasan pengeluaran benar-benar dijalankan dengan baik, politisi perempuan akan

53 Lihat <http://iknowpolitics.org/es/comment/7688#comment-7688>

54 Ohman 2013, h. 4.

lebih percaya diri untuk maju sebagai pesaing kandidat petahana laki-laki dalam pemilu. Regulasi yang ditegakkan dengan baik akan dapat membantu mengubah persepsi masyarakat tentang siapa saja yang boleh berpartisipasi di dalam pemilu sebagai kandidat (dan siapa yang dapat menang).

Tabel 9.2. Dampak gender dari perundang-undangan keuangan

Tipe intervensi	Penggunaan	Pertimbangan
Pelarangan dan pembatasan pengeluaran bagi partai/kandidat	• Pelarangan belanja diterapkan di 90% negara • Pembatasan belanja diterapkan di 30% negara • Pembatasan belanja kandidat di 40% negara	• Dapat membantu kandidat perempuan dan non-petahana, yang umumnya tidak memiliki akses pendanaan yang cukup • Dapat menghapus kekhawatiran calon kandidat perempuan terkait biaya kampanye yang tinggi • Efektivitas sangat bergantung pada implementasi dan pengawasan • Butuh bukti-bukti lebih jauh untuk mengetahui apakah regulasi ini benar-benar membantu kandidat perempuan
Pelarangan dan pembatasan penerimaan donasi bagi partai/kandidat	• Kurang dari 50% negara menerapkan pembatasan penerimaan donasi bagi partai dan kandidat • Pelarangan donasi dari korporasi di 70% negara • Hanya 30% negara yang menerapkan pembatasan penerimaan donasi untuk kandidat	• Kandidat perempuan cenderung menerima donasi kecil dari banyak donatur, dan pembatasan penerimaan donasi dapat membantu mengurangi penerimaan kandidat laki-laki dari donatur-donatur besar • Dapat mengurangi aliran dana dari sumber-sumber ilegal, yang kerap mengalir kepada kandidat laki-laki • Donatur perempuan cenderung lebih banyak menyumbangkan waktu dan tenaga dibandingkan donatur laki-laki • Dapat meningkatkan waktu untuk berkampanye ke banyak donatur
Akses media	• Subsidi akses media untuk partai di 66% negara • Subsidi akses media untuk kandidat di 46% negara	• Dapat memberikan akses media yang setara kepada kandidat laki-laki dan perempuan • Dapat menjadi insentif untuk mendorong partisipasi kaum perempuan • Dapat mengubah bias persepsi media terhadap politisi perempuan melalui tingkat kehadiran yang lebih besar
Pembatasan waktu periode kampanye	• Tidak ada data	• Dapat membantu kandidat perempuan dengan menurunkan biaya kampanye dan mengurangi waktu yang harus dihabiskan di luar rumah • Dapat membawa pengaruh negatif terhadap kemampuan kandidat untuk menggalang dana
Penyerahan dan pengawasan laporan keuangan partai/kandidat	• Regulasi pelaporan di hampir 90% negara	• Dapat mengurangi pengaruh kekuasaan jejaring sosial dan individu-individu tertentu lewat peningkatan transparansi • Dapat mencegah aliran dana dari sumber-sumber ilegal • Dapat memastikan bahwa regulasi yang didesain untuk meningkatkan partisipasi perempuan benar-benar dijalankan • Dapat menjadi sumber data dan informasi mengenai praktik pelaporan berbasis gender

Pendanaan publik untuk penegakan regulasi kuota dan

insentif kandidat

Regulasi pemberian subsidi dana publik—digunakan oleh 117 negara di dunia—didesain untuk membantu aktivitas kampanye partai politik dan fungsi operasionalnya sebagai institusi.⁵⁵ Dana publik lebih banyak dialokasikan untuk partai daripada kandidat politik,⁵⁶ dan biasanya diberikan untuk membiayai pengeluaran kampanye, pelatihan, aktivitas kepartaian, dan pengembangan institusi internal partai.

Dana publik dapat disalurkan secara langsung dan tidak langsung. Dana publik langsung menyediakan uang (tunai) bagi partai politik untuk meningkatkan kualitas operasional mereka, atau untuk memastikan bahwa sejumlah prioritas benar-benar dimasukkan ke dalam program kerja mereka.⁵⁷ Sedangkan dana publik tidak langsung memberikan sejumlah sumber daya (non-tunai) untuk aktivitas kampanye, seperti transportasi, ruang publik, subsidi akses penggunaan media massa seperti TV, radio, koran, dan sebagainya. Pendekatan-pendekatan semacam ini dapat membantu menyeimbangkan arena kompetisi politik di antara para kandidat, memastikan partai-partai kecil dapat dikenal publik dan semua program partai politik dapat tersampaikan kepada para pemilih.

Beberapa tahun belakangan, reformasi keuangan politik dilakukan untuk mengatasi persoalan ketidaksetaraan gender. Reformasi ini umumnya berlaku pada fase pra-pemilu dan menyasar kandidat perempuan yang diusung partai politik, meskipun ada juga yang menyasar partai politik dan berlaku pada periode antar-pemilu. Secara keseluruhan, sudah ada 27 negara mengadopsi reformasi pendanaan untuk meningkatkan kesetaraan gender di dalam sistem politik.⁵⁸ Upaya reformasi ini dapat dibagi ke dalam tiga kategori:

1. Penggunaan dana publik sebagai insentif atau sanksi atas *kepatuhan atau ketidakpatuhan aktor-aktor politik terhadap undang-undang kuota pemilu*; dana publik bisa ditarik atau ditambah sesuai dengan jumlah kuota yang berhasil dipenuhi partai politik. Dengan kata lain, dana publik di sini digunakan sebagai alat untuk menegakkan regulasi kuota gender;
2. Penggunaan dana publik sebagai *insentif untuk meningkatkan jumlah kandidat perempuan atau pemenang pemilu perempuan*, tetapi tidak berhubungan dengan regulasi mengenai kuota perempuan; dan
3. Dana publik yang memang *dialokasikan untuk meningkatkan kesetaraan*

55 Ibid., h. 24.

56 Ibid., h. 23.

57 Ohman 2013, h. 24.

58 Albania, Bosnia dan Herzegovina, Brazil, Burkina Faso, Tanjung Verde, Kolombia, Kosta Rika, Kroasia, Ethiopia, Finlandia, Prancis, Georgia, Haiti, Honduras, Irlandia, Italia, Kenya, Republik Korea, Mali, Meksiko, Maroko, Niger, Panama, Papua Nugini, Portugal, Rumania, dan Togo.: Financi

bagi pelanggaran regulasi, seperti di Albania, Georgia, dan Irlandia.

Insentif dan sanksi dapat diberikan dalam berbagai bentuk. Insentif kandidat adalah subsidi tambahan yang diberikan kepada partai politik yang mengusung sejumlah kandidat perempuan sesuai dengan kuota yang ditetapkan. Insentif kandidat ini, misalnya, diterapkan di Kroasia dan Georgia. Di Georgia, partai politik yang mengusung minimal 20 persen kandidat laki-laki dan minimal 20 persen kandidat perempuan akan mendapatkan tambahan subsidi sebesar 10 persen. Tetapi, pada pemilu tahun 2012, insentif tersebut tidak membawa dampak yang diharapkan. Meskipun ada sejumlah partai yang mematuhi peraturan tersebut dan mendapatkan tambahan dana subsidi, dua partai yang memenangi kursi di parlemen justru tidak mematuhi peraturan tersebut. Sejumlah pihak kemudian mengajukan amandemen terhadap undang-undang yang mengatur insentif tersebut (Undang-Undang Organik mengenai Perserikatan Politik Masyarakat Georgia) pada tahun 2013. Proposal amandemen tersebut mengajukan tuntutan bahwa setiap partai akan menerima 30 persen tambahan subsidi (naik dari 10 persen) jika mereka mengusung 30 persen kandidat dari kedua gender (naik dari 20 persen) dari total sepuluh kandidat.⁶⁰ Pendekatan-pendekatan semacam ini mungkin tidak akan efektif terhadap partai-partai besar, karena insentif finansial yang diberikan tidak sebanding dengan kekayaan yang mereka miliki.

Subsidi dana publik juga dapat digunakan sebagai sanksi bagi ketidakpatuhan terhadap regulasi kuota gender, di mana jumlah subsidi kepada partai akan dikurangi jika mereka tidak mengusung kandidat perempuan sesuai dengan jumlah yang ditetapkan. Mekanisme sanksi semacam ini diterapkan di Albania, Prancis, Irlandia, dan Portugal. Amandemen tahun 2012 terhadap Undang-Undang Pemilu Irlandia menyatakan bahwa jumlah subsidi kepada partai akan dikurangi 50 persen jika mereka tidak mengusung minimal 30 persen kandidatnya dari kedua gender. Di Kenya, partai politik bahkan tidak akan menerima subsidi jika sejumlah kandidat perempuan yang mereka usung tidak memenangi pemilu legislatif. Peraturan yang diterapkan bersamaan dengan mekanisme kuota berbasis gender, berhasil meningkatkan jumlah kandidat perempuan yang berhasil memenangi pemilu sebesar dua kali lipat menjadi 18,6 persen.

Tetapi, sekali lagi, pendekatan semacam itu tidak efektif terhadap partai-partai besar dan kaya raya, karena mereka cenderung memilih untuk menerima sanksi (membayar denda) daripada harus menambah jumlah kandidat perempuan yang diusung, sebagaimana terjadi di Prancis.⁶¹ Di sana, partai-partai kecil cenderung mematuhi peraturan kuota 50 persen untuk

60 Korespondensi lewat email dengan Zurab Kharatishvili, ketua, Central Election Commission of Georgia (Komisi Pemilu Pusat Georgia), Juli 2013.

61 Ohman 2013.

kandidat perempuan, karena mereka sangat bergantung pada pendanaan publik dibandingkan partai-partai besar, yang cenderung lebih memilih untuk mengusung kandidat petahana (di mana mayoritasnya adalah laki-laki) karena kesempatan menangnya lebih besar.⁶² Pada pemilu tahun 2013 di Albania, setiap daftar kandidat yang diajukan partai harus terdiri dari minimal satu kandidat laki-laki dan satu kandidat perempuan pada posisi tiga teratas, dan total seluruh kandidat yang diajukan minimal harus memiliki 30 persen dari kedua gender. Untuk memenuhi kuota tersebut, banyak partai yang menempatkan kandidat perempuan mereka di posisi terbawah daftar yang kemungkinan menangnya sangat kecil. Pada tahun 2012, pemerintah mencabut mekanisme sanksi yang mewajibkan komisi pemilu untuk tidak menyertakan partai-partai yang melanggar kuota gender. Sebagai gantinya, komisi pemilu hanya menjatuhkan denda kepada tiga partai terbesar yang tidak memenuhi kuota tersebut. Pada tahun 2012, denda yang diberikan pada para pelanggar bervariasi antara 30.000 lek Albania (ALL) (I\$520)⁶³ hingga 1 juta ALL (I\$17.000).⁶⁴

Selain insentif pendanaan dan mekanisme sanksi, salah satu mekanisme penegakan regulasi kuota lainnya adalah menolak daftar kandidat yang tidak memenuhi syarat kuota yang ditetapkan, sebagaimana dilakukan di Serbia. Meskipun semua pendekatan-pendekatan ini benar-benar dapat meningkatkan jumlah partisipasi kandidat perempuan di dalam pemilu, sayangnya kesemua pendekatan tersebut tidak benar-benar menyelesaikan persoalan utama yang dihadapi para kandidat perempuan, yakni minimnya akses pendanaan kampanye. Tentu saja, perlu riset lebih lanjut untuk memastikan bagaimana para kandidat perempuan diuntungkan oleh mekanisme insentif dan sanksi sebagaimana telah disebut di atas. Sebagai tambahan, tentu juga akan sangat berguna untuk meneliti bagaimana partai politik menggunakan keuangan politik yang mereka miliki untuk mempromosikan kesetaraan gender. Para politisi perempuan mungkin perlu untuk terlibat di dalam proses pengambilan keputusan partai agar dapat memastikan bahwa keuangan politik yang dikeluarkan benar-benar digunakan untuk keuntungan semua kandidat.

62 Dolez dan Laurent 2011.

63 Di dalam buku ini, Dolar Internasional (I\$) ditulis bersama dengan jumlah uang dalam mata uang negara masing-masing. Dolar Internasional adalah mata uang hipotetis yang menghitung daya beli masyarakat sehingga cocok digunakan sebagai pembandingan antar negara. Untuk negara-negara yang daya beli masyarakatnya berbeda secara signifikan dengan Amerika Serikat (yang menjadi dasar pembandingan), nilai tukar I\$ mungkin dapat berbeda dengan nilai tukar nominal. Tidak akan ada pembandingan bagi Dolar AS (karena nilainya sama dengan I\$), mata uang tidak dikenal, dan mata uang sekunder seperti Euro. Untuk informasi lebih lanjut, lihat Bab Tambahan V.

64 OSCE/ODIHR 2013.

Tabel 9.3. Penegakan kuota pemilu melalui pendanaan publik⁶⁵

Negara	Tipe Kuota	Detail regulasi	Tahun penerapan
Albania	30% kandidat harus perempuan	Pelanggaran akan dikenai denda 1.000.000 ALL (\$17.000) untuk pemilu nasional dan 50.000 ALL (\$860) untuk pemilu daerah.	2012
Burkina Faso	30% kandidat harus perempuan	Pelanggaran akan dikenai sanksi pemotongan subsidi sebesar 50%. Jika partai mengusung lebih dari 30% perempuan, akan mendapat subsidi tambahan.	2009
Tanjung Verde	Representasi seimbang antar kedua gender di dalam daftar kandidat	Subsidi tambahan bagi koalisi atau partai yang daftar kandidatnya (jika terpilih pada tingkat nasional) memiliki 25% politisi perempuan.	2010
Kroasia	Representasi seimbang antar kedua gender di dalam daftar kandidat	Bagi setiap kandidat minoritas yang memenangi pemilu, partai pengusung akan mendapat subsidi tambahan sebesar 10% dari jumlah alokasi dana subsidi bagi masing-masing anggota lembaga representatif.	2011
Prancis	Tidak boleh lebih dari 51% kandidat berasal dari salah satu gender	Jika perbedaan gender di antara kandidat mencapai 2%, dana subsidi akan dikurangi sebesar tiga-perempat.	2011 1998
Georgia	20% kandidat harus perempuan	Partai akan mendapat subsidi tambahan jika mengusung 20% kandidat perempuan dari setiap 10 kandidat yang diusung.	2012
Irlandia	30% kandidat harus perempuan (akan dinaikkan menjadi 40% pada 2019)	Pelanggaran akan dikenai sanksi pengurangan subsidi hingga 50%	2012
Kenya	30% penjabatan kursi (reserved seats)	Partai tidak akan menerima subsidi jika dua-pertiga kandidat yang memenangi pemilu hanya dari salah satu gender.	2011
Korea Selatan	50% kandidat perempuan untuk daftar representasi pemilu proporsional	Subsidi khusus untuk kandidat perempuan akan didistribusikan kepada partai berdasarkan rasio kursi di Dewan Nasional dan jumlah suara yang dimenangkan.	2010
Niger	Penjabatan kursi	Dana subsidi partai dialokasikan sebesar 30% dari total penerimaan pajak negara setiap tahunnya; 10%-nya didistribusikan sesuai proporsi politisi perempuan yang terpilih di semua level pemerintahan.	2010
Portugal	33% kandidat harus perempuan	Subsidi akan dikurangi jika representasi salah satu gender kurang dari 20%. Jika kedua gender hanya terwakili sebesar 20% hingga 33,3%, subsidi publik akan dikurangi sebesar 25%.	2006

Catatan: ALL = Lek Albania

65 Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik (International IDEA Political Finance Database).

Dana publik untuk menambah nominasi kandidat perempuan

Dana publik juga bisa digunakan sebagai insentif untuk meningkatkan jumlah kandidat perempuan yang dinominasikan, tanpa harus menggunakan regulasi penetapan kuota berbasis gender. Tabel 9.4 menunjukkan delapan negara yang telah menerapkan pendekatan semacam itu, di mana enam di antaranya tidak memiliki regulasi kuota gender. Meskipun Bosnia dan Herzegovina dan Kolombia menerapkan regulasi kuota gender, keduanya tidak menggunakan subsidi dana publik sebagai alat untuk menegakkan regulasi tersebut. Di Kolombia, Mali, dan Rumania, jumlah subsidi dana publik yang diberikan kepada partai dapat bertambah sesuai dengan jumlah kandidat perempuan yang memenangkan pemilu. Hanya Haiti yang mendistribusikan dana subsidi tambahan berdasarkan jumlah nominasi dan jumlah kandidat perempuan yang memenangkan pemilu.

Faktor-faktor terpenting agar pendekatan semacam ini berjalan efektif adalah soal waktu (apakah dana subsidi diberikan sebelum atau sesudah pemilu), tingkat ketergantungan partai terhadap subsidi pemerintah, dan besaran sanksi atau denda yang diberikan. Waktu penerapan regulasi juga penting. Denda atau dana tambahan yang diberikan berdasarkan jumlah kandidat perempuan yang terpilih mungkin tidak akan terlalu efektif karena diterapkan pasca periode pemilu, di mana ekspose media mulai berkurang dan dana kampanye telah banyak dikeluarkan. Belum lagi harus ada upaya tambahan untuk melakukan pengawasan dan mempublikasi laporan keuangan politik pasca-pemilu.

Di Bosnia dan Herzegovina, Undang-Undang Pendanaan Partai tahun 2009 menetapkan bahwa 10 persen dari total dana subsidi akan didistribusikan kepada parlemen sesuai dengan proporsi jumlah kursi yang diduduki oleh gender minoritas. Pada pemilu tahun 2010, ada peningkatan persentase jumlah kandidat perempuan terpilih di parlemen sebesar 2 persen dari tahun-tahun sebelumnya, sehingga totalnya saat ini mencapai 16,7 persen. Secara keseluruhan, partai politik menaati dan bahkan melampaui persyaratan kuota gender bagi perempuan sebesar sepertiga dari total kandidat yang diajukan, sehingga total kandidat perempuan mencapai 37,7 persen. Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama Eropa menyatakan bahwa, berdasarkan undang-undang keuangan politik, 'partai-partai yang tidak memiliki representasi di parlemen dikecualikan dari pemberian subsidi dana publik'.⁶⁶ Hal ini memicu perdebatan mengenai persyaratan dana publik, yakni apakah hanya partai-partai di parlemen yang dianggap layak untuk menerima subsidi dana publik.

Undang-Undang mengenai Pendanaan Aktivitas Partai Politik dan Kampanye Pemilu tahun 2006 di Rumania menyatakan bahwa 'setiap partai politik yang mengusung kandidat perempuan di posisi atas, jumlah alokasi

66 OSCE/ODIHR 2011.

dana bantuan dari anggaran negara akan ditambahkan sesuai proporsi jumlah mandat yang diterima oleh kandidat perempuan selama masa pemilu.⁶⁷ Sayangnya undang-undang tersebut belum efektif meningkatkan jumlah partisipasi perempuan, di mana hanya 7 persen kursi Senat dan 13 persen kursi Dewan Nasional dimenangi oleh politisi perempuan pada pemilu tahun 2012. Di Romania, beberapa partai politik sangat bergantung pada pendanaan publik, sementara partai-partai besar cenderung menerima dana dari para anggota partai. Tingkat efektivitas pendanaan publik sebagai insentif kesetaraan gender memang sangat bergantung pada akses partai politik terhadap sumber-sumber pendanaan non-publik.

Berdasarkan Undang-Undang tahun 2009 di Ethiopia, subsidi dana publik dibagikan berdasarkan sejumlah kriteria, salah satunya adalah jumlah kandidat perempuan yang diusung partai politik. Tetapi, data dari Dewan Pemilu Nasional menunjukkan bahwa proporsi jumlah kandidat perempuan menurun dari 15 persen pada 2005 menjadi hanya 12,4 persen pada tahun 2010. Secara keseluruhan memang terjadi peningkatan jumlah kandidat perempuan yang memenangkan pemilu pada tahun 2010, tetapi hal ini belum tentu merupakan akibat langsung dari peraturan keuangan politik yang diterapkan pemerintah.

Undang-Undang Partai Politik tahun 2006 dan Undang-Undang Pemilu tahun 2008 di Haiti menyatakan bahwa partai politik yang mengusung minimal 30 persen kandidat perempuan (dan berhasil memenangkan 20 persen di antaranya) akan mendapatkan tambahan dana subsidi sebesar dua kali lipat setelah pemilu berlangsung.⁶⁸ Undang-undang tersebut juga menyatakan bahwa 50 persen alokasi subsidi dana publik harus digunakan untuk menyokong kandidat perempuan dan melaksanakan pendidikan politik. Haiti baru saja melakukan amandemen konstitusi pada tahun 2012 yang mewajibkan penerapan kuota sebesar 30 persen bagi politisi perempuan yang terpilih ke dalam jabatan publik; tetapi peraturan ini belum pernah terpakai karena Haiti belum melaksanakan pemilu lagi sejak amandemen tersebut ditetapkan.

Salah satu kelemahan pendekatan ini adalah partai politik cenderung akan menganggap regulasi tersebut sebagai cara mudah untuk mendapatkan dana subsidi, dan mereka hanya akan menempatkan politisi perempuan di posisi terbawah di dalam daftar kandidat yang kemungkinan menangnya sangat kecil. Praktik semacam ini, misalnya, dapat ditemukan di Albania. Perundang-undangan di Haiti telah berusaha menutupi celah ini dengan menetapkan bahwa alokasi subsidi untuk kandidat perempuan akan ditambahkan sebesar dua kali lipat jika 20 persen dari mereka berhasil memenangkan pemilu.⁶⁹ Tetapi,

67 Parlemen Romania, UU No. 334/2006 (2006).

68 Haiti, UU Pemilu, Pasal 129.

69 Haiti, UU Pemilu, Pasal 129.

bagaimanapun juga undang-undang membutuhkan mekanisme penegakan yang baik agar dapat menjadi efektif.

Tabel 9.4. Pembayaran dana publik dihubungkan dengan jumlah kandidat perempuan⁷⁰

Negara	Detail regulasi	Tahun penerapan
Bosnia dan Herzegovina	10 persen dari total dana subsidi akan didistribusikan kepada parlemen sesuai dengan proporsi jumlah kursi yang diduduki oleh gender minoritas.	2006
Kolombia	5% subsidi akan dialokasikan secara merata kepada semua partai sesuai proporsi jumlah kandidat perempuan terpilih menjabat jabatan publik.	2011
Ethiopia	Subsidi akan diberikan sesuai dengan jumlah kandidat perempuan yang diusung oleh partai.	2009
Haiti	Partai yang mengusung minimal 30% kandidat perempuan (dan sukses memenangkan 20% di antaranya) akan diberikan tambahan dana subsidi sebesar dua kali lipat sesuai pemilu.	2008
Italia	Representasi kedua gender tidak boleh melebihi dua-pertiga dari total kandidat yang diusung partai. Jika ketentuan ini dilanggar, dana subsidi akan dikurangi sesuai dengan jumlah kandidat yang melebihi kuota yang ditentukan (50%). Sisa dana akibat pengurangan tersebut akan diberikan kepada partai yang berhasil memenuhi ketentuan.	2012
Mali	10% dana dialokasikan kepada partai politik sesuai proporsi jumlah kandidat perempuan yang terpilih.	2005
Papua Nugini	Jika kandidat perempuan suatu partai berhasil mendapatkan minimal 10% suara, partai pengusung akan menerima 75% dari total 10.000 kina (US\$900) Dana Sentral sebagai ganti biaya kampanye kandidat perempuan yang bersangkutan.	2003
Romania	Jumlah alokasi subsidi akan ditambah sesuai dengan jumlah kursi yang berhasil diraih oleh kandidat perempuan.	2006

Alokasi dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender

Dana publik juga bisa secara eksplisit dialokasikan khusus untuk meningkatkan kesetaraan gender di dalam politik. Setidaknya ada tiga belas negara yang telah mengadopsi pendekatan langsung semacam ini (dan mayoritas dari mereka mulai melakukannya sejak lima tahun terakhir). Dana publik biasanya dialokasikan untuk program-program pelatihan kandidat perempuan, pemberdayaan perempuan, dan sebagai dana bantuan untuk membentuk sayap-sayap organisasi perempuan.⁷¹

Di Brazil, Kolombia, dan Haiti, dana publik digunakan untuk mendukung program-program pemberdayaan dan edukasi. Sementara di Kosta Rika,

⁷⁰ Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik (International IDEA Political Finance Database).

⁷¹ Brazil, Kolombia, Kosta Rika, Finlandia, Haiti, Honduras, Irlandia, Italia, Republik Korea, Meksiko, Maroko, Panama, Togo.

Honduras, dan Irlandia, partai politik wajib menyerahkan laporan mengenai pengeluaran mereka terlebih dahulu, terutama pengeluaran terkait dengan ketentuan mengenai kesetaraan gender, sebelum diberikan alokasi dana publik.⁷² Regulasi di Finlandia menetapkan bahwa sejumlah dana publik wajib digunakan partai politik untuk membentuk sayap-sayap organisasi perempuan. Di Irlandia, dana subsidi yang diberikan kepada partai harus memenuhi beberapa kriteria, di antaranya digunakan untuk meningkatkan partisipasi perempuan dan anak muda di dalam aktivitas politik. Jumlah dana yang digunakan untuk program-program tersebut berbeda-beda di masing-masing partai.⁷³ Contoh-contoh lain dapat dilihat pada Tabel 9.5.

Sebagaimana dua pendekatan reformasi yang telah dijelaskan sebelumnya, pendekatan alokasi dana publik untuk upaya-upaya peningkatan kesetaraan gender merupakan tren yang baru berkembang beberapa tahun belakangan, di mana mayoritas regulasinya baru dilaksanakan semenjak lima tahun terakhir. Negara-negara yang mengadopsi pendekatan ini kebanyakan adalah negara-negara yang sebelumnya memang sudah melakukan upaya kesetaraan gender di dalam politik melalui penerapan kuota untuk kandidat perempuan.

Dana untuk pelatihan kandidat perempuan dan program-program pemberdayaan lain

Ada sembilan negara yang mengalokasikan dana publiknya secara khusus untuk melakukan program-program pelatihan kandidat perempuan dan inisiatif pemberdayaan lainnya di dalam partai politik. Di dalam sejarahnya, kelompok perempuan memang agak tersingkirkan dalam proses pengambilan keputusan, sehingga mereka minim pengalaman politik. Pada gilirannya, minimnya pengalaman politik perempuan kemudian menjadi alasan partai politik untuk tidak menominasikan perempuan di dalam pemilu, atau menempatkan mereka pada posisi-posisi yang kemungkinan menangnya sangat kecil.⁷⁴ Para kandidat sendiri telah menekankan betapa pentingnya pelatihan dan pengembangan kapasitas, bukan saja dalam soal kemampuan teknis politik, tetapi juga tentang bagaimana melakukan penggalangan dana yang efektif.

Undang-Undang Kesetaraan Sosial Politik di Kosta Rika mewajibkan partai politik untuk mengalokasikan sejumlah dana publik yang mereka terima secara merata antara kandidat laki-laki dan perempuan.⁷⁵ Kotak 9.1. menunjukkan bagaimana dua partai terbesar mendistribusikan dana tersebut.

72 Lihat Bab 8 mengenai negara-negara anglofonik dengan demokrasi mapan untuk detail mengenai implementasi.

73 SIPO 2012.

74 Ballington 2011, h. 30.

75 UU No. 8765, Pasal 52p.

Kotak 9.1. Pendanaan di Kosta Rika untuk kesetaraan gender

Partai Aksi Masyarakat (Citizen's Action Party)

Partai ini menetapkan 20 persen dari total dana publik yang mereka terima untuk melakukan pelatihan dan pengembangan organisasi, di mana dari 20 persen itu 15 persennya digunakan untuk pelatihan kelompok perempuan dan anak-anak muda. Dana ini ditargetkan kepada kandidat-kandidat laki-laki maupun perempuan, baik yang telah terpilih sebagai pejabat publik maupun yang berada di internal partai, serta untuk kegiatan peningkatan kesadaran. Partai ini telah membentuk Lembaga untuk Kesenjangan Gender di bawah dewan pemilu internal yang berwenang untuk mengimplementasikan nilai-nilai kesetaraan gender sebagaimana tercantum di dalam statuta partai.⁷⁶

Partai Pembebasan Nasional (National Liberation Party)

Pasal 171 di dalam statuta (AD/ART) partai menyebutkan bahwa 10 persen dana partai harus dialokasikan untuk pemberdayaan politik perempuan. Kepatuhan partai terhadap peraturan ini diawasi langsung oleh Sekretariat Pendidikan Politik dengan koordinasi ketua organisasi sayap Gerakan Perempuan. Gerakan Perempuan juga menjadi fasilitator program-program pelatihan untuk para kandidat perempuan dan legislator.⁷⁷

Undang-undang di Meksiko menetapkan bahwa 2 persen dari dana publik harus dialokasikan untuk mengadakan pelatihan dan seminar kepemimpinan politik perempuan. Pada praktiknya, regulasi ini menghadapi berbagai persoalan, salah satunya kecenderungan partai menggunakan dana tersebut untuk persoalan administrasi daripada mengembangkan kapasitas politik kandidat perempuan. Hal ini mungkin disebabkan oleh ketidaktahuan partai mengenai apa yang dimaksud dengan 'pengembangan kapasitas kepemimpinan perempuan', atau mungkin mereka memang cenderung memilih untuk membayar denda daripada mematuhi regulasi tersebut.⁷⁸

Dana untuk kandidat perempuan

Undang-undang baru di Haiti menetapkan bahwa 50 persen dana publik yang diterima partai politik harus digunakan untuk edukasi politik bagi anggota dan membantu kontestasi kandidat perempuan di pemilu. Pada praktiknya ketentuan ini belum sempat digunakan di lapangan. Meskipun begitu, ketentuan ini merupakan ketentuan yang unik, di mana salah satunya mengatur distribusi dana yang diterima partai politik untuk digunakan sebagai bantuan bagi aktivitas kandidat perempuan.

Organisasi sayap perempuan

Finlandia memiliki regulasi yang mewajibkan partai politik mengalokasikan 12 persen dana subsidi tahunan yang mereka terima untuk menyokong organisasi sayap perempuan. Regulasi ini merupakan inisiatif yang penting, mengingat organisasi sayap perempuan dapat membantu mengartikulasikan

76 Partido Accion Ciudadana (Partai Aksi Masyarakat) 2010 .

77 Llanos dan Sample 2008, h. 41.

78 Cardenas Morales 2011.

kebijakan partai mengenai kesetaraan gender—termasuk dalam hal pencalonan kandidat, penempatan, mekanisme pendanaan, konsolidasi program dan dukungan publik, advokasi kandidat perempuan, dan sebagai mentor bagi kader-kader baru. Kunci kesuksesan dalam mengelola organisasi sayap perempuan adalah pembagian tugas dan kewenangan yang jelas, integrasi dengan struktur utama partai, dan akses pendanaan yang cukup.⁷⁹ Finlandia adalah satu-satunya negara yang memiliki inisiatif semacam ini; di negara-negara Nordik lainnya (Denmark, Norwegia, dan Swedia), pendanaan untuk organisasi sayap perempuan biasanya berasal dari sumber-sumber pendanaan non-publik.

Pengurangan biaya pencalonan

Undang-undang di Togo menyaratkan pengurangan biaya pendaftaran bagi calon kandidat perempuan, di mana hal ini dapat meringankan biaya pemilu dan kampanye baik bagi kandidat maupun partai politik. Tingginya biaya pendaftaran kandidat pemilu telah banyak dilaporkan menjadi tantangan berat di sejumlah negara. Salah satunya terjadi di Myanmar pada pemilu tahun 2010, di mana setiap kandidat harus membayar uang senilai 500 USD kepada Komisi Pemilu sebagai biaya pendaftaran. Banyak partai memprotes jumlah biaya tersebut, sambil mengemukakan bahwa gaji guru di Myanmar hanya 70 USD sebulan.⁸⁰ Biaya pendaftaran pemilu yang tinggi merupakan tantangan berat bagi kandidat perempuan, karena mereka memiliki akses sumber pendanaan yang lebih sedikit dibandingkan kandidat laki-laki. Persoalan ini jugalah yang coba diselesaikan oleh Forum Perempuan Sierra Leone, sebuah organisasi payung bagi LSM-LSM perempuan. Menjelang pemilu daerah dan parlemen tahun 2012, Forum ini memulai sebuah petisi yang isinya menuntut Komisi Pemilu untuk merevisi peningkatan biaya pendaftaran calon kandidat, karena hal tersebut sangat memberatkan calon kandidat perempuan, khususnya di daerah.⁸¹

Pekerjaan merawat anak dan anggota keluarga lain juga menjadi salah satu faktor yang dapat mengurungkan niat calon kandidat perempuan untuk ikut berpartisipasi di dalam pemilu. Untuk itulah Undang-Undang Pemilu di Kanada mewajibkan pemerintah untuk membayar biaya perawatan anak para kandidat perempuan sebagai salah satu bentuk subsidi politik yang sah. Biaya yang timbul dari pekerjaan merawat anak ini masuk ke dalam kategori ‘biaya personal’.⁸²

Biaya personal adalah biaya yang timbul terkait berbagai kegiatan kampanye seorang kandidat pemilu, termasuk (a) biaya perjalanan dan ongkos hidup;

79 Ballington 2011, h. 17.

80 Huffington Post 2010.

81 Bangura 2012.

82 Ballington 2003, h. 163.

(b) biaya perawatan anak; (c) biaya yang berkaitan dengan perawatan anggota keluarga yang tidak mampu secara fisik dan mental; dan (d) khusus untuk kandidat yang menyandang disabilitas, biaya yang timbul berkaitan dengan disabilitas tersebut.

Beberapa negara bagian di Amerika Serikat juga memiliki regulasi yang serupa, termasuk di Minnesota, di mana biaya perawatan anak dianggap sebagai biaya kampanye yang sah secara hukum dan harus ditanggung oleh subsidi dana kampanye.⁸³ Hal ini dapat sangat membantu menyeimbangkan arena kompetisi politik bagi kelompok perempuan, karena biasanya merekalah yang kebagian tugas domestik untuk mengurus anak dan anggota keluarga yang lain.

Table 9.5. Undang-undang yang menargetkan upaya dan peruntukan kesetaraan gender⁸⁴

Negara	Pelatihan dan inisiatif kesetaraan-gender lain	Tahun penerapan
Brazil	Pendanaan untuk partai digunakan untuk melaksanakan program yang dapat meningkatkan partisipasi politik perempuan. Para petinggi partai tingkat nasional yang akan menentukan persentase dana yang digunakan (minimal 5% dari total dana yang diterima). Sepuluh persen durasi penayangan iklan di media massa juga harus dialokasikan untuk mempromosikan partisipasi politisi perempuan.	2009
Kolombia	Dana publik digunakan untuk membiayai aktivitas yang melibatkan perempuan, anak muda, dan kelompok etnis minoritas di dalam proses politik.	2011
Kosta Rika	Partai politik diwajibkan mengalokasikan sejumlah dana subsidi untuk pengembangan partisipasi politik perempuan, dan mendistribusikan dana tersebut secara merata kepada kandidat laki-laki dan perempuan.	1990 2009
Haiti	Partai yang menerima subsidi dana publik harus memastikan bahwa 50 persen dari dana tersebut dialokasikan untuk pendidikan politik dan bantuan finansial bagi kandidat perempuan yang diusung.	2008
Honduras	Dana tambahan sebesar 10 persen dari total subsidi dana publik harus digunakan oleh partai untuk aktivitas-aktivitas pengembangan kapasitas perempuan.	2012
Irlandia	Dana subsidi yang diterima partai harus memenuhi beberapa kriteria tertentu, di antaranya mempromosikan partisipasi perempuan dan anak muda di dalam politik.	2009
Italia	Setiap partai politik harus menyisihkan 5% dana subsidi untuk meningkatkan partisipasi aktif perempuan di dalam politik.	1999
Korea Selatan	Setiap partai politik harus menggunakan minimal 10% dana subsidi untuk mempromosikan partisipasi perempuan di dalam politik.	2010

83 MCFPDB 2005.

84 Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik (International IDEA Political Finance Database).

Negara	Pelatihan dan inisiatif kesetaraan-gender lain	Tahun penerapan
Meksiko	Setiap partai harus mengalokasikan 2% dari dana subsidi tahunan untuk melakukan pelatihan, promosi, dan pengembangan kepemimpinan politik perempuan.	2008
Maroko	Ada dana bantuan khusus yang didedikasikan untuk membantu proyek-proyek penguatan representasi perempuan di dalam politik (masing-masing jumlahnya mencapai 200.000 MAD [I\$34.000]).	2009
Panama	Aktivitas partai akan dialokasikan minimal 50% dari dana kontribusi tahunan berdasarkan jumlah suara yang dimenangkan dalam pemilu, di mana minimal 10%-nya harus digunakan secara eksklusif untuk kegiatan pemberdayaan kelompok perempuan.	2006 2012
Tingkat kepatuhan		
Kosta Rika	Partai politik diwajibkan mengalokasikan sejumlah dana subsidi untuk pengembangan partisipasi politik perempuan. Partai politik juga harus menjamin bahwa pengeluaran-pengeluaran yang muncul di luar periode pemilu untuk pelatihan harus menargetkan kedua gender, dan harus dilaporkan dengan melampirkan sertifikasi dari kantor akuntan publik terpercaya. Jika tidak mendapatkan sertifikasi, Pengadilan Tinggi Pemilu tidak akan mencairkan dana subsidi kepada partai bersangkutan.	1990 2009
Honduras	Partai politik harus menyerahkan daftar kebijakan terkait kesetaraan gender kepada Pengadilan Tinggi Pemilu enam bulan sebelum pemilu dimulai. Pelanggaran atas ketentuan ini akan membuat partai mendapatkan sanksi 5% hutang politik.	2009
Pendanaan kepada kandidat perempuan		
Haiti	50% dana subsidi yang didapatkan partai karena mengusung kandidat perempuan harus dipakai untuk pendidikan politik bagi anggota-anggotanya dan untuk menyokong pendanaan kandidat perempuan di dalam pemilu.	2008
Pendanaan untuk organisasi sayap perempuan		
Finlandia	Semua partai di parlemen harus menggunakan 12% dana subsidi yang mereka terima untuk mendanai organisasi sayap perempuan.	1975
Pengurangan biaya pendaftaran kandidat		
Togo	Biaya pendaftaran kandidat dikurangi 25% jika daftar kandidat yang diajukan partai terdapat politisi perempuan.	2007

Catatan: MAD = dirham Maroko

Inisiatif non-legislatif

Partai politik, masyarakat sipil, dan aktor-aktor non-pemerintah lainnya juga turut menciptakan inisiatif-inisiatif untuk membantu keuangan politik bagi perempuan. Dari pihak partai politik, inisiatif-inisiatifnya dapat berupa pengurangan ongkos pencalonan kandidat perempuan di dalam pemilu, implementasi strategi gender seperti pengembangan kapasitas, serta menyediakan kesempatan yang lebih lebar terhadap berbagai jenis dukungan finansial. Organisasi-organisasi partisan seperti yayasan internasional juga

memiliki peran yang signifikan dalam membantu kelompok perempuan menggalang keuangan politik.

Organisasi internasional dan masyarakat sipil non-partisan juga memberikan bantuan dalam bentuk pemberian dana pelatihan dan pengembangan kapasitas kandidat perempuan, serta program kredit ringan untuk biaya kampanye. Pendekatan bantuan yang lebih voluntaristik (non-legislatif) agak sulit diamati, karena fenomenanya tidak terjadi secara global. Penelusuran informasi komparatif mengenai inisiatif yang bersifat voluntaristik akan memudahkan upaya pengawasan untuk menjamin efektivitas inisiatif tersebut terhadap tingkat partisipasi perempuan di dalam pemilu.

Inisiatif partai politik

Partai politik merupakan elemen vital dalam upaya peningkatan kesetaraan gender karena mereka memiliki kekuasaan untuk menentukan rekrutmen kandidat dan nominasi. Mereka juga bertanggungjawab mengelola aktivitas kampanye beserta pendanaannya. Sejumlah partai politik di berbagai belahan dunia telah mengadopsi pendekatan-pendekatan voluntaristik untuk meningkatkan partisipasi kelompok perempuan di dalam politik, termasuk dengan menurunkan ongkos pencalonan dan membentuk mekanisme penggalangan dana, sebagaimana dijelaskan di bawah.

Mekanisme penggalangan dana internal

Meningkatnya kesadaran partai politik terhadap tantangan berat yang harus dihadapi kandidat perempuan dalam menggalang dana kampanye membuat partai mulai mengadopsi mekanisme penggalangan dana untuk kandidat perempuan. Mekanisme ini biasanya bersifat internal, sehingga berbeda dengan aktivitas penggalangan dana yang dilakukan organisasi-organisasi partisan lain seperti, misalnya, Political Action Committee (PAC) di Amerika Serikat. Inisiatif ini, meski buktinya masih sangat terbatas, berhasil menjadi salah satu sumber pendanaan yang signifikan dalam membantu kandidat perempuan yang berpartisipasi di dalam pemilu.

Di Kanada, Partai Liberal membentuk Yayasan Judy LaMarsh untuk menggalang dan mengelola dana bantuan untuk kandidat perempuan. Partai politik memiliki kontrol langsung terhadap pengelolaan dana dan menentukan kandidat-kandidat mana saja yang diprioritaskan menerima dana tersebut. Aktivitas dan operasional Yayasan tunduk pada regulasi pendanaan di Kanada dan hanya menggalang dana lewat acara-acara penggalangan dan permohonan donasi lewat surat atau internet. Pendekatan ini terbukti efektif membantu kandidat perempuan untuk melakukan aktivitas kampanye mereka dengan sukses.⁸⁵

85 Ballington 2011, h. 28.

Di Irlandia, organisasi sayap perempuan Partai Buruh berhasil mengembangkan berbagai inisiatif untuk mengatasi persoalan ‘lima-C’ yang kerap membebani kandidat perempuan: *care* (merawat keluarga), *culture* (budaya), *cash* (uang/dana), *confidence* (kepercayaan diri), dan *candidate selection* (pemilihan kandidat oleh partai). Sebagai contoh, partai menyediakan kelas-kelas pelatihan bagi anggota perempuan dan mengorganisir aktivitas penggalangan dana untuk kandidat perempuan, di mana kesemuanya diprioritaskan untuk kandidat-kandidat muda dan baru pertama kali mengikuti kompetisi pemilu.⁸⁶ Di Ghana, sekelompok partai politik telah mengekspresikan komitmen mereka untuk membentuk Yayasan Dana Perempuan untuk membantu para politisi perempuan di dalam pemilu. Sebuah pertemuan antar-partai pada tahun 2011 menghasilkan sebuah kesepakatan di mana sejumlah partai politik berjanji untuk mengalokasikan 10 persen dana yang mereka miliki untuk membantu secara langsung kandidat-kandidat perempuan.⁸⁷

Kotak 9.2. FMLN di El Salvador

Di El Salvador, Front Pembebasan Nasional Farabundo Martí (Farabundo Martí National Liberation Front/FMLN) membentuk sebuah Komite Pemilu untuk mengusung isu partisipasi perempuan. Komite ini menggalang dana dengan mengontak perusahaan-perusahaan, pendukung, dan rekan kerja baik di dalam maupun luar negeri. Komite juga mengorganisir berbagai aktivitas lain untuk membiayai iklan-iklan partai, termasuk mengadakan acara temu sosial untuk menggalang dana. Dana yang didapat dari aktivitas-aktivitas tersebut digunakan untuk meningkatkan ekspose media, mencetak poster, kaus, serta publikasi kebijakan partai untuk didistribusikan ke seluruh negeri.⁸⁸

Subsidi untuk kandidat perempuan

Sejumlah partai politik telah mengadopsi berbagai inisiatif untuk memberikan subsidi atau bantuan non-tunai kepada kandidat perempuan. Tanggung jawab mengurus anak dan rumah tangga, yang kerap diletakkan di pundak perempuan, merupakan tantangan tersendiri bagi para kandidat perempuan yang harus menjalani aktivitas kampanye dalam waktu yang cukup panjang. Menyadari hal ini, Partai Liberal di Kanada menyediakan subsidi sebesar hingga 500 dolar Kanada (CAD) (I\$440) bagi kandidat perempuan untuk mengganti biaya yang timbul akibat meninggalkan perawatan anak saat melakukan kampanye partai, serta berbagai subsidi lain untuk biaya perjalanan jauh. Inisiatif lain termasuk pemberian dana subsidi

86 Ferris 2013.

87 Ballington 2011, h. 29.

88 Llanos dan Sample 2008.

untuk mengganti biaya perawatan anak atau pemberian subsidi non-tunai, sebagaimana dilakukan oleh Partai Sam Rainsy di Kamboja: kandidat perempuan dibekali oleh berbagai fasilitas yang dapat memudahkan mereka saat kampanye, seperti pakaian dan transportasi.⁸⁹ Bantuan-bantuan non-tunai seperti ini akan sangat membantu dalam mengangkat beban biaya kampanye yang biasanya sangat memberatkan kandidat perempuan.

Biaya pendaftaran kandidat pemilu

Agar dapat berpartisipasi dalam pemilu, para calon kandidat harus membayar sejumlah uang, di antaranya iuran keanggotaan partai dan biaya pendaftaran pemilu itu sendiri. Iuran keanggotaan yang dibayarkan anggota partai merupakan salah satu sumber pemasukan finansial yang penting bagi partai politik untuk membiayai berbagai kegiatan dan operasional partai.⁹⁰ Kadang-kadang, partai mewajibkan kandidatnya untuk membayar sendiri biaya pendaftaran pemilu, entah melalui partai atau langsung kepada lembaga yang bertanggung jawab mengurus pendaftaran kandidat, biasanya lembaga pengelola pemilu (komisi pemilu). Jumlah biaya pendaftaran ini bisa berbeda-beda di tiap negara, tetapi seringkali masih terlalu tinggi bagi kandidat perempuan.

Dalam upaya mendorong partisipasi perempuan di dalam pemilu, sejumlah partai politik dengan sukarela mengurangi atau menihilkan biaya-biaya terkait iuran keanggotaan dan pendaftaran pemilu, meskipun tidak ada data pasti mengenai seberapa banyak partai politik yang melakukan hal ini di seluruh dunia. Di Ghana, misalnya, para anggota parlemen perempuan menyatakan bahwa hampir semua partai politik di negara tersebut mengizinkan kandidat perempuan untuk hanya membayar 50% biaya nominasi dari total biaya pendaftaran yang harus dibayar kandidat laki-laki.⁹¹ Hal ini juga banyak dilakukan di Nigeria, meskipun kemudian hal ini menjadi bermasalah karena menjadi justifikasi para petinggi partai untuk menyatakan bahwa kandidat perempuan tidak memiliki komitmen sekuat kandidat laki-laki.⁹²

Persoalan-persoalan semacam itu semakin menunjukkan betapa pentingnya menjadikan pendekatan ini hukum melalui undang-undang, sebagaimana sudah dilakukan di Togo, dan mengimplementasikan pendekatan-pendekatan lain secara bersama-sama untuk mengatasi struktur kekuasaan patriarkis di dalam partai politik. Sederhananya, mengurangi dan menihilkan iuran keanggotaan dan pendaftaran kandidat tidak akan efektif mendorong partisipasi perempuan di dalam politik tanpa adanya pendekatan-pendekatan lain yang mendorong partai untuk memberikan dana dan bantuan mereka kepada kandidat perempuan selama masa-masa kampanye.

89 Ibid.

90 Bryan dan Baer 2005, h. 10.

91 Lihat <http://iknowpolitics.org/en/comment/7432#comment-7432>, diakses Agustus 2013.

92 Nwanko 2011.

Penggalangan dana dari jaringan relawan

Penggalangan dana dari jaringan relawan berupaya menggalang dana melalui kontribusi anggota untuk mendukung atau menolak kebijakan atau kandidat tertentu. Dana yang disumbangkan dapat disalurkan secara langsung kepada tim kampanye kandidat yang didukung atau digunakan sendiri secara independen. Di Amerika Serikat, jaringan pengumpul dana ini disebut Political Action Committee (PAC), contohnya adalah Daftar EMILY (*EMILY's list*) bentukan Partai Demokrat dan Daftar WISH (*WISH List*) bentukan Partai Republik. Daftar EMILY pernah melakukan kampanye penggalangan dana yang sangat sukses untuk membantu kandidat perempuan, sebagaimana dijelaskan dalam Kotak 9.3. Organisasi-organisasi semacam ini dapat menyalurkan dana dalam jumlah besar kepada para kandidat, di mana hal ini sangat penting di negara-negara dengan sistem pemilu yang berfokus pada kandidat seperti di AS.

Daftar EMILY

Salah satu persoalan penting yang disadari oleh Daftar EMILY adalah bahwa kandidat perempuan membutuhkan dana besar sejak fase-fase awal proses kampanye untuk mendapatkan pengakuan publik, mengorganisasi tim kampanye, dan memperkerjakan staf donasi yang dapat menggalang lebih banyak uang.⁹³ Ketersediaan dana sejak awal merupakan kunci agar kandidat perempuan memiliki kesempatan yang lebih besar untuk terpilih, khususnya ketika mereka harus berhadapan dengan kandidat petahana. Daftar EMILY juga membantu kandidat perempuan menggalang ‘dana benih’, yakni dana awal yang diperlukan untuk mengamankan posisi nominasi partai, di mana hal ini biasanya harus dibiayai sendiri dari kekayaan pribadi para kandidat.⁹⁴

Kotak 9.3. Daftar EMILY

PAC Daftar EMILY (akronim dari ‘Early Money is Like Yeast’ atau ‘dana awal itu seperti ragi’) dibentuk pada tahun 1985 untuk membantu politisi perempuan Partai Demokrat yang berpartisipasi dalam pemilu. Sebelum tahun 1985, kebanyakan kandidat perempuan hanya mampu menggalang dana lebih sedikit dari kandidat laki-laki.⁹⁶ Daftar EMILY berupaya menyelesaikan persoalan ini dengan menyediakan dana benih bagi kandidat perempuan.

93 Ballington 2003, h. 161.

94 Ibid.

95 Informasi dalam kotak teks diberikan oleh Caitlin Hopping.

96 Burrell 1996, h. 124.

97 Mikulski 2011.

Salah satu kandidat perempuan pertama yang dibantu oleh Daftar EMILY adalah Senator Barbara Mikulski pada tahun 1986. Senator Mikulski mendapatkan 20 persen dari total dana kampanye beliau, 60.000 USD, pada fase awal masa kampanye dari Daftar EMILY.⁹⁷ Sekarang beliau merupakan politisi perempuan terlama yang menjabat di Kongres dan merupakan politisi perempuan pertama yang pernah mengetuai Komite Apropriasi Senat. Senator Mikulski mengatakan pada tahun 2011: 'Aku tidak akan pernah menjabat di Senat AS jika bukan karena EMILY, dan EMILY datang pada saat yang tepat. Mereka memberikanku bantuan yang besar dan menunjukkan bahwa aku merupakan kandidat yang tepat. Bantuan-bantuan tersebut sangat krusial.'⁹⁸

Semenjak Senator Mikulski dan dibentuknya Daftar EMILY, kandidat perempuan di AS mulai mampu menggalang dana dalam jumlah yang setara, bahkan melebihi, kandidat pria. Meskipun begitu, biaya yang harus dikeluarkan untuk aktivitas kampanye semenjak itu terus membengkak, dan kewajiban kandidat politik untuk menggalang dana hingga jutaan dolar cukup menyurutkan niat banyak perempuan untuk berpartisipasi di dalam pemilu.⁹⁹

Pada pemilu tahun 2012, rata-rata biaya kampanye adalah 1,7 juta USD untuk kursi di Dewan Perwakilan (House of Representative) dan 10,5 juta untuk kursi di Senat. Biaya ini bisa lebih mahal pada dipil-dipil dengan tingkat kontestasi yang tinggi.¹⁰⁰ Untuk mengatasi kondisi ini, aktivitas Daftar EMILY berkembang dari sekedar menyediakan dana benih menjadi program pelatihan dan pengembangan kapasitas kandidat-kandidat perempuan yang prospektif, serta program-program menjaring suara pemilih. Aktivitas penggalangan dana selama masa pemilu tetap menjadi kegiatan utama Daftar EMILY, di mana kegiatan ini dilakukan dalam bentuk menyalurkan dana kontribusi kepada kandidat-kandidat perempuan yang pro-choice (pro kebijakan aborsi) dari Partai Demokrat.

Metode pengumpulan dana yang dipakai Daftar EMILY membuat mereka mampu menyediakan dana bantuan kampanye dengan jumlah yang lebih besar dari batas 5.000 USD dalam satu siklus pemilu untuk PAC. Tahun 1992 disebut sebagai Tahunnya Perempuan karena jumlah politisi perempuan di Parlemen saat itu mencapai angka paling tinggi dalam sejarah AS, dan Daftar EMILY menyumbangkan rata-rata 100.000 USD kepada masing-masing kandidat yang diusung partai.¹⁰¹ Daftar EMILY merupakan PAC dengan dana terbanyak dari tahun 1992 hingga 2006, dan tetap menjadi salah satu PAC dengan dana terbanyak hingga hari ini.¹⁰² Sejak dibentuk pada tahun 1985, Daftar EMILY telah membantu lebih dari 100 politisi perempuan memenangkan pemilu Kongres dan ratusan politisi perempuan lainnya pada pemilu tingkat lokal. Organisasi ini telah menggalang dana sebesar 350 juta USD untuk membantu kandidat perempuan—membuatnya menjadi salah satu PAC paling sukses dalam sejarah AS.

98 McLean 2003.

99 Costa 2013.

100 Alexander dan Corrado 1995, h. 212.

101 Trent, Friedenberg dan Denton 2001, h. 11. Lihat juga <http://www.fec.gov/press/summaries/2012/PAC/6mnh/4pactop50disburse6mos11.pdf> untuk daftar tahun 2012.

102 Daftar EMILY 2013.

103 Crespin dan Deitz 2010.

Daftar WISH

Daftar WISH (*'Women in the Senate and House'* atau 'Perempuan dalam Senat dan Dewan Perwakilan') dibentuk pada tahun 1992 untuk menggalang dana dan dukungan bagi kandidat perempuan *pro-choice* dari Partai Republik. Mirip dengan Daftar EMILY, PAC bentukan Partai Republik ini berfokus untuk memberikan bantuan finansial, serta bantuan saran, strategi, pengelolaan kampanye, dan teknik komunikasi media bagi kandidat-kandidat terpilih. Donatur didorong untuk memberikan tiga jenis donasi: donasi reguler untuk PAC dan dua donasi untuk kandidat-kandidat yang mereka dukung. Semenjak pertama kali dibentuk, Daftar WISH telah berhasil menggalang dana sebesar 3,5 juta USD untuk kandidat perempuan dari Partai Republik, meningkatkan hingga empat kali lipat jumlah politisi perempuan di Senat, dan mempertahankan jumlah politisi perempuan dari Partai Republik di Dewan Perwakilan.¹⁰⁴

Terlepas dari kesuksesan-kesuksesan tersebut, riset menunjukkan bahwa PAC bentukan Partai Demokrat seperti Daftar EMILY terbukti lebih sukses daripada milik Partai Republik.¹⁰⁵ Lebih jauh, riset juga menunjukkan bahwa kelompok perempuan memiliki tingkat representasi yang lebih baik di kalangan donatur-donatur Partai Demokrat (36 persen) dibandingkan di antara donatur Partai Republik (16 persen).¹⁰⁶ Kesulitan yang dialami kandidat perempuan dari Partai Republik dalam menggalang dana mungkin menjelaskan mengapa tingkat keterwakilan mereka di Dewan Perwakilan lebih rendah daripada kandidat perempuan dari Partai Demokrat.¹⁰⁷

Daftar EMILY Australia

Melihat kesuksesan Daftar EMILY di Amerika Serikat, mantan kepala negara bagian Joan Kirner tergerak untuk membentuk organisasi yang secara prinsip sama untuk membantu politisi perempuan di Partai Buruh Australia (ALP). Latar belakang pembentukan organisasi ini pada tahun 1996 adalah konflik internal partai, di mana faksi kanan menolak berbagai kebijakan rekan-rekan mereka di faksi kiri. Daftar EMILY Australia percaya bahwa 'partai tidak akan pernah dapat membantu kelompok perempuan di dalam masyarakat jika partai itu sendiri oleh masyarakat dipandang masih terkungkung oleh dominasi laki-laki'.¹⁰⁸ Daftar EMILY Australia kemudian dibentuk sebagai sebuah organisasi independen, di mana 40 persen anggotanya berasal dari luar ALP.¹⁰⁹ Tetapi, dalam konteks pembuatan laporan keuangan, Daftar EMILY Australia dikategorikan sebagai bagian dari ALP. Pada tahun 1996,

104 Daftar WISH 2013.

105 Crespin dan Deitz 2010.

106 Francia dkk. 2003, h. 38.

107 Manning dan Shogan 2012.

108 Sawyer 2004.

109 Jakobsen 2004, h. 10.

ALP membentuk organisasi sayap perempuannya sendiri, yakni Jaringan Perempuan Pekerja, yang didesain untuk meningkatkan jumlah anggota perempuan aktif di semua tingkatan organisasi partai.¹¹⁰

Masyarakat sipil dan inisiatif-inisiatif lainnya

Inisiatif-inisiatif untuk meningkatkan kesetaraan gender dalam keuangan politik juga banyak berasal dari masyarakat sipil dan yayasan-yayasan internasional. Di sejumlah negara, inisiatif ini dapat berupa jaringan sukarelawan penggalang dana untuk menyokong kandidat perempuan, terlepas dari partai dan afiliasi politik kandidat yang bersangkutan. Masyarakat sipil dan yayasan internasional juga berperan penting terhadap kesuksesan kampanye kandidat perempuan. Meskipun tidak diatur dalam perundang-undangan, dan sepenuhnya bergantung pada kemurahan hati kelompok-kelompok tertentu, inisiatif semacam ini terbukti efektif dalam meminimalisir ketidaksetaraan gender di dalam soal keuangan politik, sebagaimana dijelaskan di bawah.

Pendanaan mikro dan trust fund

Beban pendanaan kampanye bagi kandidat perempuan juga dapat dipermudah melalui inisiatif pendanaan mikro. Asosiasi Perempuan Negara Nigeria (COWAN), misalnya, menyediakan pinjaman dana dengan bunga kecil atau tanpa bunga sama sekali. Organisasi ini beroperasi di 32 negara bagian Nigeria mempromosikan skema tabungan tradisional yang dapat membantu para kandidat perempuan menggalang dana untuk kampanye, membayar biaya registrasi pemilu, mencetak poster, dan membiayai kampanye *door-to-door*. Inisiatif ini dinilai sangat sukses: 36 dari 48 kandidat yang dibantu oleh COWAN berhasil terpilih menduduki berbagai jabatan publik pada pemilu tahun 1999, termasuk di Parlemen.¹¹¹

Namun, patut dicatat bahwa para kandidat tersebut masih harus mengembalikan dana yang sudah diberikan, dan mereka memang mengakui bahwa diri mereka cenderung lebih sulit menggalang dana dibandingkan kandidat laki-laki. Di Indonesia, dana kampanye dapat didistribusikan lewat Arisan, yakni semacam perkumpulan yang melakukan rotasi dana kontribusi untuk mengadakan pertemuan sosial. Para peserta Arisan mengumpulkan uang di dalam sebuah pot/tabungan, dan masing-masing peserta berkesempatan memenangkan tabungan tersebut untuk membiayai dana kampanye mereka.¹¹² Arisan bukanlah skema kredit, karena dana yang terkumpul menjadi milik pemenang seutuhnya. Hal ini bisa mengurangi rasa

110 Lihat <http://trove.nla.gov.au/people/734078?c=people>, diakses Agustus 2013.

111 Lihat <http://www.wedo.org/library/chief-bisi-ogunye-the-country-womenpercentE2percent80percent99s-association-of-nigeria-cowan>, diakses Agustus 2013.

112 McCollom, Haffert dan Kozma 2008.

takut kandidat perempuan kalau mereka tidak bisa mengembalikan dana yang telah diterima.¹¹³

Baru-baru ini di Nigeria, Kementerian Urusan dan Pemberdayaan Perempuan membentuk program dana perwalian pada tahun 2011 yang bertujuan untuk menyediakan bantuan finansial dan berbagai sumber daya lain untuk melakukan kampanye, terlepas dari afiliasi politik sang kandidat.¹¹⁴ Program ini dikomplementasikan dengan program pendanaan lain yang diorganisir oleh Inisiatif Perempuan untuk Perubahan yang telah mendistribusikan dana bantuan kepada lebih dari 800 kandidat perempuan.¹¹⁵ Program ini—dikombinasikan dengan berbagai inisiatif dari sejumlah partai politik—sangat membantu aktivitas kampanye kandidat perempuan.¹¹⁶

Dukungan dari organisasi internasional dan regional

Meski organisasi internasional dan regional biasanya dilarang memberikan bantuan dana secara langsung kepada kandidat, mereka tetap dapat berkontribusi dengan membantu kandidat mengidentifikasi sumber-sumber pendanaan potensial dan mengembangkan kapabilitas mereka untuk menggalang dana dengan efektif. Organisasi-organisasi semacam ini umumnya telah menganggap pendanaan kampanye sebagai bagian dari pendekatan holistik untuk memberdayakan perempuan, termasuk pemberdayaan ekonomi dan finansial.¹¹⁷ National Democratic Institute (NDI) mengungkapkan, ‘hambatan-hambatan sosial budaya telah menyulitkan kelompok perempuan dalam upaya menggalang dana. Untuk itu NDI menyediakan pelatihan untuk kandidat-kandidat perempuan. Pelatihan ini memberikan mereka kemampuan-kemampuan yang diperlukan untuk melaksanakan kampanye politik dengan baik. Pelatihan ini juga akan memberikan berbagai keuntungan. Keuntungan-keuntungan ini penting bagi para kandidat untuk mengakses konstituen mereka.’¹¹⁸ NDI, International IDEA, UN Women, UNDP, dan berbagai organisasi internasional lain telah melakukan berbagai pelatihan bagi para kandidat perempuan, seringkali dengan bekerja sama dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil di masing-masing negara.

Di samping program-program pelatihan, organisasi-organisasi internasional juga membantu meningkatkan profil media para kandidat perempuan, sebagaimana dilakukan pada pemilu di Sierra Leone pada tahun 2007 melalui berbagai kontribusi dari International Foundation for Electoral Systems (IFES) dan NDI. Kontribusi non-tunai ini dapat menurunkan beban biaya

113 Lihat <http://iknowpolitics.org/es/comment/7878#comment-7878>, diakses Agustus 2013.

114 Krook 2013.

115 Ibid.

116 Ibid.

117 McCollom, Haffert dan Kozma 2008.

118 Lihat <http://iknowpolitics.org/fr/comment/7670#comment-7670>, diakses Agustus 2013.

iklan politik yang harus ditanggung kandidat perempuan. Pendekatan non-legislasi semacam ini mungkin telah banyak dilakukan, namun kurangnya data mengenai hal tersebut membuat analisis dampak dan hasil dari program-program tersebut agak sulit dilakukan.

Jaringan penggalangan dana non-partisan

Pada tahun 1999, para tokoh perempuan terkemuka di Jepang mendirikan Women in the World, International Network (WIN WIN). Tokoh-tokoh tersebut merupakan anggota Leadership 111, sebuah organisasi yang dibentuk pada tahun 1994 untuk mempromosikan keterlibatan perempuan di dalam proses pengambilan kebijakan di Jepang, dan mereka pernah melakukan perjalanan studi untuk mempelajari Daftar EMILY di AS.¹¹⁹ Organisasi ini berharap model pendanaan yang mereka gunakan akan mentransformasi metode penggalangan dana tradisional yang telah banyak dikuasai politisi laki-laki. Mantan Wakil-Presiden WIN-WIN, Shinomura Mitsuoko, menyatakan bahwa ‘proses pemilu membutuhkan ongkos yang tidak sedikit, tetapi metode penggalangan dana dengan jumlah kecil dari seluruh negeri memiliki potensi untuk mengubah praktik klientelisme dan politik gentong babi’.¹²⁰

Berbeda dengan Daftar Emily, WIN WIN tidak berafiliasi pada ideologi atau partai politik tertentu. Kandidat yang dibantu oleh WIN WIN hanya perlu ‘mempromosikan kesadaran gender’ dan lolos ujian pemeriksaan dari petinggi organisasi. Meskipun pada awalnya cukup sukses, beberapa tahun belakangan WIN WIN harus berjuang keras untuk mendapatkan dana, dan pada akhirnya harus menghentikan bantuan finansial mereka pada tahun 2005.¹²¹ Ada banyak faktor yang menyebabkan mudarnya kesuksesan WIN WIN, salah satunya adalah mekanisme keuangan politik di Jepang dan kultur politiknya, atau kegagalan WIN WIN untuk menarik minat donatur maupun kandidat perempuan.

Kesuksesan jaringan penggalangan dana sangat bergantung pada ada atau tidaknya ‘kelompok atau kepentingan kaum perempuan yang terorganisir dengan baik’.¹²² Kasus WIN WIN menunjukkan bahwa inisiatif semacam ini membutuhkan pengelolaan isu yang baik, yang didukung oleh gerakan sosial dan kesadaran gender yang baik pula. Contoh lain adalah program ‘*Women in Politics Appeal*’ yang dibentuk pemerintah Fiji pada pemilu tahun 2006, yang berhasil menggalang dana sebesar 11.000 USD dan mengalokasikannya bagi semua kandidat perempuan secara merata, terlepas dari afiliasi dan pandangan mereka terhadap isu kesetaraan gender secara umum.¹²³

119 Eto 2008.

120 Gaunder 2011.

121 Ibid.

122 Ballington 2003, h. 165.

123 Krook 2013, h. 22.

Kesimpulan

Bab ini berupaya menganalisis keuangan politik dari perspektif gender. Diketahui bahwa salah satu kesulitan terbesar bagi kandidat politik perempuan adalah besarnya jumlah uang yang diperlukan untuk melakukan kampanye dan memenangi pemilu. Di banyak negara, memenangi pemilu sangat berkorelasi dengan jumlah uang yang berhasil digalang untuk melakukan kampanye dan ekspose media. Kurangnya pendanaan sangat mempengaruhi kandidat perempuan, terutama karena mereka kesulitan membangun akses terhadap sumber-sumber pendanaan yang besar terkait status sosial dan ekonomi yang lebih rendah. Bab ini juga membahas berbagai upaya legislatif yang dilakukan banyak negara untuk memperkecil ketidaksetaraan gender antara laki-laki dan perempuan, serta untuk meningkatkan jumlah partisipasi kandidat perempuan di dalam pemilu.

Secara keseluruhan, 27 negara telah melakukan reformasi keuangan politik untuk meningkatkan kesetaraan arena persaingan politik bagi perempuan, meskipun masing-masing reformasi tersebut memiliki target dan efektivitas yang berbeda-beda. Terbukti, terjadi tren peningkatan di negara-negara yang menerapkan inisiatif gender melalui pendanaan publik, misalnya dalam hal jumlah partisipasi kandidat perempuan dan jumlah kandidat perempuan yang memenangi pemilu. Di negara-negara tersebut, pendanaan publik sekaligus digunakan sebagai insentif dan penalti untuk menjamin kepatuhan para peserta terhadap regulasi yang diterapkan.

Tren peningkatan juga terjadi pada jumlah negara yang secara khusus mengalokasikan anggaran untuk melaksanakan program-program khusus kesetaraan gender, seperti program pelatihan dan peningkatan kapasitas, pembentukan sayap organisasi gerakan perempuan, atau penerapan legislasi untuk mengurangi biaya pendaftaran bagi kandidat perempuan. Meskipun pendekatan-pendekatan tersebut tidak secara langsung menuntaskan persoalan terkait minimnya sumber daya finansial yang dimiliki kandidat perempuan, tetapi kesemuanya merupakan bagian dari upaya holistik untuk menyeimbangkan arena persaingan politik dan sebagai penekanan bahwa partisipasi perempuan merupakan aspek penting di dalam demokrasi.

Meskipun perundang-undangan keuangan politik pada umumnya netral-gender, namun dapat sangat membantu menyeimbangkan arena persaingan politik bagi kandidat perempuan. Regulasi pelarangan dan pembatasan donasi/pengeluaran dapat mengurangi dampak buruk praktik klientelistik dan keleluasaan petahana. Mengurangi jangka waktu periode kampanye dapat meringankan beban finansial yang harus ditanggung kandidat perempuan dan beserta kehidupan rumah tangganya. Subsidi dana publik untuk iklan politik di media massa dapat meningkatkan kesadaran publik terhadap sosok sang kandidat perempuan. Mekanisme pelaporan dan keterbukaan informasi finansial juga penting, khususnya untuk mengawasi dan menjamin bahwa partai politik mematuhi regulasi-regulasi kesetaraan gender.

Pada akhirnya, partai politiklah yang memegang peran kunci dalam upaya penyerataan gender, karena mereka yang memilih untuk patuh terhadap regulasi atau mengabaikannya. Partai politik juga dapat mengambil inisiatif melampaui regulasi perundang-undangan dengan melakukan pendekatan-pendekatan kreatif yang mereka ciptakan sendiri. Data mengenai inisiatif partai ini masih sedikit, sehingga sangat sulit menentukan seberapa efektif pendekatan-pendekatan tersebut di dalam upaya meningkatkan partisipasi perempuan di dalam politik. Selain produk perundang-undangan, penelitian-penelitian mengenai isu kesetaraan gender dan keuangan politik sebaiknya juga membahas inisiatif-inisiatif partai.

Rekomendasi

Legislator

1. Perundang-undangan keuangan politik harus mengikuti konvensi dan kesepakatan internasional—termasuk, jika memungkinkan, pendekatan-pendekatan khusus untuk mengatasi persoalan diskriminasi terhadap perempuan dan menjamin kesetaraan gender secara *de facto*. Hal ini bisa berupa menerapkan peraturan keuangan politik khusus untuk perempuan, jika memungkinkan.
2. Setiap peraturan keuangan politik baru harus dianalisis melalui paradigma gender untuk memastikan efektivitas regulasi tersebut terhadap kandidat perempuan.
3. Perundang-undangan yang netral-gender harus dibingkai secara baik untuk menjamin efektivitasnya dan untuk menghilangkan segala bentuk perlakuan diskriminatif. Dampak pelarangan dan pembatasan belanja/donasi politik terhadap kesetaraan gender harus terus dianalisis. Tetapi pelarangan dan pembatasan belanja/donasi politik juga tidak boleh terlalu longgar sehingga tidak memiliki nilai guna.
4. Berikan insentif non-tunai seperti perawatan anak, transportasi, akomodasi, tenaga keamanan, dan akses media.
5. Pemberian subsidi dana publik, jika memungkinkan, sebaiknya dijadikan alat untuk mendorong kepatuhan partai terhadap komitmen kesetaraan gender. Misalnya, dana publik digunakan sebagai insentif bagi partai politik untuk meningkatkan jumlah kandidat perempuan yang diusung.
6. Dana publik yang pemberiannya bergantung pada komitmen partai terhadap kesetaraan gender harus dipertimbangkan di setiap tahap siklus pemilu, mulai dari pencalonan, pendaftaran, kampanye, dan pasca-kampanye.
7. Undang-undang yang telah ditetapkan harus di tegakkan dengan baik. Perhatian lebih harus diberikan kepada persoalan laporan keuangan dan perlunya membedakan laporan pengeluaran berdasarkan jenis kelamin kandidat. Pembedaan laporan semacam ini dapat menjadi

sumber data penting untuk mengetahui bagaimana kandidat perempuan menggalang dan membelanjakan keuangan politik mereka dibandingkan dengan kandidat laki-laki, serta untuk mengetahui apakah pendapatan partai dialokasikan secara merata kepada kandidat laki-laki dan perempuan.

Badan pengatur keuangan politik

1. Pastikan bahwa semua peraturan keuangan politik dipatuhi oleh semua pihak yang berkepentingan, dan berikan laporan yang dibedakan berdasarkan jenis kelamin, jika memungkinkan.
2. Buat laporan detail mengenai tingkat kepatuhan partai politik terhadap regulasi-regulasi kesetaraan gender, seperti regulasi kuota dan dana khusus kandidat perempuan.

Partai politik

1. Lakukan kajian internal mengenai perbedaan dampak penggalangan dana untuk kandidat perempuan dan kandidat laki-laki, dan kembangkan rencana detail untuk menjamin kesetaraan gender terkait keuangan politik bagi kandidat.
2. Implementasikan mekanisme penggalangan dana yang didedikasikan khusus untuk membiayai pencalonan kandidat perempuan.
3. Adopsi mekanisme untuk menjamin kesetaraan alokasi dana atau akses media bagi kandidat laki-laki dan perempuan pada saat kampanye.
4. Turunkan biaya masuk bagi kandidat perempuan dengan menurunkan atau menyubsidi keanggotaan dan/atau biaya pendaftaran. Alokasi dana khusus untuk inisiatif-inisiatif kesetaraan gender seperti subsidi biaya kampanye, pelatihan, seminar, dan sebagainya.

Media

1. Pastikan bahwa kandidat laki-laki dan perempuan mendapatkan akses media (dan proporsi peliputan) yang setara.
2. Pastikan bahwa media menyiarkan secara berimbang profil kandidat laki-laki dan perempuan, khususnya jika penyiarannya diwajibkan oleh regulasi atau undang-undang.
3. Liput topik-topik penting, seperti kesetaraan gender, pendidikan masyarakat, dan status ekonomi kelompok perempuan, untuk meningkatkan pengetahuan kepemiluan masyarakat terhadap isu-isu kunci yang menyangkut hajat hidup mereka.

Masyarakat sipil

1. Bentuk jejaring untuk membiayai kampanye kandidat perempuan, baik dalam pemilu internal partai atau pemilu nasional/daerah. Pastikan bahwa jejaring tersebut juga dapat membantu menggalang dana awal

- (*early money*) yang dapat membantu kandidat perempuan lolos tahap nominasi.
2. Institusi finansial dan semacamnya dapat menyediakan kredit-mikro dan dana perwalian untuk membantu aktivitas kampanye kandidat perempuan.
 3. Awasi kepatuhan partai terhadap peraturan keuangan politik dan lakukan juga pengawasan terhadap liputan media.

Aktor internasional

1. Pahami implikasi gender dari keuangan politik, dan bahwa kelompok perempuan mengalami tantangan lebih berat untuk mengakses keuangan politik mengingat status ekonomi mereka yang lebih rendah.
2. Implementasikan program-program yang dapat meningkatkan partisipasi politik perempuan, khususnya program-program pengembangan kapabilitas seperti pelatihan dan seminar.

Referensi

- Alexander, Herbert, dan Corrado, Anthony (1995) 'Senate and House Financing and PAC Trends', dalam *Financing the 1992 Election*. New York: M. E. Sharpe, h. 17–224.
- Baker, Ashley (2006) 'Reexamining the Gender Implications of Campaign Finance Reform: How Higher Ceilings on Individual Donations Disproportionately Impact Female Candidates', dalam *The Modern Americas*. Washington, D.C.: University of Washington College of Law, h. 18–23.
- Ballington, Julie (2003) 'Gender Equality in Political Party Funding', in Reginald Austin and Maja Tjernstrom (ed.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA.
- Ballington, Julie (2008) *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Ballington, Julie (2011) *Empowering Women for Stronger Political Parties: A Good Practices Guide to Promote Women's Political Participation*. New York: UN Development Programme and National Democratic Institute.
- Ballington, Julie and Karam, Azza (ed.) (2005) *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: International IDEA.
- Bangura, Jariatu (2012) 'Sierra Leone: Women Urge NEC to Revisit Nomination Fees', *Concord Free Times*, 9 Agustus, tersedia pada <http://allafrica.com/stories/201208100119.html>
- Barbara Lee Family Foundation (2012) *Pitch Perfect: Winning Strategies for Women Candidates*, tersedia pada <http://www.barbaraleefoundation.org/>

- wpcontent/uploads/BLFF-Lake-Pitch-Perfect-Wining-Strategies-for-Women-Candidates-11.08.12.pdf, diakses Agustus 2013.
- Bingham, Amy (2012) *Millionaire Political Donors Club: Where Are the Women?*, ABC News, 25 Juli, tersedia pada <http://abcnews.go.com/Politics/OTUS/millionaire-donors-club-women/story?id=16849004>, diakses August 2013.
- Bryan, Shari dan Baer, Denise (2005) *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 States*. Washington, D.C.: National Democratic Institute.
- Burrell, Barbara (1996) *A Woman's Place Is in the House: Campaigning for Congress in the Feminist Era*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Burrell, Barbara (1998) 'Campaign Finance: Women's Experience in the Modern Era', dalam Sue Thomas dan Clyde Wilcox (ed.), *Women and Elective Office: Past, Present and Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Cardenas Morales, Natividad (2011) *El Financiamiento Publico de los Partidos Politicos Nacionales para el Desarrollo del Liderazgo Politico de las Mujeres* [Pendanaan Publik Partai Politik Nasional untuk Mengembangkan Kepemimpinan Politik Perempuan]. Meksiko, D.F.: Cuadernos de Divulgacion de la Justicia Electoral.
- Carroll, Susan (1994) *Women as Candidates in American Politics*. Bloomington, IN: University of Indiana Press.
- Costa, Jay (2013) 'What's the Cost of a Seat in Congress?', tersedia pada <http://maplight.org/content/73190>
- Crespin, Michael H. dan Deitz, Janna L. (2010) 'If You Can't Join 'Em, Beat 'Em: The Gender Gap in Individual Donations to Congressional Candidates', *Political Research Quarterly*, 63(3), h. 581–93.
- Day, Christine dan Hadle, Charles (2005) *Women's PACs, Abortion and Elections*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dolez, Bernard dan Laurent, Annie (2011) *How Did the French Political Parties 'Play' with the Gender Parity Law? The Socialist Party Case*. Makalah dipresentasikan pada Pertemuan Tahunan Asosiasi Politik Amerika 2011, 1–4 September, Seattle, WA.
- DPKO, DFS, DPA (Akan terbit). *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Electoral Processes in Countries Emerging from Conflict or in Political Transition*. New York: United Nations.
- Economist*, The (2010) 'Brazil's Congress: Cleaning Up', 8 Juli.
- EMILY's List (2013) 'Women We Helped Elect', tersedia pada http://emilyslist.org/who/women_we_helped_elect
- Eto, Mikiko (2008) 'Vitalizing Democracy at the Grassroots: A Contribution of Post-war Women's Movements in Japan', *East Asia: An International Quarterly*,

25(2), h. 115–43.

Ferreira Rubio, Delia (2009) *Financiacion Politica y Genero en America Latina y el Caribe* [Keuangan Politik dan Gender di Amerika Latin dan Karibia]. Makalah dipresentasikan pada Pertemuan Perempuan Parlemen Amerika Latin dan Karibia UNIFEM, UNDP, dan AECID, 15–16 Juni.

Ferris, Anne (MP, Ireland) (2013) Wawancara personal, Maret, New York.

Francia, Peter, Green, John, Hernson, Paul, Powell, Lynda dan Wilcox, Claude (2003) *The Financiers of Congressional Elections: Investors, Ideologues, and Intimates (Power, Conflict and Democracy: American Politics Into the 21st Century)*. New York: Columbia University Press.

Gaunder, Alisa (2011) ‘WIN WIN’s Struggles with the Institutional Transfer of the EMILY’s List Model to Japan: The Role of Accountability and Policy’, *Japanese Journal of Political Science*, 12(1), h. 75–94.

Government of Brazil (2009) UU No. 12, 034.

Huffington Post (2010) ‘Myanmar Parties Complain Election Fee Too High’, 20 Agustus, tersedia pada <http://www.huffingtonpost.com/huff-wires/20100830/as-myanmar-election/>

Independent Electoral Commission of Afghanistan (IECA) (2010) *Electoral Campaign Period*, tersedia pada http://www.iec.org.af/pdf/wsfactsheets/fs_campaign_period.pdf, diakses August 2013.

International IDEA (2013) Political Finance Basis Data, tersedia pada <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>

Inter-Parliamentary Union (IPU) (2010) ‘Women in National Parliaments’, tersedia pada <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>, diakses Agustus 2013.

Jakobsen, Carolyn (2004) *Re-personalizing the Body Politic: EMILY’s List and the Australian Labor Party*. Makalah dipresentasikan pada Konferensi Asosiasi Kajian Politik Australasian, Universitas Adelaide, 29 September–1 Oktober.

Krook, Mona Lena (2013) *Gender and Elections: Temporary Special Measures beyond Quotas*. Atas komisi dari Divisi Kepemiluan, Departemen Politik, Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Llanos, Beatriz (2011) *Unseeing Eyes: Media Coverage and Gender in Latin American Elections*. Stockholm dan New York: International IDEA dan UN Women.

Llanos, Beatriz (2012) *Igualdad: ¿Para Cuando? Genero y Elecciones Peruanas 2010–2011* [Kesetaraan: Kapan? Gender dan Pemilu Peru 2010–2011]. Stockholm: International IDEA.

Llanos, Beatriz dan Sample, Kristen (2008) *From Words to Action: Best Practices for Women’s Participation in Latin American Political Parties*. Stockholm: International IDEA.

- Manning, Jennifer dan Shogan, Colleen (2012) *Women in the United States Congress: 1917–2012*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- McCollom, Susanna, Haffert, Kristin dan Kozma, Alyson (2008) *Assessing Women's Political Party Programs: Best Practices and Recommendations*. Washington, D.C.: National Democratic Institute.
- McLean, J. E. (2003) 'Campaign Strategy', dalam S. Carroll (ed.), *Women and American Politics: New Questions, New Directions*. Oxford: Oxford University Press.
- Mikulski, Barbara (2011) 'Mikulski Remarks on Women in Leadership with EMILY's List', tersedia pada <http://www.mikulski.senate.gov/media/speeches/5-12-2011.cfm>
- Minnesota Campaign Finance and Public Disclosure Board (MCFPDB) (2005) *Campaign Expenditure and Non-Campaign Disbursement Issues*, tersedia pada http://www.cfboard.state.mn.us/issues/expend_disburse.pdf
- Ngozo, Claire (2010) 'Malawi: Women Candidates Hard Hit by Election Postponement', Inter Press Service, 26 Agustus.
- Nwanko, Oby (2011) 'Women & 2011 Elections in Nigeria', Heinrich Boll Stiftung, 13 April, tersedia pada <http://www.ng.boell.org/web/gender-231.html>
- Ohman, Magnus (2013) *Political Finance Regulations Around the World*. Stockholm: International IDEA.
- Ohman, Magnus dan Zainulbhai, Hani (2009) *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington, D.C.: International Foundation for Electoral Systems.
- Organization for Security and Co-operation in Europe and Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2011) *Comments on the Law on Political Party Financing of Bosnia and Herzegovina*.
- Organization for Security and Co-operation in Europe and Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) (2013) *International Election Observation Report: Albania*.
- Partido Accion Ciudadana (2010) *Estatuto del Partido Accion Ciudadana* [Statuta Partai Aksi Masyarakat], tersedia pada <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/estatutos/accionciudadana.pdf>
- Pires, Milena (2002) 'East Timor and the Debate on Quotas', dalam *The Implementation of Quotas: Asian Experiences*. Stockholm: International IDEA, h. 36–9.
- Sawer, Marian (2004) *When Women Support Women: EMILY's List and the Substantive Representation of Women in Australia*. Makalah dipresentasikan pada Konferensi Asosiasi Kajian Politik Australasian, Universitas Adelaide,

29 September–1 Oktober 2004.

Shvedova, Nadezhda (2005) 'Obstacles to Women's Participation in Parliament', dalam Julie Ballington dan Azza Karam (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: International IDEA.

Standards in Public Office Commission (SIPO) (2012) 'Exchequer Funding Received by Political Parties for 2012,' tersedia pada <http://www.sipo.gov.ie/en/reports/state-financing/expenditure-of-state-funding/2012-exchequer-fundingreceived-by-political-parties/>, diakses Agustus 2013.

Thompson, Nick (2012) 'International Campaign Finance: How Do Countries Compare?', CNN, tersedia pada <http://www.cnn.com/2012/01/24/world/globalcampaign-finance/>, diakses November 2013.

Trent, Judith, Friedenberg, Robert dan Denton, Robert Jr (2011) *Political Campaign Communication: Principles and Practices*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

United Nations (UN) (1979) Konvensi untuk Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan [Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women].

United Nations (2013) *Joint Guidelines on Enhancing the Role of Women in Electoral Processes in Countries Emerging from Conflict or in Political Transition*.

UN Development Programme (UNDP) dan UN Women (2013) Seminar Gender dan Pemilu BRIDGE, Sesi mengenai Keuangan Politik, 13 Februari, Belize City.

WISH List (2013) 'FAQs about the WISH List', tersedia pada <http://www.thewishlist.org/FAQs.htm>

Women's Environment and Development Organization (WEDO) (2007) *Women Candidates and Campaign Finance*. New York: WEDO, tersedia pada <http://www.wedo.org/library/women-candidates-and-campaign-finance-december-2007>

BAB 10

BAB 10

Kesimpulan

Elin Falguera

Bab pendahuluan buku ini mendiskusikan pentingnya peran uang dalam politik dan memberikan ikhtisar mengenai peraturan keuangan politik dan penegakannya, serta memberikan beberapa pedoman untuk disain dan implementasi regulasi tersebut. Bab tersebut juga menyatakan bahwa segala bentuk upaya untuk mengontrol uang di dalam politik harus didasari atas pemahaman yang baik terhadap konteks dan tantangan-tantangan partikular di masing-masing negara. Bab-bab pembahasan per wilayah kemudian mengevaluasi persamaan dan perbedaan tantangan-tantangan keuangan politik di masing-masing negara di wilayah yang berbeda. Sedangkan Bab 9, 'Perempuan dalam Politik: Pendanaan untuk Kesetaraan Gender', membahas tantangan-tantangan yang dihadapi kelompok perempuan di dalam upaya menggalang dana untuk bertarung di dalam kontestasi politik beserta solusi-solusinya.

Bab ini akan menggabungkan semua kesimpulan dari bab-bab sebelumnya dan menganalisis keseluruhan pengalaman, kesamaan, dan perbedaan dari negara-negara di seluruh dunia. Secara khusus, bab ini akan membahas tantangan-tantangan terkait peranan uang di dalam politik serta tren internasional yang berkembang di dalam peraturan keuangan politik. Sejumlah rekomendasi juga akan diberikan, beserta catatan mengenai pelajaran penting yang didapat dari pembahasan buku ini.

Uang dan politik: ikhtisar kontekstual

Uang dan politik saling beririsan antara satu sama lain; bagaimana partai dan kandidat mengakses pendanaan mereka berdampak sangat besar terhadap fungsi sistem politik dan proses demokrasi secara keseluruhan. Sebagaimana telah sering dikatakan di dalam buku ini, uang sangat dibutuhkan agar demokrasi dapat berjalan dengan lancar, serta membantu

semua partai politik agar dapat berkompetisi dengan adil di dalam pemilu. Tetapi uang juga dapat menimbulkan ancaman terhadap proses politik—contohnya, aliran uang hasil transaksi narkotik di Amerika Latin, pengaruh korporasi-korporasi besar terhadap politik di Asia, praktik klientelisme di Afrika, atau penyalahgunaan kekayaan negara di Eropa. Oleh sebab itu uang di dalam politik harus diawasi dan dikontrol. Tantangan bagi para pembuat kebijakan adalah menyeimbangkan efek negatif yang ditimbulkan uang dengan optimalisasi konsolidasi demokrasi melalui kompetisi yang majemuk. Di dalam upaya tersebut, maka penting bagi pembuat kebijakan untuk melihat penggunaan dan pengawasan keuangan politik hanya sebagai ‘jalan’ (*means*), bukan ‘tujuan’ (*ends*).

Hari-hari ini berkembang persepsi bahwa dunia politik adalah dunia yang korup, sehingga masyarakat memandang partai politik dan para politisi dalam wajah yang sangat buruk. Temuan yang didapat dari Global Barometer Transparency International tahun 2013 mengungkapkan bahwa partai politik merupakan institusi yang dipersepsikan paling korup dibandingkan dengan lembaga-lembaga lain seperti polisi, lembaga pemerintah, parlemen, dan lembaga yudisial.¹ Survei-survei regional seperti Latinobarometers dan Afrobarometers juga mengungkapkan hal yang sama, di mana masyarakat memiliki tingkat kepercayaan yang sangat rendah terhadap partai politik.² Persepsi negatif ini bisa dimaklumi mengingat banyak skandal finansial yang dilakukan partai dan politisi di berbagai belahan negara di dunia.

Jika partai ingin memenangkan simpati dan kepercayaan para pemilih, mereka harus bersikap transparan soal uang. Jika partai tidak bisa melakukan hal tersebut, masyarakat akan terus mempertanyakan integritas mereka dan menjadi apatis terhadap proses demokrasi secara keseluruhan; masyarakat akan melakukan gerakan protes dan mengabaikan proses politik representatif tradisional. Meskipun masing-masing negara yang dibahas di dalam buku ini memiliki tantangan-tantangan uniknya sendiri-sendiri, ada sejumlah persoalan yang secara substansial dihadapi oleh semua negara di dunia.

1 Para responden melaporkan bahwa partai politik merupakan institusi terkorp di 51 dari 107 negara yang disurvei. Lihat Transparency International 2013.

2 Afrobarometer (2008) mengungkapkan bahwa rata-rata 58 persen responden hanya sedikit atau bahkan sama sekali tidak percaya pada partai oposisi dan 42 persen responden hanya sedikit atau sama sekali tidak percaya pada partai berkuasa. Di Amerika Latin, tingkat kepercayaan pada partai politik hanya 23 persen (Latinobarometro 2010), di mana angka ini merupakan peningkatan jika dibandingkan dengan tahun 2003 (11 persen) dan penurunan jika dibandingkan dengan tahun 1997 (28 persen). Survei pertama kali dilaksanakan pada tahun 1996.

Tantangan global

Biaya tinggi

Tingginya jumlah uang yang beredar di dalam sistem politik telah menjadi persoalan yang dikhawatirkan oleh banyak pihak di seluruh dunia. Tingginya biaya kampanye yang harus dikeluarkan kandidat umumnya telah dianggap sebagai akibat dari ‘profesionalisasi’ politik, di mana partai dan kandidat menghabiskan banyak uang untuk melakukan polling, penasehat politik, dan iklan di media massa. Di Eropa Barat, jumlah biaya kampanye telah menyamai jumlah biaya operasional sebuah partai besar, sementara di Amerika Serikat, 5,8 miliar USD telah dikeluarkan selama masa pemilu presidensial dan parlemen pada tahun 2012.

Tingginya biaya politik telah mendorong partai dan kandidat untuk mencari dana dari berbagai sumber yang ada. Pada banyak kasus, partai politik akhirnya menjadi sangat tergantung pada donatur privat yang kaya raya atau subsidi yang diberikan negara. Akibatnya, ada kemungkinan donatur-donatur kaya raya dapat mempengaruhi jalannya proses politik sesuai kepentingan pribadinya.

Rendahnya dukungan akar-rumput

Meskipun biaya politik sangat tinggi, partai politik hanya menerima sedikit dana dari anggota-anggotanya, bahkan di benua Eropa yang tradisi politik massa-nya pernah sangat kuat dan sangat bergantung pada iuran anggota sebagai sumber pendanaan.³ Di negara-negara di wilayah lain, iuran anggota tidak pernah menjadi sumber dana yang signifikan. Lemahnya dukungan finansial dari anggota membuat partai politik harus bergantung pada donasi korporasi, subsidi negara, dan pendanaan ilegal (atau, di beberapa negara, donasi dari kandidat individual atau ketua partai yang kaya raya).

Di beberapa bagian Afrika, Amerika Latin, dan Asia, kontribusi finansial antara politisi dan kelompok akar-rumput justru berlangsung terbalik akibat praktik klientelisme yang kental, di mana para pemilih mengharapkan mendapat hadiah atau imbalan atas dukungan mereka terhadap partai atau kandidat tertentu.

Pendanaan yang dilarang hukum dan sumber-sumber kejahatan

Pendanaan yang dilarang hukum oleh partai dan kandidat merupakan masalah yang sangat serius di berbagai wilayah yang dibahas di dalam buku ini. Meskipun terbilang sulit untuk mengetahui dengan pasti besaran dan dampak aktual dari donasi yang dilarang hukum, mengingat sifatnya yang

3 Lihat sub-bab ‘Pendanaan privat bagi partai politik’ pada Bab 7, ‘Eropa Utara, Barat, dan Selatan’, di dalam buku ini.

tertutup dan sembunyi-sembunyi, berbagai kasus yang telah dibicarakan di dalam buku ini menunjukkan bahwa dana yang dilarang hukum telah menjadi sumber pemasukan yang sangat signifikan bagi aktor-aktor politik.⁴ Persoalan ini menjadi semakin genting apabila sumber pendanaan yang dilarang hukum berasal dari kejahatan terorganisir yang memang memiliki agenda untuk mempengaruhi arah dan proses pengambilan kebijakan publik demi memenuhi kepentingan bisnis ilegal mereka.

Sebagaimana ditunjukkan di dalam bab-bab per wilayah, terdapat berbagai jenis hubungan antara politik dan kejahatan terorganisir. Dalam bentuknya yang paling sederhana, aktor kriminal tetap berada di luar sistem politik namun berusaha memengaruhi arah dan proses sistem tersebut, misalnya melalui donasi kampanye atau praktik suap. Tetapi ada juga bentuk relasi yang lebih sistematis di mana aktor kriminal terlibat secara langsung di dalam sistem politik; pada bentuk relasi semacam ini, elemen-elemen kriminal menginfiltrasi dan mengambil alih institusi-institusi politik, termasuk partai politik.

Negara-negara yang terletak di jalur perdagangan narkoba biasanya rentan terhadap bentuk relasi semacam ini. Rute perdagangan narkoba sebetulnya bisa ditemukan di hampir semua wilayah. Di Amerika Latin rute ini terbentang dari wilayah Andean hingga Meksiko,⁵ sementara di Afrika negara-negara seperti Guinea-Bissau dan Mali⁶ sudah sejak lama terekspos pada dampak negatif perdagangan narkoba yang berasal dari Amerika Latin menuju Eropa via pantai barat Afrika.

Para politisi dan pembuat kebijakan kadang-kadang enggan atau tidak mampu (atau bahkan takut) mengambil tindakan tegas yang dapat menghalau infiltrasi dana-dana yang dilarang hukum semacam itu untuk masuk ke dalam sistem politik. Keuntungan finansial yang didapat para politisi, atau kerasnya ancaman yang datang dari si donatur, dianggap lebih besar pengaruhnya daripada konsekuensi yang didapat dari mengambil tindakan tegas.

Sebagaimana telah ditunjukkan pada Bab 5 mengenai Amerika Latin, masuknya dana ilegal ke dalam sistem politik tidak bisa dilihat secara terpisah dari persoalan utama mengenai kejahatan terorganisir.⁷ Oleh sebab itu menjadi penting dan genting bagi lembaga-lembaga yang bertanggungjawab untuk mengawasi keuangan partai/kandidat untuk bekerja sama dengan

4 Harus dibuat pembedaan yang jelas antara berbagai jenis pendanaan ilegal. Semua donasi yang berada di luar ketentuan hukum adalah secara *per se* ilegal, termasuk donasi yang melebihi batasan jumlah yang telah ditentukan, meskipun hanya sedikit. Donasi ilegal tidak selalu berasal dari aktivitas kriminal atau ilegal.

5 Lihat Sub-bab 'Infiltrasi pendanaan ilegal' pada Bab 5, 'Amerika Latin', di dalam buku ini.

6 Lihat Sub-bab 'Dana Yang dilarang hukum atau hasil tindak kriminal' pada Bab 3, 'Afrika', di dalam buku ini.

7 Lihat Sub-bab 'Sumber pendanaan privat' pada Bab 5, 'Amerika Latin', di dalam buku ini.

lembaga penegak hukum dan yudisial untuk mengatasi persoalan ini. Agar dapat melakukan hal tersebut, lembaga pengawas membutuhkan mandat, fasilitas, dan perlindungan yang cukup untuk melakukan tugas pengawasan dan kerjasama dengan leluasa.

Bisnis dan politik

Besarnya pengaruh uang di dalam politik membuka peluang bagi pihak-pihak swasta untuk dapat memenuhi segala kepentingan mereka dengan memberikan sejumlah uang kepada para politisi. Meskipun, harus diakui, banyak perusahaan swasta yang memberikan donasi politik kepada partai/kandidat atas dasar ideologi, tetapi banyak pula perusahaan yang memberikan donasi dengan pamrih-pamrih tertentu. Donasi politik yang diperlakukan sebagai investasi bisnis oleh pihak swasta banyak terjadi di berbagai belahan dunia. Pada beberapa kasus, donasi dalam jumlah besar diberikan perusahaan kepada semua partai politik terlepas dari program dan ideologi yang diusung, sehingga sang pengusaha tetap memiliki “saham” pada kandidat manapun yang akhirnya memenangi pemilu.⁸

Bentuk relasi yang lebih kompleks antara bisnis dan negara juga kerap terjadi di berbagai negara. Meskipun bukan khas Asia, fenomena di mana konglomerat mendirikan partai, menguasai parlemen, atau bahkan mencalonkan diri menjadi presiden sangat kentara di wilayah ini, mulai dari Thailand hingga Republik Korea Selatan. Fenomena ini berbahaya karena membuat aktivitas partai hanya berpusar pada kepentingan individual sang konglomerat, serta membuatnya menjadi sangat bergantung pada sang konglomerat secara finansial.

Akses pendanaan yang tidak merata

Persoalan lain terkait keuangan politik adalah ketika partai atau kandidat politik tidak memiliki kesempatan yang setara terhadap akses pendanaan. Meskipun pada umumnya partai atau politisi akan selalu memiliki sumber pendanaan dalam skala yang berbeda-beda, tetapi tidak boleh ada hambatan struktural bagi partai atau kandidat manapun yang ingin mendapatkan keuangan politik. Jika donatur individual atau pihak korporasi dapat membayar para politisi untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan mereka, maka hal ini dapat mencederai prinsip demokrasi, di mana setiap individu memiliki satu suara (*one man one vote*). Oleh sebab itu, ketiadaan regulasi yang membatasi jumlah donasi politik dapat membuat kompetisi politik di dalam pemilu menjadi tidak setara.

Persoalan ini masih berkaitan dengan persoalan relasi bisnis dan politik yang telah dibahas pada sub-bab sebelumnya. Partai berkuasa cenderung

8 Lihat Bab 5, ‘Amerika Latin, di dalam buku ini.

lebih menarik donasi korporasi dibandingkan partai oposisi. Hal ini tentu saja tidak mengejutkan, karena partai berkuasalah yang memiliki kekuasaan untuk melakukan *deal* atau menentukan arah kebijakan yang dapat menguntungkan bisnis sang donatur.

Elemen gender juga harus menjadi tema sentral dari pembahasan persoalan ketidakmerataan akses keuangan politik. Bab 9, 'Perempuan dalam Politik: Pendanaan untuk Kesetaraan Gender', telah memberikan banyak contoh mengenai tantangan-tantangan yang harus dihadapi kandidat perempuan untuk mendapatkan donasi politik yang setara dengan kandidat laki-laki. Ketidaksetaraan akses pendanaan ini pulalah yang menjadi penyebab utama mengapa ketidaksetaraan gender masih menjadi persoalan di dalam sistem politik.

Penyalahgunaan sumber daya negara

Aspek lain dari ketidakmerataan akses keuangan politik adalah ketika partai berkuasa dapat dengan mudah menggunakan sumber daya negara untuk memenuhi kepentingan-kepentingan kelompok mereka. Penyalahgunaan sumber daya negara merupakan persoalan yang dapat ditemui di hampir semua negara, dan hampir semua negara menerapkan regulasi pelarangan penggunaan sumber daya negara untuk tujuan-tujuan politik. Sebagaimana telah dibahas pada Bab 8 mengenai demokrasi maju yang berbahasa Inggris (anglofonik), pejabat publik memang pada kenyataannya memiliki akses yang lebih besar terhadap hal-hal tertentu yang tidak dimiliki oleh aktor politik lain—termasuk ekspose media yang lebih tinggi dan lebih fokus terhadap pemimpin partai dan program-program mereka. Tetapi tetap harus ada batasan yang jelas mengenai privilese-privilese tersebut. Penyalahgunaan kekayaan negara oleh rezim berkuasa dapat melemahkan demokrasi dan mencederai kemajemukan politik.

Persoalan ini akan menjadi semakin sulit dikontrol ketika pemerintah tidak menghabiskan uang untuk partai politik, tetapi justru mengeksploitasi sumber daya lain seperti akses media milik pemerintah, atau menggerakkan massa pegawai sipil untuk melakukan pawai kampanye pada saat jam kerja. Di sejumlah wilayah (misalnya Afrika, Asia, dan Eropa Timur dan Asia Tengah), terutama di wilayah di mana terdapat partai politik yang telah berkuasa sedemikian lama, terjadi pengkaburan batas-batas antara sumber daya negara dengan sumber daya partai pemerintah. Gedung-gedung negara, kendaraan negara dan pegawai negeri sipil digunakan dalam kampanye-kampanye pemilu dan kegiatan-kegiatan partai lainnya.

Partai berkuasa juga dapat mengeksploitasi hukum dan undang-undang suatu negara untuk menyudutkan lawan politik. Di negara dengan partai berkuasa yang menguasai eksekutif dan legislatif, partai tersebut sangat mungkin merancang undang-undang yang dapat mempertahankan kekuasaan mereka selama mungkin. Regulasi persyaratan minimum untuk

menerima dana publik, misalnya, dapat dibuat seketat mungkin untuk mencegah politisi-politisi baru bermunculan. Di Amerika Latin, godaan untuk menyalahgunakan sumber daya negara untuk mempertahankan kekuasaan sangat besar, terutama di negara-negara yang dulunya membatasi masa jabatan hanya satu periode tetapi kemudian mengizinkan presiden petahana untuk mengajukan diri kembali di pemilu selanjutnya.

Penegakan regulasi yang lemah

Semua wilayah yang dibahas di dalam buku ini memiliki persoalan terkait implementasi peraturan keuangan politik. Salah satu alasan lemahnya penegakan regulasi adalah karena lembaga yang ditugasi untuk melakukan penegakan dan pengawasan tidak memiliki wewenang dan kapasitas yang cukup untuk melaksanakan tugas mereka dengan leluasa. Kebanyakan lembaga-lembaga semacam ini hanya memiliki peran prosedural (misal: sekedar menerima laporan keuangan masing-masing partai), tetapi tidak memiliki wewenang untuk melakukan investigasi yang dibutuhkan untuk menindaklanjuti laporan-laporan tersebut. Tanggung jawab untuk mengendalikan dan mengawasi partai/kandidat umumnya diserahkan kepada sejumlah institusi yang berbeda-beda, membuat segala bentuk upaya pengawasan yang holistik menjadi sulit dilakukan.⁹

Sebagian faktor kesulitan tersebut dapat diatribusikan kepada kurangnya sumber daya dan personel. Dibalik persoalan ini ada persoalan keengganan para politisi untuk memperbaiki perilaku mereka melalui penguatan regulasi. Lemahnya kehendak politik ini kemudian kerap menjadi sebab atas lemahnya institusi penegak regulasi.

Masih terkait erat dengan persoalan tersebut adalah fakta bahwa di banyak negara institusi penegak regulasi pada umumnya tidak cukup independen dari pemerintah pusat. Di Eropa Barat, wewenang untuk mengontrol keuangan politik biasanya diberikan kepada komisi bentukan parlemen atau eksekutif. Akibatnya, hanya sedikit negara di wilayah tersebut yang memiliki lembaga penegak regulasi yang benar-benar independen—meskipun harus diakui bahwa hal tersebut tidak pernah menjadi persoalan karena tingginya kepercayaan publik terhadap integritas institusi bersangkutan. Negara-negara di Asia juga mengalami persoalan terkait independensi institusi penegak regulasi: di Malaysia, misalnya, Komisi Pemilu dikontrol penuh oleh pemerintah sehingga seringkali mereka enggan mengevaluasi kondisi finansial partai dan kandidat politik.¹⁰

Persoalan lain terkait dengan rendahnya jumlah pelanggar yang benar-benar menerima sanksi atau hukuman atas perbuatannya. Kultur impunitas ini

9 Lihat Sub-bab 'Menegakkan peraturan keuangan politik' pada Bab 2 'Membenahi Sistem Keuangan Politik', di dalam buku ini.

10 Lihat Sub-bab 'Implementasi yang tidak efektif' pada Bab 4 'Asia', di dalam buku ini.

tampaknya tersebar di hampir seluruh wilayah yang dibahas di dalam buku ini. Jumlah sanksi yang disahkan di dalam undang-undang sama sekali tidak menunjukkan efektivitas sistem penegakan regulasi. Sebagaimana disebutkan pada bab pendahuluan, pencegahan lebih baik daripada penghukuman; pada banyak kasus, tujuan institusi penegakan regulasi adalah untuk meningkatkan kepatuhan aktor-aktor politik kepada regulasi daripada mengimplementasi sanksi. Tetapi, bagaimanapun juga, tidak mungkin ada kepatuhan tanpa adanya ancaman sanksi terhadap pelanggaran yang paling berat sekalipun. Kadar hukuman juga harus proporsional dengan dengan kadar pelanggaran yang terjadi agar sanksi tersebut dapat efektif.¹¹ Di Prancis, denda uang yang dijatuhkan memiliki jumlah yang lebih kecil daripada jumlah batasan donasi yang diperbolehkan; akibatnya, sanksi tersebut nyaris mustahil menghasilkan efek jera dan ancaman.

Ada juga persoalan mengenai penegakan regulasi yang bersifat selektif, khususnya di sejumlah negara dengan tingkat regulasi yang tinggi di Eropa Timur dan Asia Tengah. Penegakan selektif biasanya digunakan untuk menyudutkan kelompok oposisi. Di Georgia, misalnya, mayoritas regulasi pendanaan dibuat khusus untuk menyasar kandidat oposisi pada pemilu tahun 2012.¹² Di Amerika Latin, penerapan sanksi di Argentina kerap dituding memiliki bias politik; hakim yang menjatuhkan sanksi merupakan salah satu aktor yang terlibat di dalam sistem politik.¹³

Di sejumlah negara, terdapat wewenang yang bersifat kontradiktif satu sama lain sehingga membuat performa lembaga penegak regulasi tidak efektif. Ketika sebuah institusi ditugasi untuk melakukan fungsi penyelenggara pemilu dan sekaligus pengawasan keuangan politik, maka sebetulnya telah terjadi penumpukan wewenang. Contohnya, lembaga penyelenggara pemilu sering memandang tugas administratif penyelenggaraan pemilu sebagai tugas utama mereka dan mejauhi segala isu-isu sensitif seperti pendanaan kampanye politik. Ketika lembaga semacam ini diberikan tugas untuk menyalurkan subsidi keuangan politik dan sekaligus menjatuhkan sanksi, mereka terkadang memilih untuk hanya fokus pada satu tugas dan mengabaikan tugas yang lain.

Salah satu penjelasan populer mengapa partai dan politisi terus-menerus melanggar regulasi adalah karena pelanggaran-pelanggaran tersebut tidak terdeteksi oleh sistem pengawasan. Dibandingkan dengan jumlah pelanggaran yang berhasil diungkap oleh media dan kelompok sipil, relatif hanya ada sedikit pelanggaran yang secara resmi dilaporkan kepada lembaga pengawas, dan jauh lebih sedikit lagi dari pelanggaran tersebut yang benar-

11 Lihat Sub-bab 'Penegakan regulasi' pada Bab 1 'Pengantar Keuangan Politik', di dalam buku ini.

12 Lihat Sub-bab 'Penegakan peraturan keuangan politik' pada Bab 6 'Eropa Timur, Eropa Tengah, Eropa Tenggara, dan Asia Tengah', di dalam buku ini.

13 Lihat Sub-bab 'Sanksi' pada Bab 5 'Amerika Latin', di dalam buku ini.

benar mendapatkan sanksi. Dalam konteks Afrika, hanya ada sedikit laporan terkait sanksi-sanksi yang dijatuhkan terhadap pelanggaran peraturan keuangan politik.¹⁴

Agar mekanisme penegakan regulasi dapat berjalan efektif, lembaga yang berwenang untuk melakukan penegakan tersebut tidak dapat bekerja sendirian. Mereka harus menjalin kerjasama yang seluas-luasnya dengan institusi-institusi lain, termasuk dengan kelompok sipil yang berniat menghalau dampak-dampak negatif uang di dalam politik. Usulan untuk berkerjasama ini terutama akan sangat relevan di negara-negara di mana elemen kriminal memiliki pengaruh yang cukup luas di dalam sistem politik.¹⁵

Perhatian yang lebih fokus harus diberikan kepada faktor-faktor yang menyebabkan mengapa lembaga pengawas tidak bisa menjalankan tugas mereka dengan baik. Pada beberapa kasus, seringkali lembaga penegak regulasi tidak berani mengambil risiko melawan para politikus korup dan jaringan kriminal yang telah berhasil menginfiltrasi sistem politik di suatu negara.

Pengaturan sendiri oleh partai dan politisi

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, terdapat potensi konflik kepentingan ketika para politisi di parlemen harus membuat peraturan dan perundang-undangan yang akan meregulasi perilaku mereka sendiri. Para politisi di parlemen memiliki tanggung jawab untuk menciptakan kebijakan jangka-panjang yang sesuai dengan kondisi dan situasi negara bersangkutan, serta bertanggungjawab untuk membentuk arena kompetisi politik yang adil bagi generasi muda dan politisi di masa depan.

Agar berhasil, upaya reformasi harus terus menysasar persoalan konflik kepentingan semacam ini. Meskipun pada akhirnya partai politiklah yang memiliki wewenang untuk menentukan pemberlakuan undang-undang keuangan politik, proses pembuatan undang-undang tersebut setidaknya harus selalu melalui tahap konsultasi dengan berbagai pihak dari berbagai kelompok kepentingan yang berbeda. Kelompok ini tidak hanya mencakup pemerintah eksekutif, parlemen, dan partai politik, tetapi juga institusi penegak regulasi, lembaga yudikatif, dan masyarakat sipil.

Meskipun fokus utama dari buku ini secara khusus bukan mengenai akuntabilitas keuangan internal partai, tetapi hal tersebut merupakan elemen penting dalam mengatur keuangan politik. Tidak akan pernah ada perbaikan di dalam isu keuangan politik tanpa adanya perbaikan terhadap

14 Lihat Sub-bab 'Sanksi' pada Bab 3 'Asia', di dalam buku ini.

15 Lihat Sub-bab 'Permasalahan keuangan politik di Amerika Latin' pada Bab 5 'Amerika Latin', di dalam buku ini.

komitmen, kapasitas, dan pengelolaan organisasi internal partai politik. Kebanyakan negara tidak pernah mengatur persoalan internal partai politik di dalam undang-undang, dan ada sejumlah negara yang tidak mewajibkan partai politik untuk membentuk suatu tatanan kelembagaan yang sesuai dengan tuntutan regulasi. Tetapi, ada beberapa pengecualian. Sejumlah negara di Amerika Latin secara formal mewajibkan partai politik untuk membentuk divisi yang secara khusus bertugas untuk mengelola keuangan politik internal partai.¹⁶ Pendekatan semacam ini dapat memaksa partai untuk mendemonstrasikan komitmen mereka terhadap prinsip transparansi. Tetapi pada kenyataannya partai politik masih lemah secara kelembagaan, dan mereka harus memperkuat kapasitas internal mereka dahulu sebelum benar-benar dapat menginstitusionalisasi mekanisme semacam itu.

Tren regulasi global

Buku ini telah menunjukkan bahwa isu keuangan politik beserta tantangan-tantangan yang menyertainya senantiasa dihadapi dengan berbagai macam cara di negara-negara di dunia. Sistem politik sebuah negara, tingkat perkembangan ekonomi, dan tingkat konsolidasi demokrasi merupakan faktor penting yang dapat membantu dalam menentukan regulasi pendanaan macam apa yang paling cocok untuk suatu negara (sebagaimana telah dibahas di dalam Bab 2, 'Membenahi Sistem Keuangan Politik'). Tetapi ada pula berbagai kemajuan dan perbaikan regulasi di berbagai wilayah yang juga dapat menjadi indikator untuk menentukan tren peraturan keuangan politik secara global.

Perundang-undangan yang berkembang (dan semakin spesifik)

Sejak awal 1990-an, terjadi tren peningkatan regulasi (meskipun tidak selalu diikuti dengan peningkatan penegakan regulasi yang bersangkutan) di hampir seluruh wilayah yang dibahas di dalam buku ini. Peningkatan ini tumbuh seiring-sejalan dengan meningkatnya kualitas demokratisasi dan perundang-undangan di negara-negara demokrasi baru. Sebagaimana akan dibahas secara lebih detail di bawah, hal ini mungkin terkait dengan perubahan persepsi publik mengenai partai politik, di mana partai politik semakin dipandang sebagai lembaga pemerintahan¹⁷ daripada sebagai kelompok masyarakat yang bertugas untuk memobilisasi massa secara sukarela di dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Menjadi sangat penting bahwa perubahan persepsi semacam itu tidak

16 Lihat Sub-bab 'Pengawasan dan kepatuhan' pada Bab 5 'Amerika Latin', di dalam buku ini.

17 Patut diingat bahwa, meskipun partai politik semakin dipandang sebagai lembaga pemerintahan, mereka berbeda dari institusi negara. Mereka adalah entitas politik, dan masih, misalnya, berperan besar membentuk kebijakan publik dan di banyak negara memiliki kekuatan untuk menjungkalkan pemerintahan.

berujung pada regulasi partai politik dan transaksi finansial yang dapat menghambat peran penting mereka di dalam proses demokrasi secara keseluruhan. Kebijakan-kebijakan terkait keuangan politik kerap dinilai telah:

... merefleksikan reformasi ideologi yang bersifat anti-politik—sebuah ‘visi kemasyarakatan’ yang berupaya mengejar kehendak publik dan pemerintah untuk menyediakan administrasi pemerintahan yang baik ... Partai politik, pada banyak kasus, semakin dilihat sebagai utilitas publik daripada sebagai suatu cara bagi orang-orang untuk mempengaruhi politik dan pemerintahan—sebuah pandangan yang semakin menggeringkan vitalitas dari politik demokrasi.¹⁸

Meskipun begitu, sebagai penerima dana subsidi dari negara, transparansi finansial partai politik merupakan tuntutan yang sah; publik semakin membutuhkan akuntabilitas terkait penggunaan keuangan politik. Selain peningkatan dalam jumlah regulasi, terjadi pula peningkatan dalam jumlah aspek pendanaan yang telah diregulasi (misalnya mengenai penentuan siapa-siapa saja yang berhak menerima dana subsidi politik). Di Afrika, popularitas penerapan sistem multipartai pada awal 1990-an membuat pemerintah untuk menerapkan regulasi mengenai keuangan politik. Di Amerika Latin—dengan beberapa pengecualian seperti Uruguay dan Kosta Rika yang sudah terlebih dahulu memberikan dana subsidi politik—pemerintah-pemerintah di wilayah ini baru gencar menerapkan peraturan keuangan politik pasca periode 1980-an (ketika gelombang demokratisasi dan konsolidasi institusi politik menyapu negara-negara Amerika Latin).

Di Eropa Timur dan Tengah, agenda anti-korupsi dan tuntutan akan ‘politik bersih’ telah menjadi pemicu utama meningkatnya fokus terhadap peraturan keuangan politik semenjak runtuhnya rezim komunis pada awal 1990-an. Di wilayah ini, di mana tuduhan korupsi kerap digunakan untuk menjatuhkan lawan politik, peraturan keuangan politik memang kadang-kadang dieksploitasi untuk menyudutkan pihak oposisi dengan mempersulit akses mereka terhadap sumber-sumber pendanaan. Regulasi yang mengatur transparansi keuangan juga pernah digunakan untuk mencari tahu siapa-siapa saja yang menjadi pendukung pihak oposisi.

Selain terjadi peningkatan dalam hal jumlah regulasi, secara global juga terjadi tren spesifikasi peraturan keuangan politik. Di mana sebelumnya peraturan keuangan politik kerap disebar ke dalam sejumlah instrumen hukum—seperti undang-undang pemilihan, undang-undang konstitusional, dan hukum pidana—sekarang mulai banyak inisiatif untuk membuat suatu undang-undang komprehensif yang khusus mengatur segala hal terkait keuangan

18 Johnston 2005, h. 3.

politik. Negara-negara demokrasi baru yang awalnya tidak banyak memiliki produk legislasi, atas pengaruh komunitas internasional, mulai membentuk undang-undang khusus semacam itu. Contohnya: Sudan Selatan.

Dana publik

Terjadi peningkatan secara global di negara-negara dunia untuk mendanai partai politik melalui subsidi dana publik. Saat ini, sekitar dua-pertiga negara-negara di dunia memberikan subsidi dana publik kepada partai. Dana publik dapat menutupi kurangnya pendanaan yang berasal dari akar-rumput dan dapat membantu menyeimbangkan arena kompetisi politik. Kebijakan subsidi ini juga didasari oleh persepsi yang menyatakan bahwa partai politik merupakan elemen esensial bagi demokrasi yang harus didanai sebaik mungkin agar dapat berfungsi dengan baik.

Tetapi, tingginya tingkat penerapan subsidi dana publik di banyak negara sama sekali tidak menunjukkan kualitas implementasinya. Meskipun 69 persen negara di Afrika memberikan subsidi dana publik kepada partai-partai politik di masing-masing negara, jumlah dana yang diberikan kerap tidak mencukupi bahkan untuk membiayai kebutuhan partai yang paling mendasar, di mana ini berarti partai masih harus tetap mencari pendanaan kepada pihak-pihak swasta; hal ini sangat bertentangan dengan tujuan awal pemberian subsidi dan publik yakni untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik. Hal ini khususnya kerap terjadi di negara-negara yang memiliki budget negara yang sangat rendah. Di Peru, misalnya, pemerintahan eksekutif pernah mengutip alasan moneter untuk tidak menyalurkan subsidi dana publik kepada partai politik.¹⁹

Sebagaimana telah ditunjukkan pada bab-bab sebelumnya, kebijakan dana publik paling jarang diterapkan di Asia dibandingkan di wilayah-wilayah lainnya. Terdapat sejumlah negara di Asia Selatan, seperti Afghanistan, Nepal, dan Pakistan, yang sama sekali tidak memberikan subsidi dana publik. Alasan negara-negara tersebut tidak memberikan dana publik perlu ditelisik lebih jauh. Untuk wilayah Asia, jumlah pemberian subsidi dana publik paling besar terdapat di bagian Timur Laut. Di sejumlah negara Amerika Latin, subsidi dana publik menyumbang sekitar 35 persen dari seluruh pendapatan partai yang dilaporkan secara resmi.

Kombinasi pendanaan antara dana publik dan donasi privat sangat dianjurkan, sebagaimana rekomendasi Dewan Eropa (Council of Europe).²⁰ Tetapi, banyak negara-negara di Eropa yang mulai menunjukkan kekhawatiran

19 Lihat Sub-bab 'Pendanaan publik langsung' pada Bab 5 'Amerika Latin', di dalam buku ini.

20 Council of Europe (2003, Article 1) merekomendasikan bahwa sokongan negara harus dibatasi oleh 'kontribusi yang masuk akal' (*reasonable contributions*) dan tidak boleh mengintervensi independensi partai politik.

terhadap mekanisme dana publik. Banyak partai politik di wilayah ini yang telah menjadi begitu bergantung terhadap subsidi negara—di mana dana ini menyumbang sekitar dua-pertiga dari total pendapatan partai, dan pada beberapa kasus bahkan ada yang melebihi 80 persen. Banyak pihak curiga bahwa sedang terjadi konflik kepentingan karena pada dasarnya undang-undang yang mengatur soal pemberian subsidi dana publik disahkan sendiri oleh partai-partai politik yang menerimanya. Untuk mengatasi ketergantungan semacam ini, harus ada mekanisme untuk menyeimbangkan proporsi pendanaan partai. Mengenai hal ini, Jerman memberikan contoh menarik. Pemerintah Jerman menerapkan mekanisme ‘dana proporsional’ (*‘matching grants’*) di mana jumlah subsidi dana publik yang diberikan oleh negara tidak boleh lebih besar dari jumlah dana yang berhasil digalang oleh partai secara mandiri.²¹ Ketika tingkat ketergantungan partai terhadap subsidi sangat tinggi, mekanisme atau pendekatan-pendekatan inovatif seperti dana proporsional sangat dianjurkan. Tidak ada standar ideal terkait proporsi dana publik dan donasi privat; proporsi yang paling tepat biasanya ditentukan oleh konteks masing-masing negara. Subsidi dana publik pada dasarnya harus diberikan kepada partai yang telah berhasil memenuhi persyaratan tertentu (biasanya dalam bentuk jumlah dukungan publik) agar mereka dapat menjalankan fungsi utama mereka sebagai lembaga partisipasi dan perwakilan masyarakat.

Aspek lain yang terkait dengan subsidi dana publik adalah persyaratan-persyaratan yang ditetapkan pemerintah bagi para pihak yang akan menerima dana tersebut.²² Sebagai contoh, partai penerima subsidi harus menggunakan dana tersebut untuk berbagai aktivitas tertentu (biasanya terkait dengan aktivitas kampanye, dan kadang-kadang terkait dengan aktivitas demokratisasi internal partai seperti kesetaraan gender) atau agar partai penerima patuh terhadap ketentuan transparansi keuangan. Tetapi di kebanyakan negara partai politik diberikan kebebasan untuk menggunakan dana publik sesuka mereka. Salah satu upaya memanipulasi perilaku partai politik melalui dana publik kerap dilakukan di wilayah Eropa Utara, di mana tingkat subsidi yang diberikan sangat tinggi.²³

21 Lihat Sub-bab ‘Pendanaan publik bagi partai politik’ pada Bab 7 ‘Eropa Utara, Barat, dan Selatan’, di dalam buku ini.

22 Untuk informasi lebih detail mengenai regulasi pendanaan publik di berbagai negara, lihat Basis Data International IDEA mengenai Pendanaan Publik (*International IDEA Political Finance Basis Data*).

23 Ada tren berkebalikan di sejumlah kecil negara, di mana mereka menghapus kebijakan subsidi dana publik setelah sekian lama diterapkan. Contohnya adalah Venezuela yang menghapus dana publik setelah 26 tahun diterapkan. Contoh negara lainnya adalah Bolivia (2008), Azerbaijan dan Nigeria (2010) (Ohman 2011). Mengingat peran penting dana publik untuk menghindari pengaruh-pengaruh negatif donatur kaya raya dan menyeimbangkan arena kompetisi politik, tren semacam ini harus mendapatkan perhatian khusus.

Gender dan dana publik

Akhir-akhir ini banyak negara yang mengaitkan kebijakan pemberian dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender di dalam politik dengan cara mengalokasikan dana khusus untuk aktivitas-aktivitas berperspektif gender atau dengan menambahkan (atau mengurangi) jumlah subsidi kepada partai yang berhasil (atau gagal) memenuhi kuota kursi jabatan untuk kandidat perempuan. Inisiatif-inisiatif semacam ini penting karena dapat mengatasi persoalan minimnya akses pendanaan yang dihadapi kelompok perempuan, yang kerap dipandang sebagai hambatan utama bagi perempuan untuk masuk ke dalam arena politik. Tetapi, hanya sedikit negara di dunia yang melakukan inisiatif semacam ini.

Reformasi regulasi terkait gender masih tergolong inisiatif baru, oleh sebab itu sejauh ini agak sulit menilai dampak dan efektivitasnya. Tetapi dapat dikatakan bahwa, agar regulasi tersebut dapat menjadi efektif, harus ada denda finansial yang setimpal bagi partai-partai yang melanggar. Konten regulasi pendanaan publik untuk meningkatkan representasi gender minoritas terkadang tidak cukup substansial untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Selama partai politik masih merasa bahwa lebih menguntungkan mencalonkan politisi laki-laki di dalam pemilu daripada perempuan terlepas dari hukuman denda yang harus dibayar, maka regulasi kesetaraan gender tidak akan menjadi lebih dari sekedar ‘aksesoris’ belaka. Dan, tentu saja, regulasi pendanaan publik untuk kesetaraan gender hanya akan efektif di negara-negara di mana partai politiknya memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap subsidi dana publik itu sendiri.

Rekomendasi

Sebagaimana sudah dinyatakan di dalam Bab 2, ‘Membenahi Sistem Keuangan Politik’, peraturan keuangan politik harus didasarkan pada pemahaman terhadap konteks dan tantangan-tantangan yang ada di masing-masing negara. Bab-bab per wilayah di dalam buku ini telah membuktikan pernyataan tersebut dan menunjukkan bahwa sekedar memperluas ruang lingkup regulasi tidak akan membuatnya menjadi lebih efektif. Peraturan keuangan politik tidak boleh terlalu ketat dan tidak boleh pula terlalu longgar. Di satu sisi, regulasi yang terlalu detail dan ketat dapat menjadi kontra-produktif, terutama ketika tidak ada lembaga yang mampu mengawasi dan menegakkan regulasi tersebut. Tetapi, di sisi lain, kerangka peraturan keuangan politik juga harus komprehensif untuk mengartikulasikan batasan-batasan yang diperlukan.

Salah satu alasan sulitnya menemukan solusi yang paling tepat adalah karena rekomendasi yang diberikan seringkali hanya menyasar pada institusi dan aktor politik. Padahal keduanya hanyalah fokus yang terlalu sempit. Sekedar mengubah isi peraturan keuangan politik tidak akan serta merta menekan tingkat praktik keuangan ilegal dan menjungkalkan rezim otoriter. Hal-hal

semacam itu membutuhkan upaya reformasi yang lebih komprehensif, seperti mengubah keseimbangan kekuasaan sebuah negara atau menyelesaikan isu-isu yang mempengaruhi masyarakat secara keseluruhan. Sebagai contoh, praktik pembelian suara sangat sulit diberantas di dalam masyarakat miskin, dan selama kelompok kejahatan terorganisir memiliki pengaruh yang kuat di dalam sistem politik, maka segala upaya untuk menjaga proses politik dari praktik-praktik ilegal akan menghadapi tantangan serius.

Sektor politik tidak bisa dipisahkan sepenuhnya dari sektor-sektor lain di dalam masyarakat, dan upaya kerjasama—antara berbagai lembaga dan sektor—sangat dibutuhkan untuk menyelesaikan berbagai persoalan keuangan politik. Upaya kerjasama tersebut dapat berupa, misalnya, aktivitas tukar informasi antara lembaga penegak regulasi pemilu dengan lembaga penegak hukum.

Meskipun rekomendasi-rekomendasi yang diberikan di dalam masing-masing bab sebelum ini secara khusus diberikan untuk masing-masing wilayah dan negara yang berbeda, terdapat berbagai kesamaan di antara semuanya. Sub-bab berikut ini akan mengkombinasikan berbagai rekomendasi utama untuk berbagai pemangku kepentingan agar mereka dapat meningkatkan performa kerja dan reformasi yang sedang dilakukan. Rekomendasi-rekomendasi ini juga menjadi basis bagi rekomendasi global yang akan diberikan pada akhir bab ini.

Pembuat kebijakan²⁴

Rekomendasi untuk para pembuat kebijakan dibatasi pada wewenang dan tanggung jawab mereka dalam mengesahkan peraturan dan lembaga yang mengelola keuangan politik. Di dalam kapasitas tersebut mereka memiliki tugas penting untuk membangun fondasi yang paling kokoh bagi relasi antara uang dan politik.

Langkah awalnya adalah membuat sebuah kerangka hukum yang efektif untuk mencapai tujuan-tujuan politik yang telah ditetapkan. Rekomendasi-rekomendasi yang ada umumnya mendorong para pembuat kebijakan untuk mendesain peraturan yang koheren, spesifik, dan menysasar semua pihak (partai, kandidat, dan pihak-pihak ketiga)—sebagaimana telah ditulis dalam Konvensi Anti-Korupsi PBB (United Nation Convention against Corruption/UNCAC).²⁵ Lebih penting lagi, semua peraturan yang dirancang harus dapat diimplementasikan secara komprehensif; regulasi-regulasi yang paling ambisius sekalipun tidak akan pernah efektif tanpa lembaga yang mampu menegakkan regulasi tersebut dengan baik. Para pembuat

24 Pembuat kebijakan di sini adalah mereka yang terlibat di dalam proses pembuatan, pengubahan, pengesahan kebijakan keuangan politik, baik dari lembaga eksekutif maupun legislatif. Fokus rekomendasi di sini adalah pada peran mereka, bukan pada institusinya.

25 United Nations Convention against Corruption (2004) Pasal 30(7) dan Pasal 26(1).

kebijakan juga dituntut untuk memprioritaskan peraturan-peraturan yang penting untuk menyelesaikan persoalan yang bersifat kontekstual dengan kondisi masyarakat, serta sangat tidak disarankan untuk langsung membuat masyarakat yang tidak teregulasi menjadi masyarakat yang sangat teregulasi.

Rendahnya dukungan finansial dari anggota partai dan tingginya ketergantungan partai terhadap donasi swasta dapat diminimalisir dengan pemberian subsidi dana publik. Jika di kelola dan didistribusikan dengan baik, subsidi dana publik dapat menjadi penyeimbang bagi donasi privat dan membuat akses pendanaan menjadi lebih terbuka bagi banyak pihak, sehingga arena kompetisi politik menjadi lebih seimbang. Pendanaan publik juga dapat meningkatkan transparansi dan memberikan insentif bagi partai untuk mencalonkan kandidat perempuan. Tetapi ada pula potensi negatif di mana partai akan menjad terlalu bergantung pada subsidi dana publik; hal ini harus diawasi dengan seksama.

Menyadari pentingnya peran media massa dan beban finansial yang harus ditanggung partai dan kandidat untuk memasang iklan di media massa, maka para pembuat kebijakan harus memprioritaskan pemberian subsidi iklan politik dan akses media bagi partai/kandidat. Para pembuat kebijakan juga harus merancang pengawasan terhadap kantor-kantor media milik privat. Di negara-negara dengan jumlah anggaran yang terbatas, mekanisme subsidi dana publik tidak langsung dapat menjadi alternatif yang lebih murah dan mudah dikontrol daripada mekanisme pemberian secara langsung.

Dalam upaya untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik, para pembuat kebijakan juga didorong untuk mempertimbangkan regulasi-regulasi pembatasan jumlah uang yang dapat dibelanjakan selama periode kampanye. Belanja kampanye yang tidak dibatasi akan semakin meningkatkan pentingnya peran uang di dalam politik, serta meningkatkan pula kemungkinan pengusaha-pengusaha kaya untuk mempengaruhi jalannya proses politik, di mana hal ini akan mencederai prinsip kesetaraan di dalam demokrasi.

Para pembuat kebijakan juga harus mempertimbangkan regulasi-regulasi yang dapat menyehatkan relasi antara partai politik dan sektor bisnis. Kontak antara partai politik dan pengusaha dapat menjadi sumber informasi yang baik untuk proses pembuatan kebijakan dan dapat menjadi sumber pendanaan yang potensial, tetapi juga harus diperhatikan pengaruh-pengaruh negatif yang dapat timbul dari relasi tersebut. Sejumlah negara malah secara terang-terangan melarang segala bentuk donasi yang berasal dari korporasi. Sedangkan di sejumlah negara lain, pelarangan semacam itu akan membuat partai politik kekurangan dana untuk melakukan aktivitas-aktivitas mereka, sementara di negara-negara yang lainnya lagi pelarangan tersebut kerap diabaikan. Pendekatan lain yang bisa dilakukan adalah dengan meningkatkan transparansi—atau menjamin bahwa koneksi antara sektor bisnis dengan partai politik (dan kandidat individual) dibuka secara

luas kepada publik. Regulasi pelarangan donasi dari perusahaan pelat merah juga akan dapat meminimalisir donasi-donasi yang bersifat *quid pro quo*.

Para pembuat kebijakan harus dapat menemukan pendekatan inovatif yang dapat membantu partai politik untuk mendiversifikasi sumber-sumber pendanaan mereka. Hal ini berguna agar partai-partai politik tidak mudah tergoda untuk menerima dana dari sumber-sumber ilegal atau melanggar regulasi yang telah ditetapkan; rekomendasi ini khususnya berlaku di negara-negara yang partai politiknya tidak memiliki banyak uang. Sebagai contoh, di negara-negara yang memiliki tingkat pajak tinggi, insentif pengurangan pajak donasi politik dapat mendorong lebih banyak orang untuk mengkontribusikan kekayaannya kepada partai. Pendekatan ini banyak ditemukan di negara-negara Eropa. Cara lainnya adalah dengan menyesuaikan jumlah (*‘matching fund’*) antara subsidi dana publik dengan donasi-donasi kecil, sehingga partai terdorong untuk lebih giat menggalang dana dari masyarakat. Menurunkan biaya kampanye juga merupakan langkah yang bisa diambil, misalnya melalui pemberian dana publik tidak langsung berupa akses media gratis, menyediakan fasilitas publik seperti gedung pertemuan dan lapangan untuk pawai dan pertemuan.

Sejalan dengan rekomendasi UNCAC, para pembuat kebijakan harus memastikan bahwa regulasi yang mereka undangkan menyasar pada partai dan kandidat. Hal ini untuk mengantisipasi cairnya sifat relasi antar keduanya, di mana regulasi yang hanya menyasar salah satu pihak akan membuat donasi ilegal disalurkan melalui pihak yang lainnya.

Di Eropa Utara, partai politik telah lama menikmati sokongan finansial dari negara tanpa adanya tuntutan perbaikan dari sisi internal partai itu sendiri. Meskipun memang penting untuk menjaga independensi partai dari intervensi negara, tetapi patut diingat bahwa subsidi yang diberikan pada partai pada dasarnya merupakan uang warga negara, sehingga tuntutan perbaikan internal partai adalah sesuatu yang sah. Oleh sebab itu sangat disarankan pemberian subsidi dana publik harus dibarengi oleh berbagai syarat kepatuhan, misalnya terkait kewajiban menyerahkan laporan keuangan tepat waktu. Menggunakan subsidi dana publik untuk meningkatkan kepatuhan partai politik kepada regulasi kesetaraan gender juga sangat disarankan.

Oleh karena para pembuat kebijakan memiliki kekuasaan untuk membentuk organisasi yang mengontrol partai dan politisi, maka mereka juga memiliki tanggung jawab untuk merancang mekanisme kontrol yang dapat memonitor dan menegakkan peraturan keuangan politik. Tetapi, kontrol finansial juga tidak boleh melumpuhkan kegairahan kompetisi politik, dan oleh sebab itu para pembuat kebijakan harus membangun institusi pengawasan yang kuat dan independen dari segala bentuk intervensi politik, sebagaimana

direkomendasikan juga di dalam UNCAC.²⁶

Lembaga pengawas dan penegak regulasi

Kajian bab-bab per wilayah telah mencatat bahwa tugas lembaga pengawas dan penegak regulasi adalah mengontrol arus uang yang keluar/masuk di dalam sistem politik. Namun, dalam praktiknya, lembaga-lembaga ini kerap dikritik karena tidak mampu melaksanakan tugas tersebut dengan baik. Rekomendasi yang akan diberikan di dalam sub-bab ini merefleksikan kebutuhan dan tuntutan publik terhadap lembaga-lembaga tersebut agar dapat meningkatkan efektivitas performa mereka. Bab-bab per wilayah juga telah menekankan tanggung jawab lembaga-lembaga tersebut untuk menerapkan dan menegakkan peraturan tanpa pandang bulu. Hal ini penting karena lembaga penegak dan pengawas regulasi kerap dituduh memiliki bias politik dan tebang pilih, seperti terjadi di Kamboja dan Georgia.

Titik berangkat bagi setiap lembaga pengawas dan penegak peraturan keuangan politik adalah mengidentifikasi dan memahami persoalan inti yang mereka hadapi: apakah regulasi-regulasi yang ada tidak implementatif, desain institusi yang cacat, kurangnya sumber daya dan kapasitas teknis, wewenang yang terbatas, atau ketiadaan netralitas?

Setiap negara sangat disarankan untuk hanya memiliki satu lembaga pengawas dan penegak regulasi yang independen, yang memiliki cukup kontrol atas pengelolaan finansial partai dan kandidat. Tetapi harus diingat pula bahwa kerja sama antar institusi (termasuk institusi privat seperti perbankan) akan sangat membantu kerja lembaga pengawas/penegak regulasi dalam melacak uang-uang ilegal di dalam sistem politik. Kerja sama juga bisa dijalin dengan kelompok masyarakat sipil.

Lembaga pengawas/penegak regulasi juga sangat disarankan untuk fokus pada pendekatan-pendekatan yang bersifat preventif, misalnya membantu partai dan kandidat politik agar lebih patuh terhadap regulasi-regulasi yang telah ditetapkan pemerintah. Pengembangan rencana-rencana jangka panjang, seperti peningkatan kapasitas dan kesadaran partai/kandidat, juga merupakan bagian dari upaya yang bersifat preventif.

Pada dasarnya hampir semua bab-bab kajian wilayah yang ada di dalam buku ini setuju bahwa transparansi—yakni upaya membuat informasi-informasi terkait aktivitas keuangan politik, termasuk laporan keuangan partai/kandidat, menjadi lebih terbuka dan dapat diakses oleh publik—merupakan tugas paling penting dari lembaga penegak/pengawas. Salah satu cara untuk mempermudah proses transparansi adalah dengan menetapkan standarisasi format laporan keuangan. Bab 5 mengenai Amerika Latin telah menunjukkan bahwa masih sedikit lembaga penegak/pengawas yang menetapkan

26 Ibid., Pasal 5(1).

standarisasi semacam itu. Lembaga pengawas juga sangat disarankan untuk terus mengkomunikasikan detail-detail kerja mereka dan memberitahukan partai/kandidat setiap perubahan terkait regulasi penyerahan laporan keuangan. Jika mungkin, lembaga pengawas/penegak hukum juga sangat disarankan untuk membedakan laporan dan data keuangan partai/kandidat berdasarkan jenis kelamin, agar para pengamat dapat membedakan perilaku finansial antara politisi laki-laki dan perempuan. Privasi dan kerahasiaan data diri donatur-donatur kecil tetap dapat dijaga dengan cara menetapkan batas bawah jumlah donasi yang wajib dilaporkan kepada lembaga pengawas/penegak regulasi (sehingga hanya donatur-donatur kaya raya saja yang identitasnya wajib dilaporkan). Hal ini bisa menyeimbangkan tuntutan perlindungan terhadap privasi dan hak publik untuk mengetahui siapa-siapa saja yang mendanai partai/kandidat.

Kontrol dan analisis lembaga pengawas/penegak hukum terhadap informasi keuangan juga harus terus ditingkatkan. Banyak kasus di mana lembaga pengawas tidak bisa mendeteksi pelanggaran regulasi finansial. Oleh sebab itu lembaga pengawas perlu memfokuskan diri untuk mengembangkan metode investigasi mereka, seperti pengawasan acak dan pemetaan risiko pelanggaran.

Lembaga pengawas/penegak regulasi juga sangat dianjurkan untuk menjatuhkan sanksi secara proporsional terhadap semua pelanggaran. Hal ini berarti lembaga pengawas/penegak, kadang-kadang, hanya perlu menjatuhkan sanksi-sanksi ringan. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, ada persepsi umum bahwa partai dan politisi kebal hukum, di mana hal ini semakin menjatuhkan kredibilitas lembaga pengawas/penegak dan peraturan keuangan politik secara keseluruhan.

Untuk meningkatkan kualitas prosedur kerja dan wewenang pengawasan/penegakan, sangat disarankan bagi lembaga-lembaga pengawas/penegak untuk membangun jaringan internasional agar masing-masing lembaga di tiap negara dapat saling bertukar pikiran dan pengalaman satu sama lain. Salah satu contoh jaringan internasional tersebut adalah Asosiasi Lembaga Pemilu Dunia (the Association of World Election Bodies), sebuah inisiatif dari lembaga pengelola pemilu Korea Selatan yang berupaya mengumpulkan lembaga pengawas/penegak hukum dari seluruh dunia di dalam suatu forum pembukaan pada tahun 2013. Upaya perkumpulan semacam ini akan sangat berguna, karena pada umumnya lembaga pengawas/penegak regulasi pemilu di seluruh dunia menghadapi persoalan yang kurang lebih mirip.

Partai politik dan politisi

Sebagaimana telah disebutkan pada awal bab ini, partai politik di seluruh dunia saat ini sedang mengalami krisis kepercayaan publik. Mereka cenderung dipandang sebagai kelompok elit yang tidak memikirkan kepentingan masyarakat banyak. Persoalan ini bukan persoalan sederhana

dan membutuhkan banyak upaya untuk mengatasinya. Pada banyak kasus, langkah pertama yang harus diambil adalah meningkatkan transparansi tentang bagaimana partai politik mendapatkan dan menghabiskan uang mereka.

Partai politik sangat dianjurkan untuk mencantumkan sikap atau pendirian mereka mengenai persoalan pendanaan di dalam manifesto atau AD/ART mereka. Hal ini dapat meningkatkan akuntabilitas partai di hadapan publik, menunjukkan kehendak politik yang kuat untuk menyeimbangkan arena kompetisi politik antar partai/kandidat, mencegah penggunaan dana ilegal, dan kembali menempatkan masyarakat banyak di tengah-tengah aktivitas politik. Kehendak politik adalah titik mula dari segala upaya reformasi dan perubahan ke arah yang lebih baik, karena kehendak politiklah yang akan mempengaruhi segala aspek kehidupan politik, termasuk proses pembuatan undang-undang dan pembentukan lembaga kontrol dan pengawasan.

Partai politik harus memenuhi tanggung jawab etis mereka untuk dapat mengelola uang dengan baik dan menerapkan semacam regulasi internal bahkan ketika tidak ada regulasi formal yang mengatur tingkah laku mereka. Partai politik juga dituntut untuk dapat meningkatkan transparansi terhadap prosedur internal mereka sambil terus berupaya mengkomunikasikan hal tersebut kepada publik. Salah satu aspek penting dari aktivitas tersebut adalah dengan menunjukkan bagaimana mereka mencegah penggunaan dana-dana ilegal di dalam aktivitas internal partai.

Partai politik juga disarankan untuk terus diaudit oleh lembaga eksternal yang independen dan mempublikasikan laporan keuangan mereka dalam format yang mudah dicerna, sebagaimana telah disarankan juga di dalam UNCAC, yang mendorong peningkatan efektivitas akses publik terhadap informasi keuangan politik.²⁷ Upaya semacam ini akan sangat berguna untuk mengembalikan kepercayaan publik.

Partai politik dapat membantu para kandidat perempuan dengan memberikan dukungan finansial berupa penurunan jumlah uang pencalonan dan mensubsidi biaya iklan kampanye. Partai politik juga disarankan untuk mengalokasikan dana bantuan secara khusus untuk kandidat-kandidat perempuan. Meningkatkan jumlah representasi perempuan di dalam politik akan semakin memperbesar jumlah ketersediaan sumber daya manusia bertalenta.

Setiap partai politik dapat berperan sebagai anjing pengawas (*watch dog*) bagi partai politik yang lain, di mana masing-masing dari mereka akan memastikan bahwa semua partai yang terlibat benar-benar mematuhi aturan main yang ada. Untuk menjaga integritas dan menghindari saling fitnah, setiap tuduhan pelanggaran yang diajukan suatu pihak harus berdasarkan

27 United Nations Convention against Corruption, 2004, Pasal 13(1).

bukti dan kesaksian yang masuk akal. Partai oposisi dapat menunjukkan kepada publik bahwa mereka ‘lebih baik dan lebih bersih’, salah satu caranya adalah dengan benar-benar mematuhi peraturan keuangan politik yang ditetapkan pemerintah.

Media

Media massa (khususnya yang melakukan jurnalisme investigatif) memiliki peran penting dalam memonitor uang di dalam politik dan mengekspos pelanggaran-pelanggaran berat terhadap peraturan keuangan, terutama ketika hanya ada sedikit bukti terkait pelanggaran tersebut (contoh: praktik korupsi, penyalahgunaan sumber daya negara, dan pengaruh-pengaruh kelompok bisnis terhadap jalannya proses politik); pihak media sangat mungkin lebih efektif dalam menindak pelanggaran-pelanggaran aturan daripada institusi pengawas formal. Semua pembahasan bab per wilayah di dalam buku ini menyarankan para aktor media untuk terus menjaga independensi mereka dari pengaruh-pengaruh politis.

Bab-bab sebelum ini juga menunjukkan bahwa aktor media memiliki peran penting dalam upaya mengedukasi masyarakat. Terkait hal ini, media massa dituntut untuk tidak saja melaporkan kasus-kasus korupsi dan skandal politik, tetapi juga harus menjadikan tema keuangan politik sebagai salah satu prioritas editorial dan memfokuskan diri pada jurnalisme yang bersifat komprehensif. Hal ini mencakup, misalnya, upaya pemetaan finansial partai dan kandidat politik, termasuk siapa-siapa saja donatur utama, serta menjelaskan kepada publik dampak buruk penyalahgunaan kekayaan negara oleh para politisi.

Masyarakat sipil

Kelompok masyarakat sipil yang bekerja di bidang demokrasi harus memahami bahwa uang memiliki peran penting di dalam proses demokrasi dan kualitas pemilu. Oleh karena itu kelompok masyarakat sipil disarankan untuk berkonsentrasi pada dua aktivitas utama: meningkatkan kesadaran masyarakat dan pengawasan. Untuk meningkatkan kesadaran, kelompok masyarakat sipil dapat memberikan edukasi kepada publik mengenai pentingnya uang di dalam proses politik, dampak negatif dari pelanggaran regulasi pendanaan, dan betapa penyalahgunaan kekayaan negara oleh politisi adalah penghambur-hamburan uang yang pada hakikatnya adalah milik rakyat. Kelompok masyarakat sipil juga dapat mendorong masyarakat untuk tidak terlibat dalam praktik jual-beli suara saat pemilu. Hal ini mungkin merupakan tugas yang berat karena praktik jual-beli suara yang telah mengakar di dalam proses politik dan dianggap sebagai salah satu metode distribusi kemakmuran yang dianggap wajar.

Kelompok masyarakat sipil juga memiliki peran krusial dalam mengawasi aktivitas finansial partai dan kandidat politik. Maka, sangat direkomendasikan

bagi kelompok masyarakat sipil untuk mendokumentasikan dan menganalisis aktivitas finansial partai dan kandidat dan mempublikasikan dokumen-dokumen tersebut kepada publik dalam format yang mudah dipahami. Jika mungkin, organisasi masyarakat sipil juga didorong untuk mengembangkan dan menyebarkan metodologi pengawasan mereka kepada sesama organisasi masyarakat sipil lain baik dalam tingkat lokal, regional, maupun internasional. Aktivitas pengawasan keuangan politik juga harus menjadi bagian integral dari aktivitas pemantauan pemilu domestik.

Peran pemantauan dan pengawasan tidak serta-merta membuat kelompok masyarakat sipil berada di dalam posisi yang ‘berlawan-lawanan’ dengan partai politik. Kelompok masyarakat sipil justru harus ikut membantu partai politik agar mereka dapat menjadi lebih transparan dan akuntabel.

Aktor internasional

Pada dasarnya, segala bentuk upaya reformasi seharusnya dimotori oleh para pemangku kepentingan lokal, dan aktor internasional hanya berperan sebagai pendukung. Lemah dan buruknya institusi partai politik merupakan salah satu faktor utama mengapa mereka berperilaku koruptif. Oleh karena itu akan sangat strategis bagi aktor-aktor internasional jika mereka memfokuskan diri membantu proses penguatan institusi dan kapasitas partai politik lokal. Upaya pertukaran pengalaman antar partai politik dari berbagai negara juga merupakan aktivitas yang bermanfaat dan penting.

Meski sudah mengalami berbagai peningkatan kualitas selama beberapa tahun terakhir, asosiasi atau kerjasama antar lembaga pemerintah di dalam suatu wilayah seperti Uni Eropa dan Organisasi Negara-negara Amerika yang melakukan kerja pengawasan pemilu sebaiknya juga mulai memasukkan isu keuangan politik di dalam agenda aktivitas pengawasan mereka. Untuk itu, organisasi-organisasi tersebut juga harus mulai mendefinisikan dan mengkoordinir ulang metodologi pengawasan komparatif yang akan dipakai. Informasi finansial partai/kandidat harus dapat tersedia dengan cepat kepada pihak pengawas dan pemantau pemilu agar dapat segera ditulis ke dalam laporan pengawasan. Metodologi yang dipakai harus bisa menunjukkan berapa jumlah uang yang mengalir di antara aktor-aktor politik, bentuk kerangka hukum yang digunakan, dan persoalan-persoalan terkait implementasinya. Untuk melakukan hal ini, aktor-aktor internasional harus menjalin kerjasama yang baik dengan organisasi masyarakat sipil yang ada di negara bersangkutan.

Aktor-aktor internasional juga diharapkan dapat membantu lembaga pengawas dan penegak hukum dalam meningkatkan performa kerja mereka. Sebagaimana telah disebut sebelumnya, lembaga-lembaga ini kerap menghadapi banyak kendala ketika melakukan kerja mereka di lapangan. Aktor-aktor internasional dapat membantu mereka mengumpulkan dan menampilkan informasi, misalnya dengan mengembangkan prosedur dan

standar sistematisasi informasi yang lebih baik.²⁸ Bantuan yang diberikan juga harus meningkatkan upaya-upaya pencegahan, yang dalam jangka panjang akan lebih efektif menurunkan angka pelanggaran daripada hanya sekedar mendeteksi pelanggaran dan menjatuhkan sanksi.

Aktor-aktor internasional, khususnya lembaga donor, juga harus meningkatkan upaya pencegahan praktik penyalahgunaan sumber daya negara. Pengalaman di negara-negara Afrika menunjukkan bahwa partai berkuasa kerap menggunakan dana dari lembaga donor untuk mempertahankan kekuasaan mereka.²⁹ Inisiatif untuk menangkal hal-hal semacam itu tidak hanya penting untuk meningkatkan proses demokrasi di negara-negara partner, tetapi juga efektif untuk menangkal penyalahgunaan uang pajak yang diberikan sebagai bantuan luar negeri.

Rekomendasi utama

Ada beberapa poin penting yang bisa disimpulkan mengenai isu keuangan politik. Poin-poin ini diambil dari pembahasan di dalam buku ini dan sejumlah kegiatan International IDEA terkait keuangan politik di seluruh dunia. Meski tidak terlalu mendalam, poin-poin ini diharapkan dapat memicu perdebatan konstruktif terhadap isu keuangan politik dan dapat mendorong upaya-upaya reformatif.

1. *Konteks adalah kunci.* Peraturan keuangan politik yang dibuat sesuai dengan konteks suatu negara akan cenderung lebih sukses dalam hal implementasi dan tingkat kepatuhan. Sistem politik dan budaya suatu negara—terutama bagaimana masyarakatnya memandang politik dan peran partai politik—harus menjadi dasar bagaimana peraturan keuangan politik akan dibentuk. Hal ini sama sekali tidak berarti bahwa tidak ada pola umum yang bisa diambil dari implementasi peraturan keuangan politik secara global, atau bahwa suatu negara tidak bisa mengambil pelajaran dari pengalaman negara lain, tetapi di dalam upaya merumuskan peraturan keuangan politik, konteks harus menjadi pertimbangan utama.
2. *Undang-undang penting, tetapi tidak cukup.* Kerangka hukum merupakan titik berangkat bagi penciptaan iklim keuangan politik yang ideal. Tetapi, peraturan formal saja tidak cukup untuk membawa dampak yang signifikan. Seringkali, peraturan formal dapat dengan mudah dilangkahi atau justru digunakan sebagai alat untuk memenuhi tujuan-tujuan politis tertentu. Faktor-faktor lain seperti kekuatan institusi demokrasi dan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum justru

28 Salah satu contohnya adalah Dialog Demokrasi Inter-Regional (the Inter-Regional Dialogue on Democracy), sebuah wadah bagi organisasi-organisasi di banyak wilayah regional yang bekerja untuk isu-isu demokrasi.

29 Lihat Sub-bab 'Penyelewengan kekayaan negara' pada Bab 3, 'Afrika', di dalam buku ini.

terkadang lebih efektif dalam memperbaiki sistem keuangan politik daripada sekedar peraturan formal. Oleh sebab itu upaya membangun dan mengembangkan regulasi finansial tidak bisa dipisahkan begitu saja dengan upaya memperbaiki latar politik dan demokrasi di negara tempat regulasi tersebut akan diterapkan, sebagaimana telah dijelaskan dengan detail pada Bab 2 ‘Membenahi Sistem Keuangan Politik’.

3. *Penegakan regulasi merupakan mata rantai paling lemah.* Selama satu dasawarsa terakhir, lemahnya penegakan regulasi telah terbukti sebagai mata rantai paling lemah dalam upaya mengelola keuangan politik; dan tren ini terus berlangsung hingga sekarang. Meski telah banyak hal yang dipelajari mengenai persoalan-persoalan keuangan politik, dan telah banyak pula negara yang memiliki kerangka hukum khusus keuangan politik, tetapi nyaris kesemuanya tidak memiliki mekanisme yang dapat menjamin aktor-aktor politik untuk patuh terhadap regulasi yang ada. Langkah awal yang bisa diambil untuk menyelesaikan persoalan tersebut adalah dengan mengidentifikasi kebutuhan dan kelemahan lembaga penegak hukum—bisa berupa ketiadaan kehendak politik, minimnya kapabilitas teknis, atau kurangnya independensi dari partai dan kandidat yang seharusnya diawasi. Para pembuat kebijakan seharusnya memberikan lembaga pengawas wewenang dan kekuasaan yang cukup besar jika benar-benar ingin menciptakan sistem keuangan politik yang transparan dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap sektor politik.
4. *Kesenjangan akses dana antara laki-laki dan perempuan harus terus dibicarakan.* Kaum perempuan menghadapi persoalan yang lebih banyak dalam menggalang keuangan politik daripada laki-laki. Persoalan-persoalan tersebut memiliki banyak faktor, oleh sebab itu solusi yang ditawarkan harus bersifat multifaset. Desain undang-undang keuangan politik harus berupaya mengatasi kesenjangan tersebut, dan kebijakan pemberian subsidi dana publik dapat menjadi insentif dan sokongan yang baik bagi para kandidat perempuan. Partai politik sebetulnya memiliki peran sentral dalam upaya meminimalisir kesenjangan politik antara laki-laki dan perempuan; selain mematuhi peraturan keuangan politik, partai politik juga bisa (dan harus) menunjukkan inisiatif untuk melakukan reformasi internal yang dapat meningkatkan partisipasi politik perempuan.
5. *Kerjasama regional merupakan cara ampuh untuk mendorong reformasi.* Hari-hari ini ada kelangkaan upaya kerjasama regional di mana negara-negara sama-sama mengembangkan standar bagi peningkatan kualitas sistem pengelolaan keuangan politik.³⁰ Membentuk kerjasama regional semacam itu akan membantu masing-masing negara dalam

30 Salah satu contoh pengecualian untuk hal ini adalah Kelompok Negara-negara Melawan Korupsi (the Group of States against Corruption [GRECO]), yang memiliki 49 negara anggota (48 negara Eropa dan Amerika Serikat).

mengidentifikasi kelemahan yang terdapat dalam kerangka regulasi yang dimiliki dan mendorong satu sama lain untuk melakukan reformasi legislatif dan institusional yang diperlukan. Kerjasama regional/ internasional juga diharapkan mampu membawa dampak positif bagi kualitas dan tingkat penegakan hukum.

6. *Melibatkan lebih banyak pihak dalam mengembangkan peraturan keuangan politik.* Menciptakan undang-undang yang lebih baik, penegakan hukum, dan memperbaiki pengelolaan keuangan internal partai merupakan langkah-langkah yang kerap diberikan untuk reformasi keuangan politik. Tetapi kita harus ingat bahwa peraturan keuangan politik diciptakan oleh para politisi. Itulah sebabnya regulasi kerap mengandung celah, lembaga penegak regulasi tidak cukup diberdayakan, dan pengelolaan uang di dalam partai politik tidak transparan. Di dalam sistem demokrasi, keputusan diambil oleh para politisi yang terpilih lewat pemilu; inilah dilema yang inheren berada dalam tubuh demokrasi. Salah satu cara untuk meredam dampak negatif dilema tersebut adalah dengan melibatkan lebih banyak pihak dalam proses pengambilan keputusan atau penciptaan undang-undang/regulasi. Tetapi, harus diingat pula bahwa keterlibatan banyak pihak juga jangan sampai meredupkan vitalitas dan dinamika partai politik.
7. *Informasi finansial partai dan kandidat harus jelas dan mudah diakses.* Sejak satu dasawarsa terakhir, terdapat sebuah perdebatan sengit mengenai darimana partai dan kandidat seharusnya mendapatkan uang mereka, dan bagaimana seharusnya mereka menggunakan uang tersebut. Akibat banyak peliputan media yang berujung pada terungkapnya skandal-skandal keuangan politik, banyak undang-undang dan regulasi yang telah direvisi berulang kali. Meskipun begitu, tetap saja hanya ada sedikit data dan dokumentasi mengenai pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan partai dan kandidat (serta pihak-ketiga) di seluruh dunia. Hanya ada sedikit lembaga pengawas yang mampu menyajikan rekaman-rekaman komprehensif, dan sedikit pula organisasi sipil yang memiliki metode pengawasan yang baik, dan mungkin lebih sedikit lagi partai politik yang memiliki mekanisme pembukuan yang transparan kepada publik. Hingga informasi-informasi dasar mengenai aktivitas finansial partai dan kandidat politik benar-benar tersedia secara sistematis dan mudah diakses, transparansi keuangan politik yang sejati tidak akan pernah tercapai.

Referensi

Afrobarometer (2008) 'The Quality of Democracy and Governance in Africa: New Results from Afrobarometer Round 4, A Compendium of Public Opinion Findings from 19 African Countries', tersedia pada http://www.afrobarometer.org/files/documents/working_papers/AfropaperNo108.pdf, diakses 19 Februari

2014.

Council of Europe (2003) Recommendation 2003/4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns.

International IDEA, Political Finance Basis Data, tersedia pada <http://www.idea.int/political-finance>

Johnston, Michael (2005) *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*. Washington, D.C.: National Democratic Institute.

Latinobarometro (2010) *Annual Report 2010*, tersedia pada <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, diakses 19 Februari 2014.

Ohman, Magnus (2011) *Global Trends in the Regulation of Political Finance*. Konferensi IPSAECPR di Sao Paulo, 16–19 Februari 2011.

Transparency International (2013) *Global Corruption Barometer 2013*, tersedia pada http://www.transparency.org/whatwedo/pub/global_corruption_barometer_2013, diakses 20 November 2013.

United Nations (UN) (2004) United Nations Convention against Corruption, tersedia pada <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>, diakses 10 Februari 2014.

Lampiran

Lampiran I: Tabel Komparatif

Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik menghimpun informasi mengenai peraturan keuangan partai dan kandidat politik dari 180 negara di dunia. Basis Data ini terdiri dari 43 pertanyaan. Tabel yang disajikan di dalam lampiran ini akan menunjukkan data tersebut dalam format tabel. Untuk menghemat ruang, beberapa pertanyaan ada yang digabung ke dalam satu kolom. Juga, beberapa pertanyaan yang mengandung informasi detail tidak ditampilkan di dalam lampiran ini. Contohnya adalah informasi mengenai jumlah pembatasan kontribusi dan pengeluaran, regulasi terhadap pembelian suara, dan sanksi yang tersedia untuk pelanggaran peraturan keuangan politik.

Basis Data mengenai Keuangan Politik juga menghimpun catatan-catatan lebih jauh mengenai regulasi-regulasi yang berbeda, juga kutipan dari undang-undang dan sumber lain, yang kerap memberikan detail-detail tambahan. Bagi pembaca yang tertarik untuk mengetahui lebih jauh mengenai peraturan keuangan politik sangat disarankan untuk mengunjungi Basis Data kami di <http://www.idea.int/political-finance>.¹

1 Koleksi data di dalam Basis Data mengenai Keuangan Politik juga menghimpun masukan dari para pakar dan peneliti yang diambil selama tahun 2012. International IDEA berupaya untuk terus memperbaharui data sesuai dengan perubahan regulasi-regulasi di masing-masing negara, tetapi kami tetap tidak dapat menjamin bahwa semua data benar. Ketika koding data menunjukkan bahwa suatu regulasi ditetapkan, misalnya regulasi pelarangan donasi asing kepada kandidat, atau regulasi pembatasan pengeluaran untuk partai, hal ini mengindikasikan bahwa regulasi tersebut diterapkan dengan sejumlah kondisi dan pengecualian. Regulasi tersebut tidak berarti berlaku secara umum (misalnya, donasi asing dilarang hanya untuk beberapa jenis kandidat, bukan semua kandidat. Atau pembatasan pengeluaran hanya berlaku untuk pengeluaran dana kampanye, tetapi tidak untuk jenis-jenis pengeluaran lain).

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pelarang-an pemberian atau penerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jumlah donasi kepada partai dalam peri-ode waktu tertentu	Pembata-san jumlah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Afghanistan	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Tidak	Tidak ada
Albania	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara dan kursi pada pemilu sebelumnya, terdaftar sebagai partai politik yang sah
Aljazair	Ya/Ya	Ya/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak ada data	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Ya, memberikan dana publik secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Andorra	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Ya	Tidak	Ya	Ya	Tidak	Tidak ada
Angola	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kampanye	Partisipasi dalam pemilu
Antigua & Barbuda	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Argentina	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Partisipasi dalam pemilu
Armenia	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Ya	Ya	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Australia	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak, tapi ada batas spesifik	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Austria	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara dan kursi pada pemilu sebelumnya
Azerbaijan	Ya/Ya	Ya/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya	Ya	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Bahama	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Bahrain	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak ada data	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Tidak ada data
Bangladesh	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/Ya	Tidak	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Tidak	Tidak ada
Barbados	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data/Tidak	Tidak ada data	Tidak ada data/Ya	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Belarusia	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya	Ya	Tidak	Tidak ada

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kandidat	Dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai politik secara reguler/terkait kampanye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempublikasi laporan keuangan/membuka identitas donor	Lembaga yang berwenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang berwenang memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Ya	Tidak ada	Ya, mengurangi biaya pendaftaran, tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB (Election Management Body/Lembaga Penyelenggara Pemilu)	Ya, EMB
Merata, Proporsional dengan jumlah suara dan kursi yang didapat	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB, lembaga audit, lainnya
Proporsional dengan jumlah kursi yang didapatkan	Tidak	Tidak/Ya	Tidak	Tidak ada data	Tidak/Ya	Ya/Tidak ada data	Ya	Ya/Ya	Kementerian, lainnya	Tidak ada data
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Ya	Ya/Tidak	EMB, lembaga audit	Ya, pengadilan
Merata	Belanja kampanye	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Tidak	Tidak/Kadang-kadang	EMB	Tidak
Merata, Proporsional dengan jumlah suara dan suara yang didapat	Belanja kampanye, Aktivitas/operasional partai, pencetakan surat suara	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Tidak	Ya/Ya	Tidak	Ya/Ya	Pengadilan	Ya, lainnya
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Tidak	EMB, lainnya	Ya, EMB
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB
Mertaa, proporsional dengan jumlah suara yang didapat, proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Kadang-kadang	Lembaga audit	Ya, lembaga audit
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB, lainnya
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada data
Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak	Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Kementerian	Ya, lainnya
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Tidak	Tidak ada	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB
Tidak ada data	Tidak ada data	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Ya	Tidak/Tidak	Lainnya	Tidak ada data
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Ya	Tidak/Kadang-kadang	EMB	Ya, kementerian, lainnya

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi atau penerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jumlah donasi kepada partai dalam periode waktu tertentu	Pembata-san jumlah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Belgia	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak, tapi ada batas spesifik	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Belize	Tidak?Tidak ada data	Tidak?Tidak ada data	Tidak?Tidak ada data	Tidak?Tidak ada data	Tidak?Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Benin	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak	Ya/Tidak ada data	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki represnetasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu berikutnya
Bhutan	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	ya	ya	ya	ya	Ya, selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya, jumlah kandidat
Bolivia	Ya/Tidak ada data	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Ya/Ya	ya	ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Tidak	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Bosnia dan Herzegovina	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Botswana	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Brazil	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya	Ya	Ya, memberikan dana publik secara reguler	Menjadi partai politik terdaftar
Bulgaria	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, memberikan dana publik secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Burkina Faso	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya, harus beroperasi secara reguler dan up-to-date dengan statuta partai
Burundi	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kampanye	Semua partai
Kamboja	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Kamerun	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Kanada	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak, tapi ada batas spesifik	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kandidat	Dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai politik secara reguler/ terkait kampanye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempublikasi laporan keuangan/ membuka identitas donor	Lembaga yang berwenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang berwenang memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	Kementerian, lainnya	Ya, lainnya
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/ Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada data
Merata, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat	Belanja kampanye	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	Kementerian, pengadilan	Ya, pengadilan
Merata	Belanja kampanye	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB, lembaga audit	Ya, EMB
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak/Ya	EMB	Ya, kementerian, lembaga audit
Merata, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat	Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, pengadilan
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat	Belanja kampanye, aktivitas/operasional partai, organisasi intra-partai	Ya/Tidak	Tidak	Ya, dialokasikan khusus untuk kesetaraan gender	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Belanja kampanye, aktivitas/operasional partai	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	Lembaga audit	Ya, lembaga audit, lainnya
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat, proporsional dengan jumlah kandidat	Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak/Tidak	Pengadilan	Ya, pengadilan
Merata	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Kementerian	Ya, pengadilan
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Kementerian	Ya, EMB, kementerian
Proporsional dengan jumlah suara yang didapat, proporsional dengan jumlah kandidat	Belanja kampanye, aktivitas/operasional partai	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak ada data	Tidak/Tidak	Lembaga khusus	Ya, lembaga khusus
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara, jumlah pengeluaran yang di-reimburse	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pelarang-an pemberian atau penerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jumlah donasi kepada partai dalam periode waktu tertentu	Pembata-san jumlah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Tanjung Verde	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kampanye	Partisipasi dalam pemilu
Republik Afrika Tengah	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Chad	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu berikutnya
Cile	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak, tapi ada batas spesifik	Ya	Tidak	Ya	Ya	Ya, selama masa kampanye	Partisipasi dalam pemilu
Kolumbia	Ya/Ya	Tidak/Ya	Tidak/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara dan kursi pada pemilu berikutnya, partisipasi dalam pemilu, memiliki kader perempuan/pemuda pada jabatan kepemimpinan
Komoro	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak ada
Kongo, Republik Demokratik	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Kosta Rika	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu berikutnya, pengeluaran harus dilaporkan kepada EMB
Kroasia	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu berikutnya, partisipasi dalam pemilu
Siprus	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Jumlah kandidat, terdaftar sebagai partai yang sah
Ceko, Republik	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Representasi pada lembaga tertentu, Jumlah suara pada pemilu sebelumnya

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan-tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kandidat	Dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai politik secara reguler/terkait kampanye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempublikasi laporan keuangan/membuka identitas donor	Lembaga yang berwenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang berwenang memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya/Ya	Tidak ada data/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Ya/Tidak	Pengadilan	Tidak
Sesuai jumlah pengeluaran yang di-reimburse	Belanja kampanye	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB
Merata, proporsi tetap berdasarkan jumlah suara, proporsional dengan jumlah suara yang didapat, 90% dana didistribusikan berdasarkan beberapa kriteria tertentu	Aktivitas/operasional partai, organisasi intra-partai	Ya/Ya	Ya	Ya, dialokasikan khusus untuk kesetaraan gender	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada data/Ya	Tidak ada	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data
Proporsional dengan jumlah kursi yang didapatkan	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Kementerian	Ya, kementerian
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Ya, lainnya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Merata, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat	Untuk memenuhi tujuan dan visi partai	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	Kementerian, lembaga audit	Ya, kementerian, lembaga audit
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat, ditentukan sejak awal	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Tidak	Kementerian, lembaga audit	Ya, kementerian, lembaga audit
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat, proporsi tetap berdasarkan jumlah suara, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Ya	Lainnya	Ya, lainnya

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pelarang-an pemberian atau penerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembatasan jumlah donasi kepada partai dalam periode waktu tertentu	Pembatasan jumlah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembatasan donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Pantai Gading	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Representasi pada lembaga tertentu, Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Denmark	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Djibouti	Tidak ada data/Tidak	Tidak ada data/Tidak	Tidak ada data/Tidak	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Dominika	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Dominika, Republik	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya, partisipasi dalam pemilu
Timor Timur	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Ekuador	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Jumlah suara dan kursi pada pemilu sebelumnya
Mesir	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak ada data/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Ya	Tidak	Tidak ada
El Salvador	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kampanye	Partisipasi dalam pemilu, terdaftar sebagai partai yang sah
Guinea Khatulistiwa	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Ya, selama masa kampanye	Tidak ada data
Estonia	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Ethiopia	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Fiji	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Tidak	Tidak ada
Finlandia	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Prancis	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kandidat	Dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai politik secara reguler/terkait kampanye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempublikasi laporan keuangan/ membuka identitas donor	Lembaga yang berwenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang berwenang memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran
Proporsional dengan jumlah suara dan kursi yang didapat, jumlah kandidat		Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Ya	Pengadilan	Ya, pengadilan
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Ya/Kadang-kadang	Kementerian, lainnya	Tidak
Tidak ada data	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data/Tidak	Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data/Ya	Tidak	Tidak/Tidak	EMB	Tidak
Merata, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Tidak	EMB	Ya, EMB, lainnya
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat		Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB, lainnya
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak ada data	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Tidak/Kadang-kadang	EMB	Ya, lembaga audit
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak
Tidak ada data	Tidak ada data	Ya/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data
Merata, proporsional dengan jumlah suara dan kursi yang didapatkan	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Lembaga khusus, lainnya	Ya, lainnya
Proporsional dengan jumlah kursi yang didapatkan	Belanja kampanye, aktivitas/ operasional partai	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak/Ya	EMB	Ya, lembaga audit
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Proporsional dengan jumlah kursi yang didapatkan	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Ya, alokasi dana untuk organisasi sayap perempuan	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	Kementerian, lembaga audit	Ya, kementerian, lembaga audit
Proporsional dengan jumlah suara dan kursi yang didapat	Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Tidak	Ya	Ya/Ya	Lembaga khusus	Ya, pengadilan, lembaga khusus

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pelarang-an pemberian atau penerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jumlah donasi kepada partai dalam periode waktu tertentu	Pembata-san jumlah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Gabon	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Jumlah kursi pada pemilu sebelumnya, jumlah kandidat
Gambia	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Georgia	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Jerman	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Ghana	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Yunani	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya, jumlah kandidat
Grenada	Tidak ada data/Tidak	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Guatemala	Ya/Ya	Tidak/Ya	Tidak/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler	
Guinea	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Guinea-Bissau	Ya/Ya	Tidak/Ya	Tidak/Ya	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Guyana	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Haiti	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak, tapi ada batas spesifik	Tidak ada data	Tidak ada data	Ya	Ya	Ya, selama masa kampanye	Tanda tangan 40.000 penduduk
Honduras	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kampanye	Partisipasi dalam pemilu
Hungaria	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya, partisipasi dalam pemilu

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan-tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kan-didat	Dana publik untuk me-ningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk me-ningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai po-litik secara reguler/ terkait kam-panye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempubli-kasi laporan keuangan/ membuka identitas donor	Lembaga yang ber-wenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang ber-wenang memeriksa laporan keuangan dan/atau meng-in-vestigasi pelanggaran
Ditentukan regulasi	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Kementerian	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/ Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada data
Merata, proporsional dengan jum-lah suara yang didapat		Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB, lainnya	Ya, EMB, lainnya
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara, jumlah peng-eluaran yang di-reimburse, dana publik tidak boleh le-bih besar dari dana privat yang digalang sendiri oleh partai	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Ka-dang-kadang	Lainnya	Ya, lainnya
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Merata, proporsional dengan jum-lah suara yang didapat	Belanja partai, aktivitas/ operasional partai, pusat riset dan penelitian	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ka-dang-kadang	Kementerian, lembaga khu-sus, lainnya	Ya, lainnya, lembaga khusus
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/ Tidak ada	Tidak ada	Ya, EMB
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Tidak ada data	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Ya	EMB	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	Pengadilan	Ya, kementeri-an, pengadilan
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Tidak	EMB	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak ada data/Ya	Tidak ada data/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Tidak ada data
Proporsional dengan jum-lah kandidat	Belanja kampanye, pendidikan politik	Tidak/Ya	Ya	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Ya	Tidak ada data/Ka-dang-kadang	EMB, kermen-terian	Ya, EMB
Proporsional dengan jum-lah kursi yang didapatkan	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Ya, lainnya	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Ya/Tidak	EMB	Tidak
Merata, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat, proporsional dengan jum-lah kandidat	Belanja kam-panye	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ka-dang-kadang	Lembaga audit	Ya, lembaga audit

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pela-rangan pemberian atau pe-nerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jum-lah donasi kepada partai da-lam peri-ode waktu tertentu	Pembata-san jum-lah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Islandia	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah sua-ra pada pemilu sebelumnya
India	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Indone-sia	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Iran, Republik Islam	Ya/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Ya/Tidak ada data	Ya	Tidak	Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak ada
Irak	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Irlandia	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak, tapi ada batas spesifik	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Israel	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kam-panye	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Italia	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak, tapi ada batas spesifik	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kam-panye	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Jamaika	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Jepang	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Tidak/Ya	Tidak, tapi ada batas spesifik/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara dan kursi pada pemilu sebelumnya
Jordania	Ya/Ya	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Ya, secara reguler	Komitmen partai politik terha-dap "hukum dan sistem"
Kazakh-stan	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Kenya	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya, lebih dari dua pertiga pejabat partai tidak boleh didominasi oleh satu gender saja

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kan-didat	Dana publik untuk me-ningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk me-ningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai po-litik secara reguler/ terkait kam-panye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempubli-kasi laporan keuangan/ membuka identitas donor	Lembaga yang ber-wenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang ber-wenang memeriksa laporan keuangan dan/atau mengin-vestigasi pelanggaran
Merata, proporsional dengan jum-lag suara yang didapat	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ka-dang-kadang	Lembaga audit	Ya, lembaga audit
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Tidak	Ya	Ya/Ka-dang-kadang	EMB, lainnya	Ya, EMB
Proporsional dengan jum-lah suara yang didapatkan	Pendidikan politik bagi anggota partai dan masya-rakat	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB, lembaga audit	Ya, lembaga audit, lainnya
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak ada data	Ya/Tidak	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Lembaga khusus	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/ Tidak ada	Tidak ada	Tidak
Proporsional dengan jum-lah suara yang didapatkan	Aktivitas/ operasional partai, peningkatan partisipasi pe-rempuan dan kaum muda	Ya/Ya	Ya	Ya, lainnya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ka-dang-kadang	Lainnya	Ya, lainnya
Merata, proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	Lembaga audit	Ya, lembaga audit
Proporsional dengan jumlah suara yang didapat, 30% dana di-distribusikan berdasarkan kapasitas finansial partai (lihat komentar un-tuk penjelasan lebih lanjut)	Belanja kam-panye	Ya/Ya	Ya	Ya, alokasi dana untuk aktivitas kesetaraan gender	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ka-dang-kadang	Lembaga khu-sus, lainnya	Ya, lembaga khusus
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Ya	Ya/Tidak	EMB	Tidak
Proporsional dengan jum-lah suara dan kursi yang didapat	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Tidak	Ya	Ya/Ka-dang-kadang	EMB, kemen-terian	Ya, EMB, kementerian, lainnya
Merata	Aktivitas/ operasional partai	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Kementerian	Tidak
Proporsional dengan jum-lah suara yang didapatkan	Tidak	Tidak/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB, lainnya	Ya, EMB, lainnya
Proporsional dengan jum-lah suara yang didapatkan	Belanja kampanye, ak-tivitas/opera-sional partai, pendidikan masyarakat dan sema-camnya	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ka-dang-kadang	Ya, lembaga audit, EMB	Ya, lembaga audit, lembaga khusus

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pelarang-an pemberian atau penerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembatasan jumlah donasi kepada partai dalam periode waktu tertentu	Pembatasan jumlah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembatasan donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Kiribati	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak ada
Korea, Republik	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Tidak, tapi ada batas spesifik	Ya	Tidak	Tidak	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara dan kursi pada pemilu sebelumnya
Kyrgyzstan	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya	Ya	Tidak	Tidak ada
Latvia	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Lebanon	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Tidak	Tidak ada
Lesotho	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kampanye	Jumlah anggota, partisipasi dalam pemilu
Liberia	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Libya	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Liechtenstein	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Lithuania	Ya/Ya	Ya/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelum dan berikutnya
Luksemburg	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya, jumlah kandidat
Makedonia, Bekas Republik Yugoslavia (1993-)	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Madagaskar	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Menjadi partai politik terdaftar
Malawi	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Jumlah suara yang didapatkan pada pemilu sebelumnya
Malaysia	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kan-didat	Dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai politik secara reguler/terkait kampanye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempublikasi laporan keuangan/membuka identitas donor	Lembaga yang berwenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang berwenang memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran
Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Ya, pengadilan
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat, jumlah pengeluaran yang di-reimburse	Belanja kampanye, aktivitas/operasional partai, lembaga intra-partai	Ya/Ya	Ya		Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB, kementerian	Ya, EMB
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Belanja kampanye, aktivitas/operasional partai	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak	Ya/Ya	Lembaga audit, lainnya	Ya, lainnya
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Ya	Tidak/Ya	EMB	Ya, lembaga khusus
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat	Belanja kampanye	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Tidak	Ya/Ya	EMB	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Ya	Tidak ada	Tidak	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat	Aktivitas/operasional partai	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Tidak	Lainnya	Tidak
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Belanja kampanye	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Tidak	Ya	Ya/Ya	EMB, lainnya	Ya, EMB, pengadilan, lainnya
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat		Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Ya	Pengadilan, lainnya	Ya, pengadilan
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB, lembaga audit, lainnya	Ya, lembaga audit, lainnya
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Lainnya	Tidak
Tidak ada data	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak ada data	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Ya	Tidak/Ya	EMB	Tidak

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pela-rangan pemberian atau pe-nerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jum-lah donasi kepada partai da-lam peri-ode waktu tertentu	Pembata-san jum-lah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Mala-dewa	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Ya	Ya, secara reguler	Menjadi partai politik terdaftar
Mali	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah su-ara pada pemilu sebelumnya, partisipasi dalam pemilu, memiliki ketua dan petinggi perempuan
Malta	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Kepulau-an Mars-hall	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Maurita-nia	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak ada data	Tidak	Ya	Ya	Tidak	Tidak ada data
Mauritius	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Meksiko	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kam-panye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya, terdaftar sebagai partai yang sah
Micro-nesia, Negara Federasi	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Moldova, Republik	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Tidak	Tidak ada
Monaco	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kam-panye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Mongolia	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Monte-negro	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kam-panye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, partisipasi dalam pemilu
Maroko	Ya/Tidak ada data	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak ada data	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kandidat	Dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai politik secara reguler/terkait kampanye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempublikasi laporan keuangan/membuka identitas donor	Lembaga yang berwenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang berwenang memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran
Merata, jumlah anggota	Tidak	Tidak/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Tidak	Ya	Ya/Ya	EMB, kementerian	Ya, EMB
Merata, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat, proporsi ketua perempuan 5% dan tertinggi perempuan 5%	Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Kementerian, pengadilan	Ya, pengadilan
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Tidak/Tidak	EMB	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Tidak ada data	Ya	Tidak/Tidak ada data	Kementerian	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Tidak/Ya	Ya	Tidak/Ya	EMB	Tidak
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat	Belanja kampanye, aktivitas/operasional partai, lembaga intra-partai	Ya/Tidak	Tidak	Ya, dialokasikan khusus untuk kesetaraan gender	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB, kementerian, lembaga audit	Ya, EMB, kementerian, lembaga audit
Sesuai jumlah pengeluaran yang di-reimburse	Belanja kampanye	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Tidak	Tidak/Tidak	Kementerian	Ya, lainnya
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Setengah dana publik harus digunakan untuk "daerah-daerah pemilu parlementer"	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB, lainnya	Ya, EMB, lembaga audit
Merata, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat		Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB, pengadilan	Ya, EMB, lembaga audit
Tidak ada data	Tidak	Ya/Tidak	Tidak		Tidak/Ya	Ya/Tidak	Ya	Ya/Tidak	Lembaga khusus	Ya, lembaga khusus

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pela-rangan pemberian atau pe-nerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jum-lah donasi kepada partai da-lam peri-ode waktu tertentu	Pembata-san jum-lah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Mozam-bik	Ya/Ya	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data/Tidak ada data	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kam-panye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, partisipasi dalam pemilu
Myanmar	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data/Tidak ada data	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Namibia	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Nauru	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Nepal	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/ Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Belanda	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/ Tidak, tapi ada batas spesifik	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah anggota
Selandia Baru	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/ Tidak, tapi ada atas spesifik	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kam-panye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, terdaftar se-bagai partai politik yang sah, partai harus menyerahkan pemberitahuan
Nikara-gua	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak ada data	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kam-panye	Jumlah suara pada pemilu berikutnya
Niger	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak	Ya/Tidak ada data	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, partisipasi dalam pemilu, memiliki kan-didat perempuan terpilih
Nigeria	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Ya	Tidak	Tidak ada
Norwegia	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah su-ara pada pemilu sebelumnya, sebagian dana publik tidak diterapkan batas bawah
Pakistan	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Ya	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Palau	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/ Tidak, tapi ada batas spesifik	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan-tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kandidat	Dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai politik secara reguler/terkait kampanye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempublikasi laporan keuangan/membuka identitas donor	Lembaga yang berwenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang berwenang memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran
Proporsional dengan jumlah kursi yang didapat, proporsional dengan jumlah kandidat	Aktivitas/operasional partai	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Ya	Ya/Tidak ada data	EMB	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Tidak	Ya	Tidak ada data/Tidak ada data	EMB	Ya, EMB
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Tidak	Tidak ada	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB, lainnya
Merata, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat	Belanja kampanye, aktivitas/operasional partai, lembaga intra-partai	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Kadang-kadang	Kementerian	Ya, kementerian
Proporsional dengan jumlah suara dan kursi yang didapat	Belanja kampanye, aktivitas/operasional partai	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB, lainnya
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Tidak	EMB, kementerian, lembaga audit	Tidak
Merata, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat, keterwakilan perempuan	Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Ya	Pengadilan	Ya, pengadilan
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Ya	Tidak	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak	Ya/Kadang-kadang	Lainnya	Ya, lembaga khusus
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Tidak	Ya	Ya/Ya	EMB	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Ya/Kadang-kadang	Lainnya	Ya, EMB, lainnya

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pelarang-an pemberian atau penerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jumlah donasi kepada partai dalam periode waktu tertentu	Pembata-san jumlah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Panama	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Partisipasi dalam pemilu, terdaftar sebagai partai yang sah
Papua Nugini	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak ada data	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, mendokumentasikan retur-retur finansial
Paraguay	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Terdaftar
Peru	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Tidak/Ya	Tidak, tapi ada batas spesifik/Ya	Tidak ada data	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Filipina	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Polandia	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Tidak, tapi ada batas spesifik	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Portugal	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya, jumlah kandidat, partisipasi dalam pemilu
Republik Kongo (Brazzaville)	Ya/Tidak ada data	Ya/Tidak ada data	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak ada data	Tidak ada data	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak ada data	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Romania	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak	Ya	Ya	Ya	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Federasi Rusia	Ya/Ya	Ya/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Rwanda	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak ada data	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Saint Kitts & Nevis	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Saint Lucia	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan-tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kandidat	Dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai politik secara reguler/terkait kampanye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempublikasi laporan keuangan/membuka identitas donor	Lembaga yang berwenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang berwenang memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat	Belanja kampanye, aktivitas/operasional partai, pendidikan sipil dan politik dan pelatihan perempuan	Ya/Tidak	Tidak	Ya, dialokasikan khusus untuk kesetaraan gender	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak/Ya	EMB	Ya, EMB
Proporsional dengan jumlah kursi yang didapat, keterwakilan perempuan	Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak/Ya	Lembaga khusus	Ya, lainnya
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat	Belanja kampanye	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak/Ya	EMB	Ya, EMB
Merata, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat	Aktivitas/operasional partai	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Ya	Tidak ada	Tidak	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya	Tidak/Ya	EMB	Ya, EMB
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan		Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat	Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB, pengadilan	Ya, EMB, pengadilan, lembaga khusus
Tidak diketahui	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Kementerian	Tidak
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Belanja kampanye, aktivitas/operasional partai	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB, pengadilan
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Merealisasi tujuan dan program-program partai politik	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB, lainnya
Merata	Belanja kampanye, aktivitas/operasional partai	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Kementerian, lembaga khusus	Ya, lembaga khusus
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pelarang-an pemberian atau penerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jumlah donasi kepada partai dalam periode waktu tertentu	Pembata-san jumlah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Saint Vincent & The Grenadines	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Samoa	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data
San Marino	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Ya/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu
Sao Tome & Principe	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak ada data/Ya	Ya/Tidak ada data	Tidak ada data	Ya	Tidak ada data	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya, jumlah kandidat
Senegal	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Serbia	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi di lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya, partisipasi dalam pemilu
Seychelles	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Jumlah kandidat dan terdaftar sebagai partai politik
Sierra Leone	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Singapura	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya/Tidak, tapi ada batas spesifik	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Slovakia	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak	Ya/Tidak, tapi ada batas spesifik	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu dan jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Slovenia	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak, tapi ada batas spesifik	Tidak ada data	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Kepulauan Solomon	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Afrika Selatan	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kandidat	Dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai politik secara reguler/terkait kampanye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempublikasi laporan keuangan/membuka identitas donor	Lembaga yang berwenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang berwenang memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran
Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada data
Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada data
Proporsional dengan jumlah kursi yang didapatkan	Tidak ada data	Ya/Ya	Tidak ada data	Tidak ada data	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak	Ya/Kadang-kadang	EMB, lembaga audit	Tidak ada data
Merata, proporsional dengan jumlah suara yang didapat	Tidak	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak	Tidak	Ya/Tidak	Ya/Ya	Tidak ada data	Ya/Tidak ada data	Pengadilan	Ya, pengadilan
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Kementerian	Tidak
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Aktivitas/operasional partai dan pengembangan kapabilitas, kerjasama dan performa partai	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	Lembaga khusus	Ya, lembaga khusus dan lembaga audit
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Ya	Tidak/Tidak	EMB	Ya, lembaga khusus
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	Lembaga khusus	Ya, lembaga khusus
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Tidak ada data	Ya	Ya/Kadang-kadang	Lembaga khusus	Tidak
Proporsional dengan jumlah suara dan kursi yang didapatkan	Tidak boleh digunakan untuk pinjaman, membayar denda, donasi atau dukungan terhadap kampanye presidensial	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	Kementerian	Ya, kementerian
Merata dan proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	Lembaga audit	Ya, lembaga audit
Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Ya	Tidak/Tidak	EMB	Ya, EMB
Merata dan proporsional dengan jumlah kursi yang didapatkan	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	Lembaga audit	Ya, lembaga audit

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pelarang-an pemberian atau penerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jumlah donasi kepada partai dalam periode waktu tertentu	Pembata-san jumlah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Spanyol	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Ya	Ya	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu dan tidak memiliki kader/kandidat yang tersangkut kasus korupsi
Sri Lanka	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya dan formulir kesertaan pemilu
Sudan	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Suriname	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Swazi-land	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Swedia	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya, tidak menerima donasi anonim
Switzer-land	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Republik Arab Suriah	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak ada data	Tidak ada data	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Taiwan	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya, menunjukkan tanda terima pada komisi pemilu
Tajikistan	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya	Ya	Ya, selama masa kampanye	Terdaftar sebagai partai politik yang sah
Tanzania, Republik Persa-tuan	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu
Thailand	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/ Tidak ada data	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya, tersedia dana penyesuaian bagi partai yang menerima donasi privat kecil

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kandidat	Dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai politik secara reguler/terkait kampanye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempublikasi laporan keuangan/membuka identitas donor	Lembaga yang berwenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang berwenang memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran
Proporsional dengan jumlah suara dan kursi yang didapatkan	Belanja kampanye, aktivitas dan operasional partai, iklan kampanye dan keamanan, dan referendum	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak/Ya	Lembaga audit	Ya, lembaga audit
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/tidak	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada	EMB	Tidak ada data
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB, lembaga khusus	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Tidak ada data	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Tidak ada data	Lainnya	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak
Merata, Proporsional dengan jumlah suara dan kursi yang didapat	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/tidak	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Kadang-kadang	Lainnya	Ya, lainnya
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Tidak	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Tidak
Proporsional dengan jumlah suara dan kursi yang didapat	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Tidak ada data	Ya, lembaga khusus
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Belanja kampanye	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Tidak	Ya	Tidak/Ya	Lainnya	Ya, lainnya
Merata	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Proporsional dengan jumlah suara dan kursi yang didapat	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak	Tidak/Ya	Lembaga khusus	Ya, lembaga audit
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan, jumlah anggota, jumlah cabang, dan tersedia dana penyesuaian 5% dari donasi yang tidak melebihi 100 baht dan tidak melebihi 50% dari total dana publik	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pelarang-an pemberian atau penerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jumlah donasi kepada partai dalam periode waktu tertentu	Pembata-san jumlah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Togo	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Tonga	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada data	Tidak ada data
Trinidad & Tobago	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Ya	Tidak	Tidak ada
Tunisia	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, selama masa kampanye	Partisipasi dalam pemilu
Turki	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Turkmenistan	Ya/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Tuvalu	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Tidak/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data
Uganda	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Tidak	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Memiliki representasi pada lembaga tertentu
Ukraina	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Ya	Tidak	Ya	Ya	Tidak	Tidak ada
Britania Raya	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak, tapi ada batas spesifik	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi di lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya, jumlah kursi pada pemilu berikutnya
Amerika Serikat	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak, tapi ada batas spesifik	Ya	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya, jumlah kursi pada pemilu berikutnya, membatasi belanja kampanye dan kontribusi privat; menyediakan teks tertulis di dalam iklan kampanye bagi pemilih tuna rungu
Uruguay	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Tidak, tapi ada batas spesifik/Tidak, tapi ada batas spesifik	Tidak	Ya	Menerapkan pembatasan reguler	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Terdaftar sebagai partai politik yang sah

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan-tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kandidat	Dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk meningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai politik secara reguler/terkait kampanye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempublikasi laporan keuangan/membuka identitas donor	Lembaga yang berwenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang berwenang memeriksa laporan keuangan dan/atau menginvestigasi pelanggaran
Proporsional dengan jumlah suara dan kursi yang didapatkan, jumlah kandidat perempuan yang terpilih	Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya, mengurangi biaya pendaftaran	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	Pengadilan, lainnya	Ya, pengadilan
Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Ya	Tidak/Tidak	Lainnya	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Tidak ada data	Tidak ada	Tidak ada data	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Ya	Ya/Ya	EMB	Tidak ada data
Merata	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	Lembaga audit	Ya, EMB dan lembaga audit
Proporsional dengan jumlah suara yang didapatkan	Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Ya	Pengadilan, lainnya	Ya, pengadilan
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/Tidak ada	Tidak ada	Ya, EMB
Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada data	Tidak ada data
Merata, proporsional dengan jumlah kursi yang didapat	Tidak	Tidak/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB dan lainnya
Proporsional dengan jumlah kursi dan suara yang didapatkan, pendanaan terkait Representasi Tinggi (House of Lords) ditentukan oleh Representasi Tinggi	Dialokasikan untuk tujuan-tujuan yang telah ditetapkan	Ya/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Ya	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	Lembaga khusus, lainnya	Ya, lembaga khusus dan lainnya
Merata	Konvensi kandidat	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Ya/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Kadang-kadang	EMB	Ya, EMB dan kementerian
Proporsi tetap berdasarkan jumlah suara	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Ya/Ya	EMB	Ya, EMB

Negara	Pelarang-an donasi asing kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi korporasi kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi BUMN kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi serikat dagang kepada partai/kandidat	Pelarang-an donasi anonim kepada partai/kandidat	Pelarang-an pemberian atau penerimaan kekayaan negara oleh partai/kandidat	Pembata-san jumlah donasi kepada partai dalam periode waktu tertentu	Pembata-san jumlah donasi kepada partai pada masa pemilu	Pembata-san donasi kepada kandidat	Dana publik kepada partai	Kriteria penerima dana publik
Uzbekis-tan	Ya/Ya	Tidak/Ya	Tidak/Ya	Tidak/Ya	Ya/Ya	Tidak ada data	Ya	Ya	Ya	Ya, secara reguler dan selama masa kampanye	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya, partisipasi dalam pemilu
Vanuatu	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak ada data	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Venezu-ela	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Ya	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Yemen	Ya/Ya	Tidak/Ya	Tidak/Ya	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Memiliki representasi pada lembaga tertentu, jumlah suara pada pemilu sebelumnya
Zambia	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Ya	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak ada
Zim-babwe	Ya/Ya	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Tidak	Ya, secara reguler	Jumlah suara pada pemilu sebelumnya

Catatan: susunan negara dilakukan secara alfabetis menurut versi bahasa Inggris

Alokasi pemberian dana publik langsung	Dana publik untuk tujuan-tujuan khusus	Subsidi akses media untuk partai/kan-didat	Dana publik untuk me-ningkatkan kesetaraan gender	Insentif finansial selain dana publik untuk me-ningkatkan kesetaraan gender	Pembatasan belanja bagi partai/kandidat	Kewajiban penyerahan laporan keuangan partai po-litik secara reguler/ terkait kam-panye	Kewajiban penyerahan laporan keuangan kampanye kandidat	Wajib mempubli-kasi laporan keuangan/ membuka identitas donor	Lembaga yang ber-wenang menerima laporan keuangan	Lembaga yang ber-wenang memeriksa laporan keuangan dan/atau meng-in-vestigasi pelanggaran
Proporsional dengan jum-lah kursi yang didapatkan, ditentukan sejak awal	Belanja kampanye, aktivitas/ operasional partai	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Ya/Ya	Kementerian, lembaga audit, lainnya	Ya, lembaga audit dan lainnya
Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada data/Tidak ada data	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/ Tidak	Tidak ada	Tidak
Tidak ada	Tidak ada	Tidak/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Ya	Ya	Tidak/Ya	EMB	Ya, EMB
Merata, Proporsional dengan jum-lah suara dan kursi yang didapat	Tujuan dan aktivitas yang ditentukan oleh peraturan partai	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Ya/Tidak	Tidak	Tidak/Ka-dang-kadang	Lembaga khusus	Ya, lembaga khusus
Tidak ada	Tidak ada	Ya/Ya	Tidak ada	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/ Tidak	Tidak ada	Tidak
Proporsional dengan jum-lah suara yang didapat	Tidak	Ya/Ya	Tidak	Tidak	Tidak/Tidak	Tidak/Tidak	Tidak	Tidak ada/ Tidak ada	Tidak ada	Tidak

Lampiran II: Glosarium*

Penyalahgunaan kekayaan/sumber daya negara: penggunaan wewenang, kekuasaan, atau sumber daya negara dan sektor publik oleh (biasanya) politisi atau partai politik petahana untuk meningkatkan keterpilihan kembali mereka di pemilu selanjutnya, dilakukan sambil melanggar norma-norma dan wewenang yang mengatur tugas pejabat publik.

Kriteria alokasi pendanaan publik: Peraturan terkait bagaimana seharusnya (subsidi) dana publik dibagi kepada beberapa partai politik dan kandidat yang memenuhi syarat. (Lihat juga *Kriteria penerima dana publik*)

Pendanaan kampanye: Transaksi finansial yang terkait dengan aktivitas kampanye di dalam masa pemilu yang dapat berupa donasi atau belanja formal, finansial, non-tunai.

Akun pendanaan kampanye: Akun bank khusus yang digunakan untuk pendanaan kampanye partai atau kandidat. Pada banyak kasus, partai/kandidat diwajibkan untuk melaporkan informasi mengenai akun tersebut kepada pihak yang berwajib, dan semua transaksi kampanye harus melalui akun tersebut.

Partai kartel: Partai yang memiliki koneksi dekat dengan aparaturnya negara dan mengandalkan kekayaan/sumber daya negara untuk mempertahankan posisi mereka di sistem politik.

Klientelisme: Relasi antara politisi/partai politik dengan pemilihnya yang menukarkan dukungan politik mereka dengan sejumlah imbalan tertentu.

Komersialisasi politik: Sebuah tren di mana ongkos/biaya rata-rata untuk kampanye semakin meningkat.

* Glosarium disusun secara alfabetis menurut versi bahasa Inggris

Pembatasan kontribusi (atau donasi): Jumlah uang maksimal yang dapat disumbangkan oleh individu, organisasi atau partai politik kepada kandidat atau partai politik di dalam satu periode tertentu.

Donasi korporasi: Dukungan atau donasi kepada partai politik dan/atau kandidat dari entitas bisnis seperti korporasi atau perusahaan.

Pendanaan publik langsung: Uang pemerintah yang disediakan untuk partai politik atau kandidat selama masa kampanye pemilu atau untuk aktivitas reguler partai politik.

Pengungkapan/Penyerahan laporan keuangan: regulasi yang mewajibkan partai politik dan kandidat untuk menyerahkan informasi finansial tertentu, menyerahkan laporan keuangan, baik secara reguler maupun yang khusus berkaitan dengan aktivitas kampanye pada periode pemilu. Laporan harus diserahkan kepada lembaga yang berwenang atau dipublikasi secara luas oleh partai atau kandidat politik. Salah satu bentuk pengungkapan adalah membuka identitas para donatur.

Alokasi dana publik: Sebuah ketentuan bahwa subsidi dana publik yang diberikan kepada partai atau kandidat politik harus digunakan untuk tujuan-tujuan atau program-program tertentu, misalnya untuk aktivitas kampanye, atau untuk dana operasional partai atau sub-organisasi di dalam partai.

Daerah pemilihan (Dapil): salah satu dari banyak area geografis yang membagi sebuah negara/wilayah untuk tujuan-tujuan pemilihan.

Lembaga pengelola pemilu: Organisasi yang bertanggungjawab secara hukum untuk mengelola satu atau lebih elemen yang diperlukan untuk melaksanakan pemilu dan instrumen-instrumen demokrasi langsung lainnya (misalnya referendum).

Kriteria penerima dana publik: Kondisi atau persyaratan yang harus dipenuhi oleh partai atau kandidat politik agar mendapatkan akses terhadap pendanaan publik (biasanya dalam bentuk *threshold*/batas minimal dukungan publik seperti memenangkan sejumlah suara di dalam pemilu atau sejumlah kursi di parlemen).

Lembaga penegak regulasi: Aktor pemerintah yang bertugas menerima dan/atau menginvestigasi laporan finansial yang diserahkan oleh partai dan/kandidat politik, serta pada beberapa kasus memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi kepada partai/kandidat. Lembaga penegak dapat merupakan bagian dari sebuah institusi yang berbeda, seperti lembaga penyelenggara pemilu, lembaga yudisial, lembaga audit, atau kementerian.

Kepentingan asing: Untuk membatasi pengaruh-pengaruh tertentu terhadap politik nasional di dalam sebuah negara, pemerintah kerap membatasi atau melarang donasi dari pihak asing kepada partai politik. Pihak-pihak asing yang kerap dilarang untuk menyumbangkan donasi politik, baik secara

langsung maupun tidak langsung, adalah pemerintah, korporasi, organisasi, atau individu-individu yang tidak tinggal di negara bersangkutan; atau memiliki saham/kepemilikan dalam jumlah besar di luar negeri.

Pendanaan yang melanggar hukum (*illegal funding*): Pendanaan yang melanggar peraturan keuangan politik.

Pendanaan yang dilarang hukum (*illicit funding*) Pendanaan yang didapat melalui aktivitas yang melanggar hukum, peraturan, norma etis, atau adat/kebiasaan, misalnya kejahatan terorganisir atau perdagangan narkoba. Sering juga disebut uang hitam (*black money*) atau uang kotor (*dirty money*).

Pengeluaran independen: Pembayaran dana dukungan kepada sebuah kampanye politik yang secara eksplisit mengadvokasi kemenangan atau kekalahan kandidat tertentu, yang diberikan secara independen dari dana kampanye yang bersangkutan (misalnya tanpa sepengetahuan atau persetujuan kandidat atau tim kampanye sang kandidat). (Lihat juga *kampanye pihak-ketiga*)

Dana publik tidak langsung: Pemberian kekayaan/sumber daya negara kepada partai atau kandidat politik dalam bentuk selain tunai (misalnya akses gratis penggunaan media massa milik pemerintah, pemotongan pajak, iklan kampanye, dsb.).

Donasi non-tunai (*in-kind*): Donasi dalam bentuk barang dan jasa, sebagai kebalikan dari donasi finansial (tunai).

Dolar internasional: Lihat Lampiran V untuk penjelasan mengenai dolar internasional.

Macing: Praktik yang mewajibkan pegawai negeri untuk membayar sejumlah kontribusi kepada partai berkuasa untuk mengamankan karir atau mendapatkan kenaikan jabatan.

Lembaga pengawas: Lihat *Lembaga penegak regulasi*.

Pajak partai: Ketika partai politik mewajibkan kader/kandidat mereka yang terpilih dalam pemilu untuk membayarkan sebagian gaji mereka sebagai pejabat publik kepada partai.

Kuangan politik: Semua aliran finansial dari dan ke partai politik, kandidat, dan pihak-ketiga (termasuk pendapatan dan pengeluaran formal maupun informal, serta kontribusi tunai maupun *in-kind*). Transaksi-transaksi ini tidak dibatasi pada periode-periode tertentu saja.

Kuangan partai politik: Seluruh pendapatan dan pengeluaran finansial partai politik, baik yang secara reguler maupun yang hanya berkaitan dengan periode kampanye saja.

Donasi privat: Kontribusi finansial dari individual atau perseorangan non-pemerintah yang diberikan untuk membiayai aktivitas partai politik, kandidat, atau kampanye politik.

Profesionalisasi politik: Proses di mana penggunaan marketing dan riset menjadi intensif di dalam proses politik. Marketing dan riset digunakan partai politik sebagai strategi untuk mengukur dan mempengaruhi jumlah pemilih. Biasanya melibatkan firma-firma yang berkecimpung dalam bidang relasi publik, strategi media sosial, survei/polling, dan *focus group*.

Dana publik: Dana bantuan yang diberikan oleh pemerintah kepada partai dan/atau kandidat politik untuk membiayai aktivitas kampanye maupun aktivitas reguler mereka. (Lihat juga *dana publik langsung* dan *dana publik tidak langsung*)

Donasi *quid pro quo*: Kontribusi berpamrih, di mana sang pemberi mengharapkan imbal hasil atau keuntungan dari kontribusi yang diberikan.

Sanksi: Hukuman yang diberikan kepada partai atau kandidat politik yang melanggar peraturan keuangan politik. Bentuk hukuman biasanya berupa peringatan, denda uang, kurungan penjara, pemotongan dana publik, dan penyitaan aset.

Pembatasan pengeluaran: Jumlah uang maksimal yang boleh dikeluarkan partai atau kandidat politik selama masa kampanye, pada periode-periode waktu tertentu, atau batasan-batasan lainnya (misalnya jumlah belanja maksimal per konstituen atau per suara yang didapat pada pemilu terdahulu).

Kampanye pihak-ketiga: Kampanye pemilu yang dilakukan oleh individu dan/atau organisasi selain partai politik dan (tim) kandidat. Pihak-ketiga ini dapat berkampanye sebagai bentuk dukungan atau penolakan terhadap partai, kandidat, atau program-program politik tertentu.

Pembelian suara: Salah satu bentuk kecurangan pemilu yang dimaksudkan untuk meningkatkan jumlah suara yang akan didapatkan oleh partai atau kandidat dengan cara menjanjikan atau memberikan sejumlah uang atau barang kepada pemilih dengan imbalan suara yang diberikan.

Model Westminster: Sistem pemerintahan demokrasi parlementer yang terinspirasi dari pemerintahan Britania Raya, di mana pemerintahan dibentuk berdasarkan legislatur (perundang-undangan).

Lampiran III: Tentang Para Penulis

Julie Ballington adalah penasehat kebijakan mengenai Partisipasi Politik pada Seksi Kepemimpinan dan Pemerintahan di UN Women. Tugas beliau adalah mengawasi kerja lembaga tersebut terkait tingkat partisipasi perempuan dalam politik, terutama kerja-kerja yang berkaitan dengan program bantuan pemilihan, penguatan parlemen, bantuan partai politik, dan bantuan pemerintah daerah. Sebelumnya Julie pernah bekerja sebagai penasehat isu kesetaraan gender Program Pembangunan PBB (UN Development Program) di dalam Program Global untuk Pemilu di dalam Divisi Pemerintahan Demokratis. Sebelum bergabung dengan PBB, Julie merupakan spesialis program pada Program Kemitraan Gender, Perserikatan Antar-Parlemen, di mana ia bertugas untuk meningkatkan partisipasi kelompok perempuan di parlemen, proses pemilu, dan partai politik. Julie juga memimpin proyek Parlemen Sensitif-Gender. Dari tahun 2001 hingga 2005, Julie bekerja pada Program Perempuan dalam Politik yang dibentuk oleh International IDEA, di mana ia mulai mengembangkan inisiatif Kuota Pemilu untuk Perempuan. Sebelumnya, Julie juga pernah bekerja di Electoral Institute of Southern Africa, di mana ia bertugas mengepalai divisi aspek gender dalam partisipasi dan administrasi pemilu di Afrika Selatan. Julie juga pernah terlibat langsung di dalam sejumlah aktivitas pemantauan pemilu di Afrika dan Timur Tengah. Julie mendapatkan gelar Master dalam bidang Ilmu Politik dari Universitas Witwatersrand, Johannesburg, Afrika Selatan, dan gelar Sarjana dalam bidang yang sama dari Universitas Auckland, Selandia Baru.

Elin Falguera bekerja sebagai *programme officer* pada tim Partai Politik International IDEA dan merupakan kepala proyek penelitian lembaga tersebut dalam bidang keuangan politik. Selain meneliti dan menulis mengenai dampak uang terhadap politik, Elin juga memberikan berbagai rekomendasi dan masukan terkait perundang-undangan keuangan politik dan merupakan salah satu penggagas Basis Data International IDEA mengenai Keuangan

Politik tahun 2012. Sebelum bergabung dengan International IDEA, Elin bekerja sebagai peneliti independen. Elin mendapatkan gelar Master dalam bidang Administrasi Publik dari Universitas Gothenburg, Swedia.

Dr. Muriel Kahane bergabung dengan UN Women pada tahun 2011 sebagai analis kebijakan mengenai Partisipasi Politik dan Reformasi Undang-Undang di dalam Seksi Kepemimpinan dan Pemerintahan. Dr. Muriel juga berkecukupan dengan isu kebijakan di dalam Seksi Anak Muda (Youth Section). Beliau pernah membantu proyek-proyek UN Women terkait bantuan pemilihan, bantuan parlementer, reformasi undang-undang, dan pemerintahan daerah. Dr. Muriel sebelumnya pernah bekerja sebagai peneliti pada Parlemen Britania Raya yang berfokus pada isu gender, perdagangan manusia, dan regional Eropa. Antara tahun 2003 dan 2010, Dr. Muriel menjadi anggota-anggota pendiri dan direktur riset Transform, sebuah NGO yang berbasis di Berlin dan memfokuskan diri untuk menangani persoalan transformasi konflik dan partisipasi masyarakat sipil. Dr. Muriel mengajar ilmu dan teori politik di London School of Economics and Political Science (LSE) dan Open University di Inggris. Dr. Muriel mendapatkan gelar Sarjana Sosiologi, Master Teori Politik, dan PhD dalam bidang Gender dan Pemerintahan, kesemuanya dari LSE.

Juan Fernando Londoño pernah menjadi Wakil-Menteri Dalam Negeri Kolombia dari tahun 2011 hingga 2012, juga pernah bekerja sebagai pembuat kebijakan terkait isu keuangan politik. Pada tahun 2002, beliau mempromosikan pembentukan Forum Partai Politik Antar-Negara Amerika pada Organisasi Negara-negara Amerika (OAS) dan memberikan kontribusi di dalam laporan keuangan politik di regional Amerika (*From Norms to Good Practices: The Challenges of Political Finance in the Americas*), yang diterbitkan melalui kerjasama antara International IDEA dengan OAS, di bawah koordinasi Daniel Zovatto dan Steve Grinner. Pada tahun 2004, Juan menjadi penasihat bagi Senat Kolombia dalam merumuskan Undang-Undang No. 996 tahun 2005 yang dikenal di Kolombia sebagai Undang-Undang Jaminan Pemilu. (*Electoral Guarantees Law*). Juan kemudian mengkoordinasi Proyek untuk Penguatan Demokrasi yang disponsori oleh UNDP (Program Pengembangan PBB) dan International IDEA dari tahun 2007 hingga 2009. Pada tahun 2010, Juan menjadi penasihat Menteri Dalam Negeri dalam perumusan Undang-Undang Partai Politik, yang kemudian disahkan sebagai UU No. 1475 tahun 2011. Sekarang Juan bekerja sebagai konsultan politik.

Professor Karl-Heinz Nassmacher adalah profesor emeritus Ilmu Politik pada Institut Ilmu Sosial, Universitas Carl von Ossietzky, di Oldenburg, Jerman. Buku-buku beliau antara lain *Bürger finanzieren Wahlkämpfe* [Masyarakat Mendanai Kampanye Politik] (1992), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* (2001) dan *The Funding of Party Competition* (2009). Beliau juga menyumbangkan tulisan di buku *Comparative Political Finance in the 1980s* (1989), *Campaign and Party Finance in North America*

and Western Europe (1993), *Political Finance Among the Democracies* (1994), *Handbook of Party Politics* (2006), *Money, Corruption, and Political Competition in Established and Emerging Democracies* (2012) dan *Handbook on Funding Political Parties and Election Campaigns* (2003). Antara tahun 1995 dan 1999, Professor Karl-Heinz menjadi anggota Komite Presidensial Para Pakar Keuangan Partai Politik di Jerman, dan antara 1986 dan 2006 beliau bekerja sebagai salah satu anggota dewan Komite Riset Keuangan Politik dan Korupsi Politik pada Asosiasi Ilmu Politik Internasional.

Dr. Magnus Ohman telah berkecimpung dengan isu keuangan politik sejak tahun 1990-an, dan telah melakukan banyak riset baik dalam skala nasional maupun global yang telah diterjemahkan ke dalam 11 bahasa. Dr. Magnus juga pernah mengasistensi legislator, institusi kebijakan publik, kelompok masyarakat sipil, media, dan partai politik terkait bidang keuangan politik di lebih dari 25 negara di dunia. Dr. Ohman bekerja sebagai penasihat senior keuangan politik pada International Foundation for Election Systems (IFES), dan pernah juga bekerja pada lembaga-lembaga seperti Carter Center, Institut untuk Partai Politik dan Demokrasi Denmark (DIPD), Electoral Reform International Services (ERIS), the European Commission, International IDEA, Organisasi untuk Keamanan dan Kerjasama Eropa/Lembaga untuk Institusi Demokrasi dan Hak Asasi Manusia (OSCE/ODIHR), Lembaga Kerjasama Pembangunan Internasional Swedia (Sida), dan Program Pembangunan PBB (UNDP). Dr. Magnus merupakan penulis utama modul BRIDGE (Building Resources in Democracy, Governance, and Elections/ Sumber Daya Pembangunan Demokrasi, Pemerintahan, dan Pemilu) terkait keuangan politik, *Political Finance Oversight Handbook* (Buku Pedoman Pengawasan Keuangan Politik) terbitan IFES, dan Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik. Beliau adalah anggota dewan Komite Riset mengenai Keuangan Politik dan Korupsi Politik pada Asosiasi Ilmu Politik Internasional. Dr. Ohman mendapatkan gelar PhD Ilmu Politik dari Universitas Uppsala, Swedia.

Dr. Daniela R. Piccio mendapatkan gelar PhD Ilmu Politik dari Universitas Eropa, Institut Florence. Dr. Daniela berkecimpung dengan isu peran partai politik sebagai saluran representasi partai politik, serta kaitannya dengan masyarakat dan gerakan sosial. Sejak tahun 2010, Dr. Daniela menjadi anggota proyek riset Re-konseptualisasi Demokrasi Partai di Universitas Leiden yang dibiayai oleh Dewan Riset Eropa, di mana beliau melakukan penelitian dan penulisan ekstensif mengenai regulasi partai

Lampiran IV:

Dolar Internasional

DOLAR internasional (I\$) adalah mata uang hipotetis yang memiliki daya beli barang dan jasa yang sama di semua negara. Di dalam Basis Data International IDEA mengenai Keuangan Politik, agar data moneter di dalam Basis Data dapat segera diperbandingkan dengan cepat dan konsisten terhadap relativitas harga dan pendapatan di dalam masing-masing negara, maka konversi mata uang masing-masing negara ke dalam dolar internasional telah dilakukan, berdasarkan data yang telah disediakan oleh table dunia milik Universitas Pennsylvania (Tabel Dunia Penn).

Tabel Dunia Penn menyediakan data mengenai daya beli berbasis pada konversi PPP (*purchasing power parity*/kesamaan daya beli) kepada 189 negara/teritori dari tahun 1950 – 2010. Buku ini menggunakan konversi tahun 2010. Konversi ini menggunakan tingkat harga di Amerika Serikat sebagai basis konversi, sehingga satu dolar internasional sama nilainya dengan satu dolar AS (meskipun nilai tukar I\$ berbeda di negara-negara lain yang menggunakan dolar AS sebagai mata uang karena perbedaan PPP).

Nilai dolar internasional dapat dihitung dengan membagi nilai mata uang nasional suatu negara dengan nilai PPP.

Misalnya, 500.000 krona Islandia (ISK)

$500.000 / 124,09$ (nilai konversi PPP untuk Islandia) = 4.029,33

Maka, 500.000 ISK = I\$ 4.029,33

Untuk mempertahankan konsistensi, jumlah uang hingga I\$1.000 dibulatkan kepada nilai I\$10 yang terdekat, sedangkan jumlah uang hingga I\$10.000 dibulatkan kepada nilai I\$100 yang terdekat. Jumlah uang antara I\$10.000 hingga I\$999.999 dibulatkan kepada I\$1.000 yang terdekat. Sedangkan jumlah uang di atas I\$1.000.000 dibulatkan kepada I\$10.000 yang terdekat.

Buku ini selalu mencantumkan nilai dolar internasional bersamaan dengan nilai uang dalam mata uang nasional negara yang bersangkutan, kecuali dolar AS (karena nilainya sama dengan I\$). Tetapi penulis tidak melakukan konversi pada kasus-kasus di mana mata uang asal tidak diketahui, dan mata uang sekunder seperti euro akan dikutip.

Untuk informasi lebih lanjut mengenai Tabel Dunia Penn, kunjungi http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php

Lampiran V:

Tentang International IDEA

Apa itu International IDEA?

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) adalah organisasi antar-pemerintah yang memiliki misi untuk meyakinkan demokrasi yang berkelanjutan di seluruh dunia.

Misi International IDEA adalah untuk menyokong institusi dan proses demokrasi yang lebih kuat, lebih berkelanjutan, lebih efektif, dan lebih valid.

Apa saja aktivitas International IDEA?

International IDEA diorganisasi pada level global, regional, dan nasional, memfokuskan diri pada peran masyarakat sebagai agen perubahan.

International IDEA berupaya memproduksi pengetahuan komparatif di dalam bidang-bidang keahliannya: proses pemilu, pembentukan undang-undang, partisipasi dan representasi politik, dan pengembangan demokrasi, juga kaitannya dengan isu gender, perbedaan, konflik, dan keamanan.

International IDEA kemudian berupaya membawa pengetahuan tersebut kepada aktor nasional dan lokal yang menginginkan reformasi demokratis, serta memfasilitasi dialog untuk mendukung perubahan ke arah yang lebih demokratis.

Di dalam melakukan pekerjaannya, International IDEA berfokus pada:

- Peningkatan kapasitas, legitimasi, dan kredibilitas demokrasi;
- Meningkatkan representasi dan partisipasi politik yang lebih inklusif dan akuntabel; serta
- Kerjasama demokrasi yang lebih efektif dan valid.

Di mana saja aktivitas-aktivitas tersebut dilakukan?

International IDEA melakukan aktivitas di seluruh negara di dunia. Berbasis di Stockholm, Swedia, International IDEA juga memiliki kantor di Afrika, Asia dan wilayah Pasifik, Amerika Latin dan wilayah Karibia, serta wilayah Asia Barat dan Afrika Utara.