

The Crinis Project

Laporan Penelitian Transparansi
Dana Politik di Indonesia



The Crinis Project

Laporan Penelitian Transparansi Dana Politik di Indonesia



© Transparency International Indonesia

Jl. Senayan Bawah No. 17

Kebayoran Baru

Jakarta 12180

Indonesia

Tel: 62-21-7208515, 726 87807, 726 7827

Fax: 62-21-7287815

E-mail: info@ti.or.id

Web: <http://www.ti.or.id>

ISBN: 978-602-95599-2-7

Daftar Isi

iii	Daftar Isi
v	Kata Pengantar
vii	Gambaran Singkat Riset Crinis
1	Sistem Politik di Indonesia
3	Dimensi 1: Partai politik dan pembukuan internal
5	Dimensi 2: Pelaporan kepada Komisi Pemilihan Umum.
7	Dimensi 3: Cakupan laporan
9	Dimensi 4: Kedalaman Laporan
10	Dimensi 5: Keandalan laporan dan mekanisme kontrol
11	Dimensi 6: Pengungkapan informasi kepada publik
13	Dimensi 7: Pencegahan
15	Dimensi 8: Sanksi
16	Dimensi 9: Kontrol Negara
17	Dimensi 10: Pengawasan publik
18	Kerangka hukum
20	Kenyataannya
21	Rekomendasi
23	Metodologi Baku Mutu (<i>Benchmarking</i>) dan Indeks CRINIS
25	Lampiran

iv

Kata Pengantar

Dalam kehidupan berbangsa yang demokratis, transparansi pendanaan politik merupakan salah satu kunci keberhasilan sistem demokrasi. Tanpa transparansi di sektor pendanaan, maka kehidupan politik dalam suatu negara akan sangat rentan terhadap praktek korupsi dan oligarki pemilik modal.

Pada kenyataannya pelaksanaan proses politik dalam suatu negara membutuhkan uang yang jumlahnya tidak sedikit. Segala bentuk kegiatan yang berkaitan dengan proses politik seperti pembentukan partai, kampanye, pemilihan umum, membutuhkan dana. Tata kelola keuangan yang transparan dan akuntabel dalam setiap aspek kehidupan politik sangat diperlukan untuk keberlangsungan demokrasi.

Crinis adalah sebuah alat yang dikembangkan oleh Transparency International untuk mendorong terjadinya reformasi di sistem keuangan politik dalam suatu negara. Dengan menggunakan metode penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, proyek Crinis berusaha memberikangambaran tentang sistem pendanaan politik di suatu negara, kemudian merekomendasikan aspek-aspek di dalam sistem tersebut yang perlu direformasi. Setelah dikembangkan di negara-negara Amerika Latin, TI melaksanakan *pilot project* di Asia dengan Indonesia, Nepal, Malaysia dan Bangladesh sebagai negara-negara yang pertama kali dicoba diterapkan.

Buku ini memuat laporan penelitian Crinis di Indonesia. Transparency International Indonesia sebagai pelaksana penelitian ini mengharapkan bahwa buku ini dapat digunakan oleh berbagai pemangku kepentingan. Harapan terbesar kami buku ini bisa berguna sebagai bahan referensi untuk mendukung usaha penerapan transparansi dan akuntabilitas dalam sistem politik di Indonesia.

Seluruh proyek ini tidak dapat diselesaikan tanpa dukungan dari GTZ. Kami juga mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya pada Samantha Grant, Bruno Spect dan Tinatin Ninua dari TI Sekretariat di Berlin. Seluruh proses penelitian yang dilakukan di Indonesia, tidak dapat terlaksana tanpa dukungan dari tim peneliti yang terdiri dari Anita Rahman, Frenky Simanjuntak, Putut Saputro, Reza Anggara, Ache Harahap, dan Oscar Susanto.

Sebagai akhir kata, semoga buku ini dapat menjadi kontribusi lembaga kami terhadap perbaikan pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Terima kasih.

Teten Masduki

Sekretaris Jendral TI-Indonesia

Gambaran Singkat Riset Crinis

CRINIS diambil dari Bahasa Latin yang berarti seberkas cahaya. Riset mengenai pengukuran transparansi dana politik pertama kali dilakukan di 8 negara Amerika latin, yakni; Argentina, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panama, Paraguay, dan Peru. Tahun 2008, Transparency International mencoba mengembangkan model penelitian ini di Asia sebagai sebuah *pilot project*. Crinis Asia dilaksanakan di Indonesia, Bangladesh, Nepal, dan Malaysia.

Tujuan Riset Crinis

- Mengukur kekuatan dan kelemahan dari sistem pendanaan parpol (saat kampanye dan non-kampanye) di negara-negara yang diteliti; fokus utama pada persoalan transparansi
- Mendorong proses reformasi tata kelola pendanaan politik menuju tingkat transparansi yang maksimal

Mengapa Transparansi Dana Politik Penting

- Kompetisi politik membutuhkan dana
- Tata kelola dana politik harus dapat dipertanggungjawabkan untuk menjamin demokrasi
- Tanpa tata kelola yang baik, pendanaan politik bisa dimanfaatkan berbagai kepentingan
- Transparansi keuangan politik memudahkan pengawasan publik

Metode Crinis

Crinis mengukur tingkat transparansi pendanaan politik dengan melihat 10 dimensi di dalamnya, yaitu:

1. Pencatatan keuangan internal Parpol
2. Pelaporan kepada pemerintah

3. Pelaporan pada publik
4. Cakupan laporan
5. Kedalaman laporan
6. Tingkat kepercayaan laporan
7. Mekanisme pencegahan
8. Sanksi terhadap pelanggaran
9. Pengaturan pemerintah
10. Pengawasan masyarakat sipil

Indeks

- Temuan Crinis ditampilkan dalam bentuk indeks dengan rentang antara 0-10 untuk masing-masing dimensi
- 10 mengindikasikan negara tersebut memenuhi seluruh kriteria yang diharapkan dalam hal transparansi dan akuntabilitas dana politik, 0 mengindikasikan tidak terpenuhinya sama sekali
- Pengelompokan skor;
 - (0-3,3: kurang)
 - (3,4-6,7: cukup)
 - (6,8-10: memuaskan)

Responden Riset terdiri dari; 7 Partai Politik (Partai Demokrat, PDI Perjuangan, Golkar, PKS, PKB, PAN Partai Hanura). Perusahaan penyumbang partai, Perusahaan Media, KPU, praktisi keuangan, dan pakar perundang-undangan.

Sistem Politik di Indonesia

Sistem politik Indonesia telah mengalami banyak perubahan signifikan sejak tahun 1998 ketika Rezim Orde Baru tumbang dan Era Reformasi dimulai. Tiga pemilu telah diselenggarakan selama Era Reformasi yakni pada tahun 1999, 2004, dan 2009.

Perubahan-perubahan signifikan pada sistem politik Indonesia mencakup dibentuknya Komisi Pemilihan Umum yang baru dan independen, diselenggarakannya pemilihan langsung presiden dan wakil presiden, dan diperkenalkannya sistem multi partai. Peraturan baru disusun untuk mengatur sistem politik yang baru, yakni UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden, dan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif.

Selama pemilu pada era reformasi, ditemukan sejumlah permasalahan, khususnya mengenai uang dalam politik. Terdapat laporan mengenai Pendanaan yang tidak sah dan tidak jelas asalnya pada partai politik selama masa kampanye, di samping praktik politik uang seperti membagikan uang serta bingkisan selama kampanye.

Proyek CRINIS Asia memeriksa seberapa transparan dan akuntabel sistem politik di Indonesia. TI-Indonesia melakukan riset mengenai tingkat transparansi sistem politik dengan mengambil sampel 7 partai politik dan calon presiden pada pemilu tahun 2004. Ketujuh partai politik yang disurvei adalah Partai Golkar, Partai Demokrat, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dan Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA). Semua partai tersebut secara resmi dihubungi melalui surat, dan melalui kunjungan peneliti pada tiga kantor pusat partai yakni Partai Demokrat, Golkar

dan PDIP. Satu-satunya partai yang menanggapi surat resmi tersebut adalah PKS. Melalui suratnya, PKS menyatakan bahwa “PKS tidak dapat memberikan informasi yang diminta (laporan keuangan) karena laporan tersebut masih dalam proses audit.” Partai yang menanggapi kunjungan peneliti adalah Golkar, Partai Demokrat, dan PDIP. Meskipun demikian, mereka menyatakan bahwa mereka tidak dapat mengungkapkan laporan keuangan mereka karena menurut mereka laporan tersebut bersifat rahasia.

Tidak adanya transparansi sangat terlihat selama proses pengumpulan data, yang dapat diperinci dengan hal-hal di bawah ini:

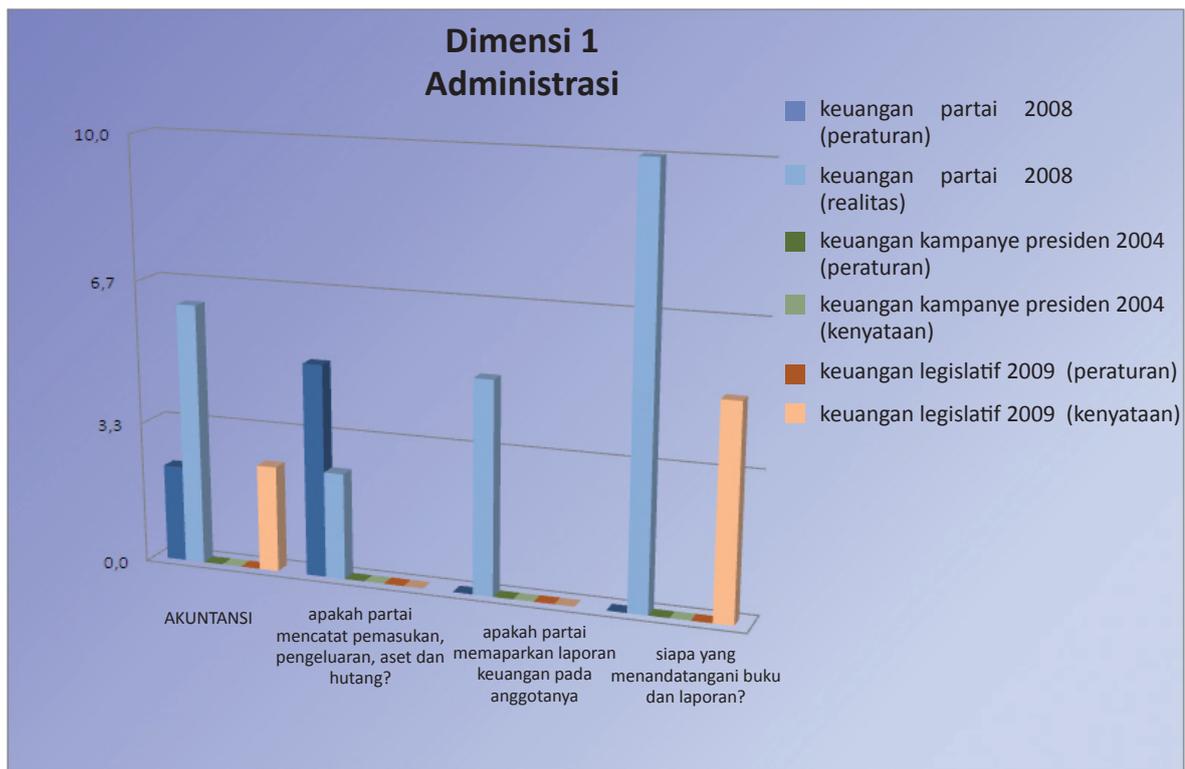
- ❑ Proses birokrasi yang panjang; sulit untuk mendapatkan informasi tentang laporan keuangan.
- ❑ Anggota partai tidak memberikan tanggapan serius pada para peneliti.
- ❑ Anggota partai memiliki kecurigaan yang besar terhadap peneliti.
- ❑ Informasi pada situs partai tidak lengkap dan tidak dimutakhirkan.
- ❑ Peneliti diarahkan kepada anggota partai yang sibuk sehingga tidak berhasil mengatur jadwal untuk bertemu.
- ❑ Anggota partai menyatakan bahwa laporan keuangan mereka bersifat rahasia dan tidak bisa diakses oleh publik, bahkan ketika peneliti menerangkan bahwa menurut hukum, publik berhak mendapatkan akses pada laporan keuangan mereka.
- ❑ Partai pendukung calon presiden memiliki tim sukses mereka sendiri yang memiliki rekening yang terpisah yang memiliki sistem penagihan tersendiri pada partai mereka. Mereka tidak bersedia untuk mengungkapkan anggaran mereka kepada tim peneliti.

Informasi Dasar mengenai Pengumpulan Data

1. Indeks mengacu pada **Pemilu 2009 dan Pemilu Presiden 2004**
2. Pengumpulan Data berlangsung sejak **Februari 2009 hingga Agustus 2009**
3. Wawancara dengan **30 pemangku kepentingan (stakeholder)** dari partai politik, pelaku bisnis, dan pakar dilakukan selama **Mei-Juni 2009**
4. Surat permohonan informasi dikirim oleh tim Peneliti setempat pada bulan **Mei 2009**
5. Uji lapangan untuk memeriksa akses informasi oleh penduduk, siswa dan jurnalis dilakukan pada tanggal **15-22 Juni 2009**.

DIMENSI 1

PARTAI POLITIK DAN PEMBUKUAN INTERNAL



Berdasarkan undang-undang (UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik), semua partai politik di Indonesia wajib menyusun laporan pendapatan dan pengeluaran tahunan, dan ini berlaku bagi kantor pusat, maupun kantor cabangnya di tingkat provinsi dan kabupaten. Meskipun demikian, undang-undang tidak mengharuskan setiap calon anggota legislatif yang bersaing pada pemilu legislatif untuk memiliki pembukuan untuk keuangan mereka. Calon presiden, menurut Pasal 14 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden, diwajibkan untuk

menyerahkan daftar aset, kewajiban, dan kekayaan mereka kepada Komisi Pemberantasan Korupsi. Undang-undang tidak menyebutkan bahwa calon presiden harus melakukan pembukuan. Undang-undang hanya mengatur keuangan partai politik dalam hal kampanye. Tidak ada suatu ketentuan hukum yang mengatur pembukuan bagi calon perseorangan.

Terdapat celah di dalam ketentuan hukum mengenai pembukuan internal tersebut. Meskipun partai diwajibkan untuk melakukan pembukuan, partai tidak diwajibkan untuk melakukan pembukuan atas aktiva dan pasiva mereka. Undang-undang tidak mewajibkan partai politik untuk menyewa akuntan publik untuk mengaudit terhadap laporan keuangan mereka.

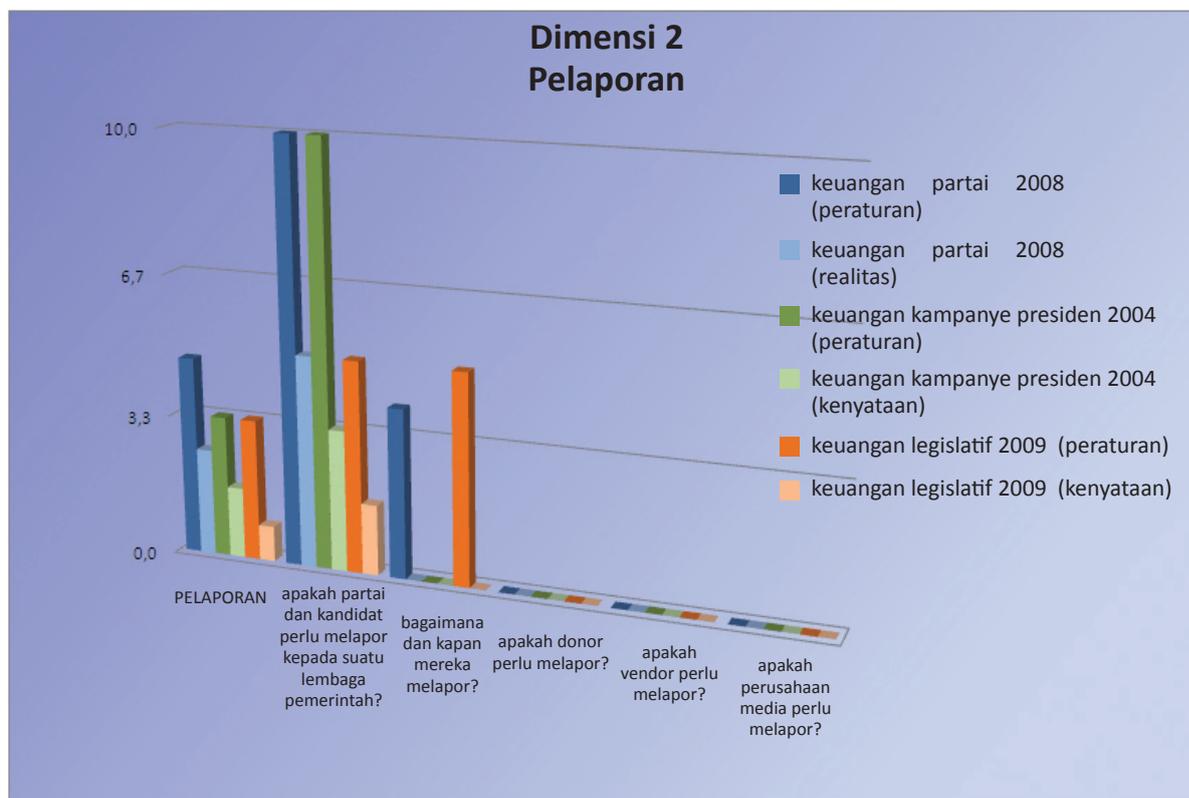
Pada praktiknya, tidak satupun dari 9 partai yang dihubungi selama penelitian ini memberikan informasi mengenai praktik pembukuan internal mereka. Proses birokrasi yang panjang berarti informasi tentang laporan keuangan sangat sulit didapatkan. Anggota partai tidak menanggapi peneliti dengan serius. Selain itu, anggota partai memiliki kecurigaan yang besar pada motif peneliti.

Sebagian besar pakar yang diwawancarai meyakini bahwa partai memang memiliki pembukuan internal meskipun mereka tidak memenuhi persyaratan yang tercantum di dalam undang-undang. Laporan keuangan tersebut sebenarnya ditandatangani oleh akuntan atau pimpinan partai walaupun hal tersebut tidak secara eksplisit tercantum di dalam undang-undang.

DIMENSI 2

PELAPORAN KEPADA KOMISI PEMILIHAN UMUM

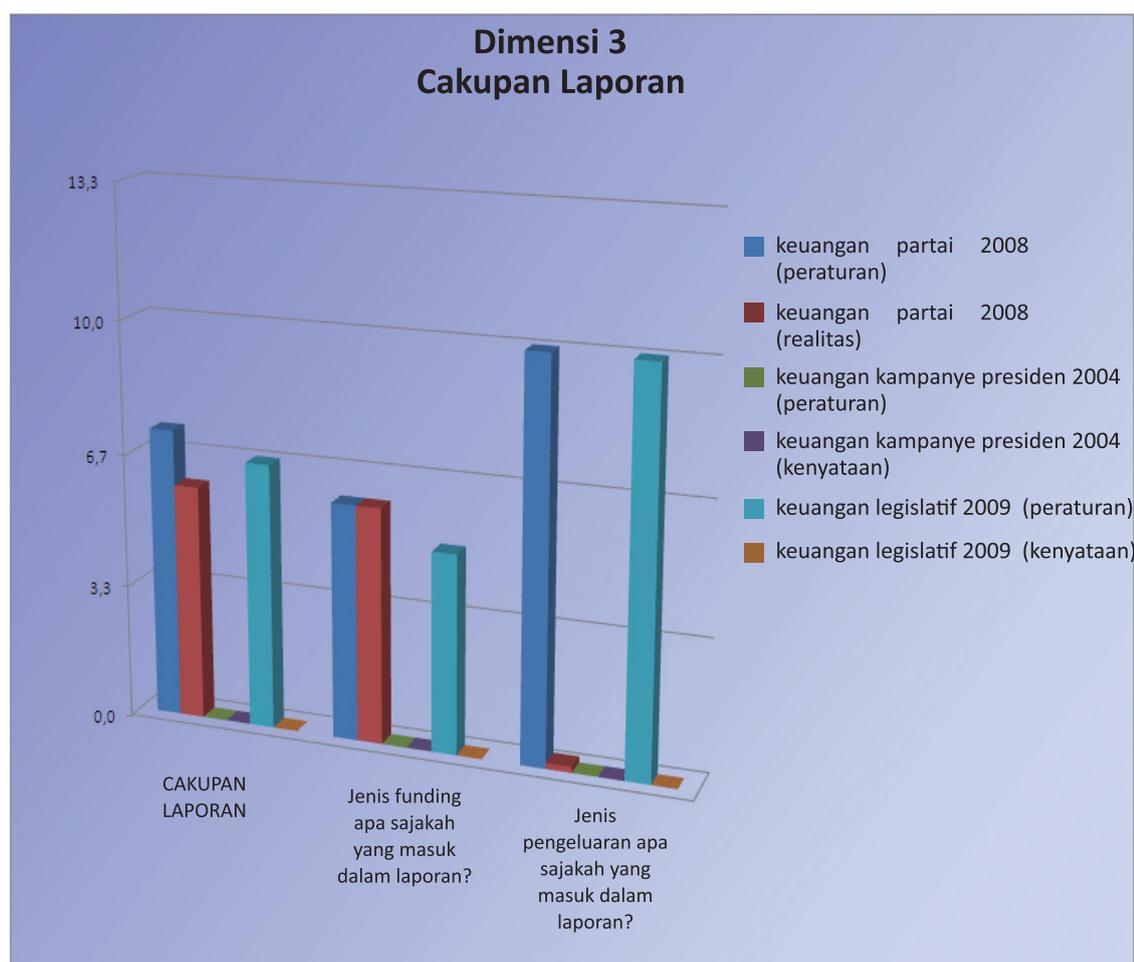
KPU merupakan suatu lembaga yang diberi mandat oleh undang-undang untuk mengatur proses Pemilu, termasuk melakukan pengawasan terhadap pembukuan keuangan partai politik. Oleh karena itu, semua partai yang terdaftar di Indonesia wajib menyerahkan laporan pendapatan dan pengeluaran tahunan mereka kepada KPU. Laporan harus dibuat sesuai dengan format standard dalam jangka waktu enam bulan di akhir tahun anggaran. Meskipun demikian, penelitian menemukan bahwa pada praktiknya banyak partai tidak menyerahkan laporan keuangan mereka kepada KPU atau terlambat menyerahkan. Se jauh ini, tidak pernah ada penalti yang diberikan untuk pelanggaran seperti itu.



Pihak-pihak yang memberikan sumbangan uang kepada partai politik, calon anggota legislatif atau calon presiden tidak diwajibkan oleh hukum untuk melaporkan sumbangan yang mereka berikan pada partai atau calon-calon tersebut. Hukum juga tidak mewajibkan media untuk menyerahkan laporan atas alokasi waktu yang digunakan oleh partai atau calon tertentu. Di samping itu, juga tidak ada persyaratan bagi pemasok barang dan jasa untuk menyerahkan laporan. Sumbangan dari sektor swasta tidak dapat diakses karena, menurut salah satu informan dari partai politik yang disebutkan di atas, kebanyakan transaksi dilakukan di antara pimpinan partai dan pejabat eksekutif perusahaan.

DIMENSI 3

CAKUPAN LAPORAN



U n d a n g -
undang Pemilu
mewajibkan
partai politik

dan calon presiden untuk menyusun laporan pendanaan kampanye yang komprehensif, yang terpisah dari laporan keuangan umum partai. Menurut undang-undang, pada laporan partai harus terdapat hal-hal berikut ini: pendapatan dari pendanaan publik, pendapatan

dari iuran keanggotaan, sumbangan uang dari perseorangan, dan sumbangan uang dari perusahaan, serta sumbangan dalam bentuk barang. Tidak ada persyaratan bahwa laporan harus menyebutkan pendapatan yang diperoleh melalui kegiatan penggalangan dana. Undang-undang juga tidak menyebutkan apa saja yang harus dimasukkan ke dalam laporan pengeluaran.

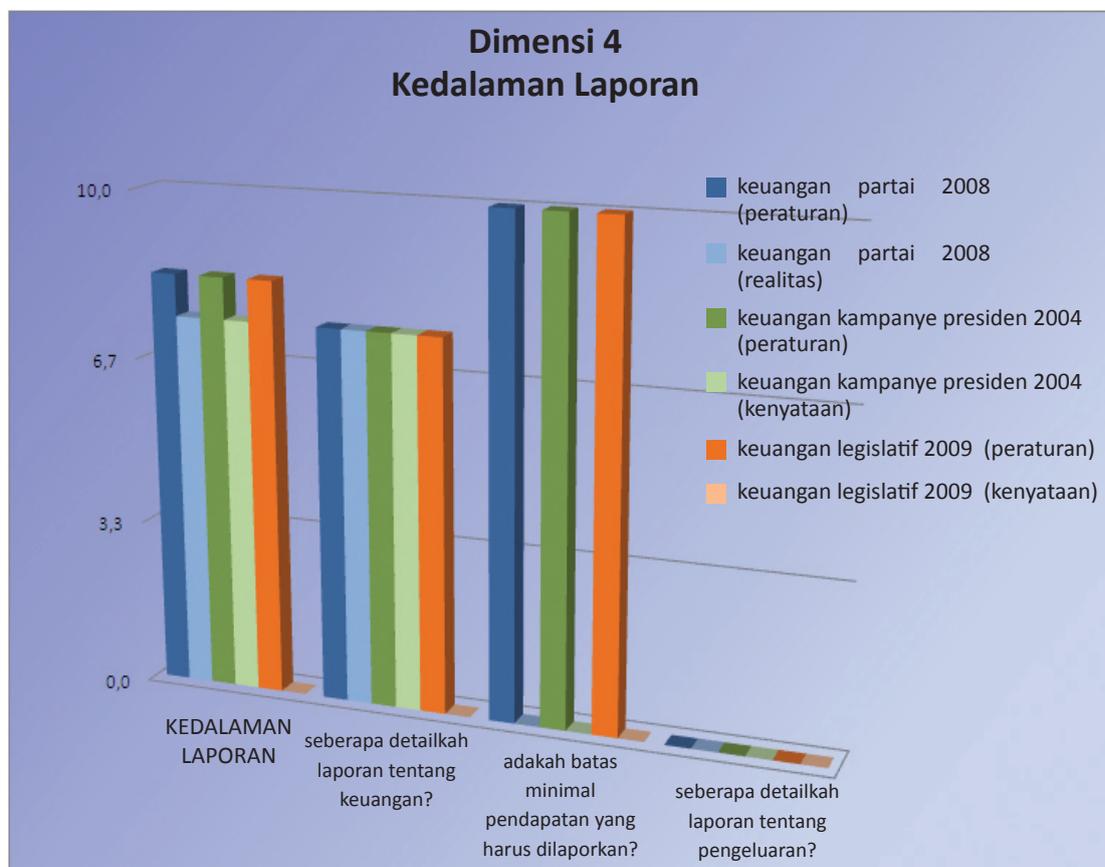
Pada kenyataannya, penelitian ini menyimpulkan bahwa laporan keuangan yang diserahkan kepada KPU tidak mencakup pendapatan dari kegiatan penggalangan dana dan sumbangan dalam bentuk barang. Negara memberikan subsidi berdasarkan jumlah kursi yang dimiliki oleh suatu partai di DPR.

DIMENSI 4

KEDALAMAN LAPORAN

Undang-undang mewajibkan partai politik dan calon presiden untuk menyatakan di dalam laporan mereka jumlah setiap sumbangan, termasuk tanggal sumbangan diberikan serta identitas penyumbangnya; perkiraan nilai dari sumbangan apabila berbentuk barang atau berbentuk jasa; dan pengeluaran yang dilakukan selama masa kampanye. Undang-undang tidak menetapkan batasan jumlah sumbangan yang harus diungkapkan.

Akibatnya, pada laporan yang dipublikasikan oleh KPU tidak terdapat rincian-rincian yang penting tersebut.

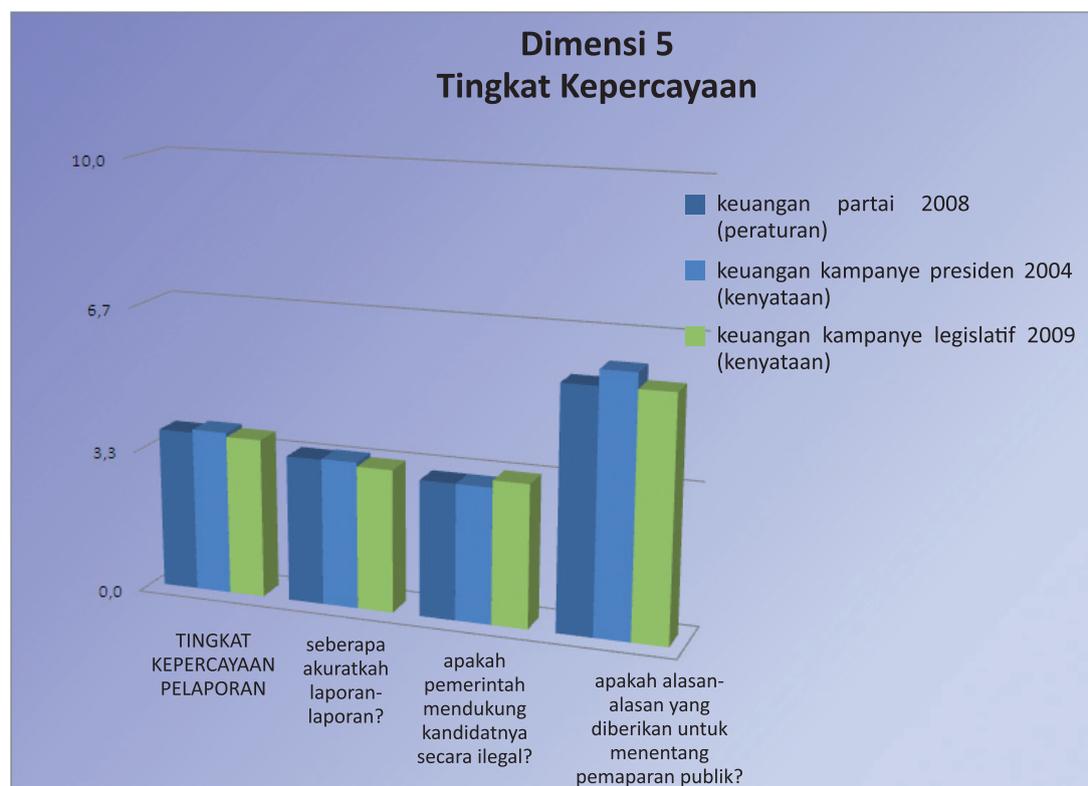


DIMENSI 5

KEANDALAN LAPORAN DAN MEKANISME KONTROL

Karena tidak ada rincian-rincian penting pada laporan, keandalan laporan keuangan yang diserahkan oleh partai politik atau para calon sulit diukur. Selain itu, proses audit yang dilakukan oleh akuntan publik tidak pernah dilaporkan secara terbuka kepada publik.

Para peneliti yang terlibat di dalam penelitian menyimpulkan bahwa tidak mungkin bisa memperoleh gambaran yang akurat mengenai pendanaan partai dan para calon hanya dengan melihat pembukuan resmi mereka. Mayoritas orang yang diwawancarai selama penelitian ini berpendapat bahwa sebagian besar sumbangan yang diterima cenderung tidak dilaporkan.



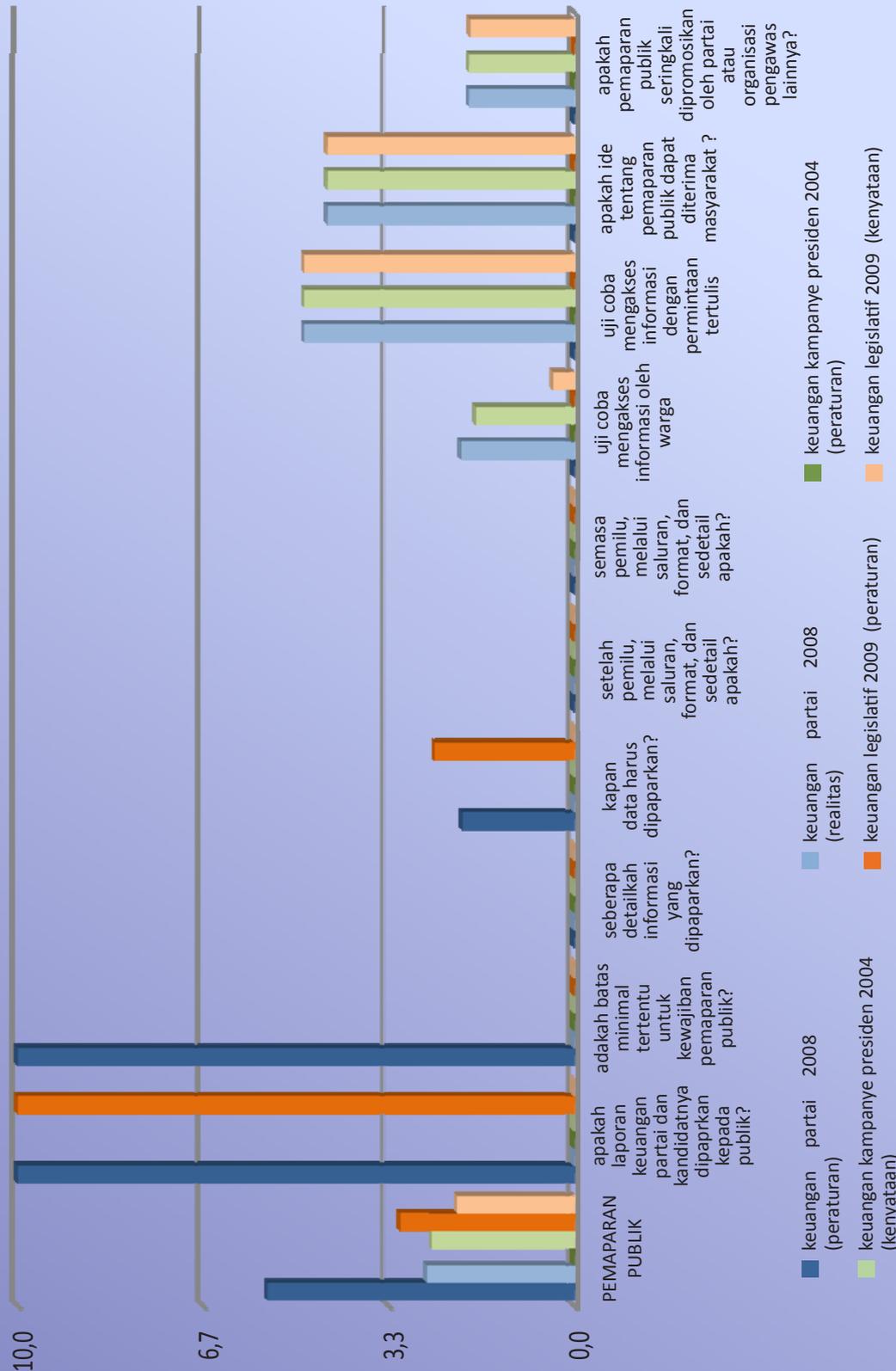
DIMENSI 6

PENGUNGKAPAN INFORMASI KEPADA PUBLIK

Pada prinsipnya, Undang-undang (No. 2 Tahun 2008) menetapkan bahwa laporan keuangan tahunan harus dapat diakses oleh publik. Undang-undang pemilu (UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif) dengan jelas mewajibkan pengungkapan laporan pendanaan kampanye kepada publik melalui KPU, setelah laporan diaudit oleh akuntan publik.

Meskipun demikian, tidak ada peraturan lebih lanjut mengenai bagaimana pengungkapan tersebut dilakukan. Akibatnya, pada praktiknya, tidak ada satupun partai yang benar-benar mengungkapkan laporan tahunannya kepada publik. Bahkan, ketika salah satu sukarelawan tim peneliti berusaha mendapatkan informasi dengan cara meminta laporan keuangan dari salah satu partai, permintaan tersebut ditolak mentah-mentah oleh anggota staf partai. Sejauh ini, KPU hanya mengungkapkan jumlah total pendapatan yang diterima oleh setiap calon. Selanjutnya, informasi tersebut hanya dipublikasikan melalui website KPU, meskipun banyak dari jumlah seluruh populasi Indonesia masih belum memiliki akses Internet.

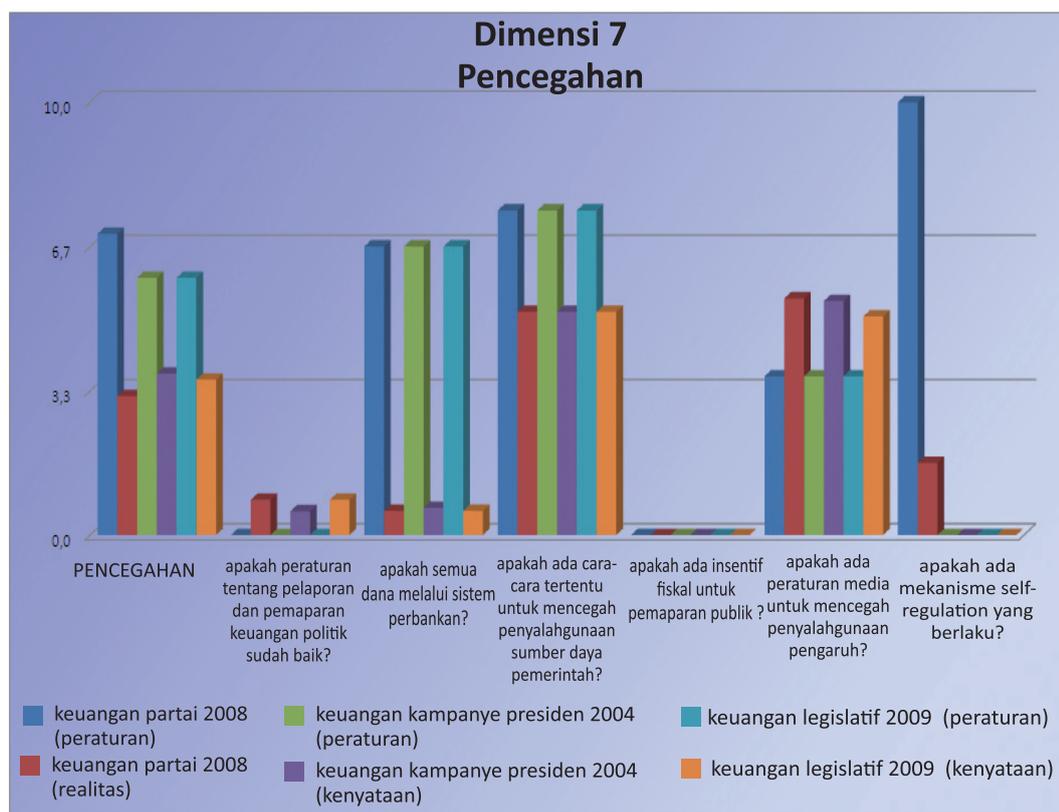
Dimensi 6 Pemaparan Publik



DIMENSI 7

PENCEGAHAN

Sejumlah mekanisme pencegahan telah dimasukkan ke dalam Undang-undang Pemilu. Baik partai maupun calon presiden jelas-jelas diwajibkan untuk memiliki rekening bank yang khusus untuk pendanaan kampanye. Batas jumlah sumbangan dari sumber pendanaan yang berbeda pun ditentukan (misalnya sumbangan



untuk calon presiden dari perseorangan tidak boleh lebih dari Rp1 milyar.) Media massa juga diwajibkan untuk memberikan slot iklan yang sama banyaknya bagi semua partai.

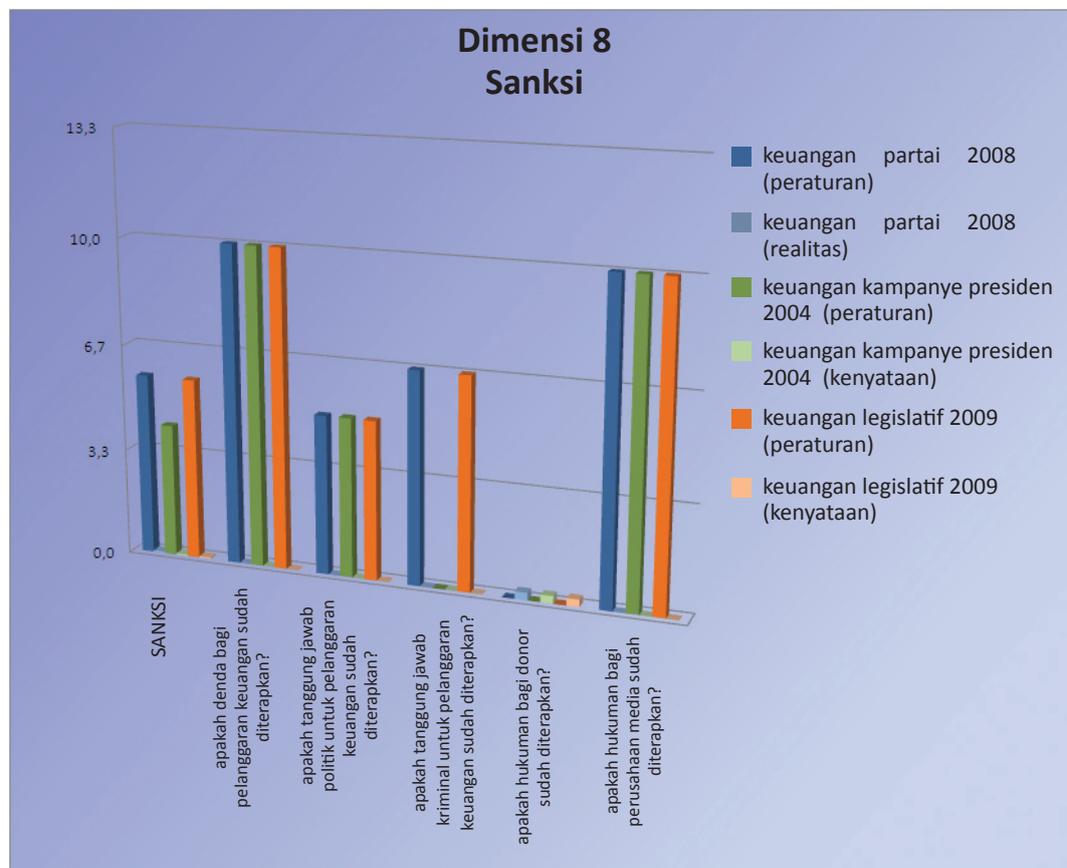
Pelanggaran terhadap peraturan tersebut telah berulang kali dilaporkan. Pada beberapa kasus, karena tidak adanya transparansi, pelanggaran semacam itu sulit untuk dilacak. Misalnya, informasi mengenai pengeluaran calon presiden pada iklan media tidak pernah dibuka kepada publik; akibatnya, tidak mungkin untuk memonitor penyalahgunaan media dalam konteks tersebut.

DIMENSI 8

SANKSI

Undang-undang Pemilu mencantumkan serangkaian sanksi yang dapat diberlakukan pada pelanggaran kampanye, mulai dari sanksi politik seperti peringatan dan diskualifikasi dari pemilu hingga sanksi kriminal berupa denda dan hukuman penjara. Setiap orang yang terbukti bersalah memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan dapat dipidana penjara paling lama 24 bulan dan/atau denda paling banyak Rp 5 milyar (UU No. 10 Tahun 2008, Pasal 276).

Namun, temuan penelitian memperlihatkan bahwa pada praktiknya tidak satupun sanksi yang tegas diberlakukan pada orang yang melanggar.

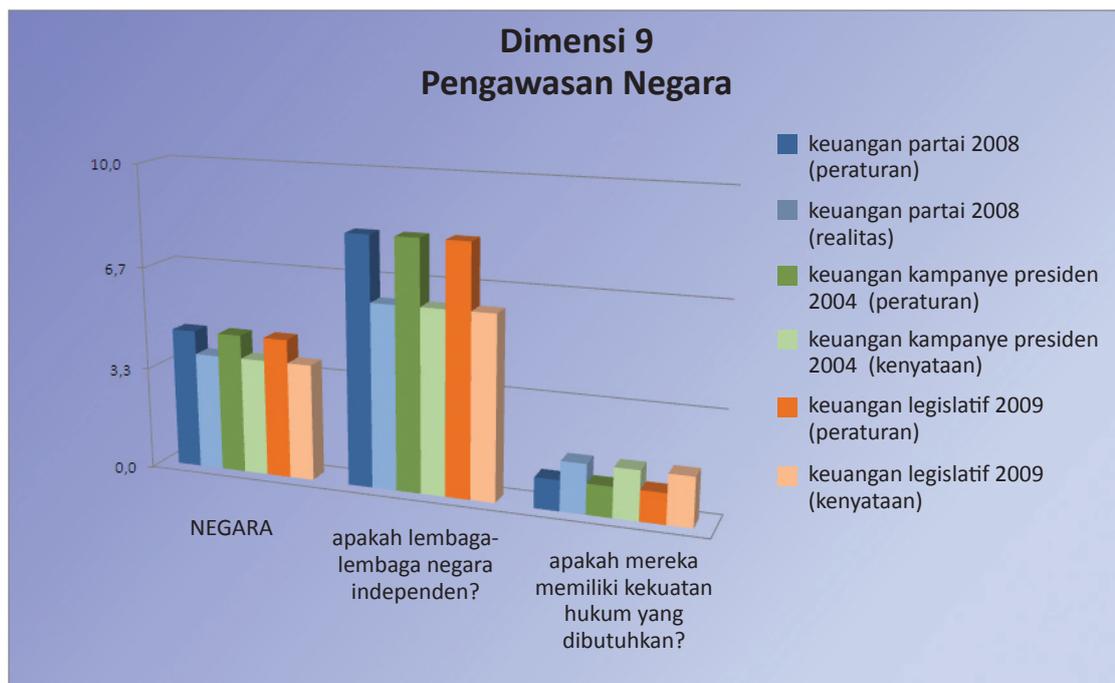


DIMENSI 9

KONTROL NEGARA

Sejak tahun 2007 KPU telah dijadikan sebagai lembaga tetap yang diberi tanggung jawab untuk menyelenggarakan proses pemilu serta mengawasi pendanaan partai politik dan calon presiden. Pada prinsipnya, KPU bertanggung jawab melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemilu, baik pemilu presiden maupun pemilu legislatif, dan untuk memonitor adanya pelanggaran kampanye pada pemilu.

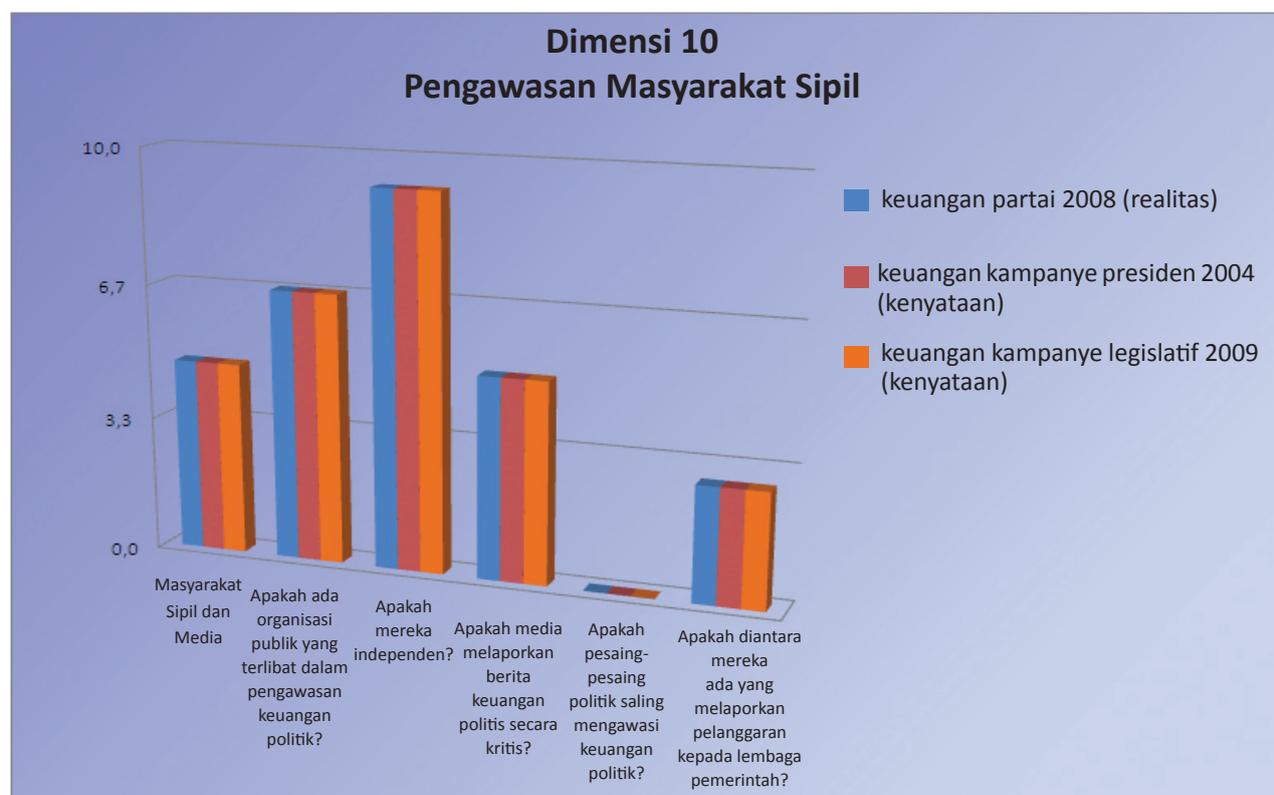
Menurut para pakar yang diwawancarai pada penelitian ini, peranan KPU selama ini dipandang masih kurang efektif, karena KPU tidak memiliki kewenangan untuk menegakkan peraturan tentang keuangan politik dan menjatuhkan sanksi bagi pelanggaran kampanye.



DIMENSI 10

PENGAWASAN PUBLIK

Peranan publik dalam melakukan pengawasan terhadap partai politik dan pemilu masih belum diatur dengan jelas. Meski demikian, karena adanya kebebasan pers yang relatif tinggi, kendali publik pada kegiatan partai politik dan proses pemilu secara umum sudah cukup aktif. Sebagian besar monitoring dilakukan oleh media massa. Terlepas dari hal tersebut, sejumlah elemen di masyarakat, yakni komunitas akademisi serta LSM, juga aktif dalam mengawasi jalannya pemilu. Sayangnya, peranan dan masukan mereka masih diabaikan oleh pihak yang berwenang, sehingga membatasi potensi kontribusi mereka di dalam proses reformasi keuangan politik.



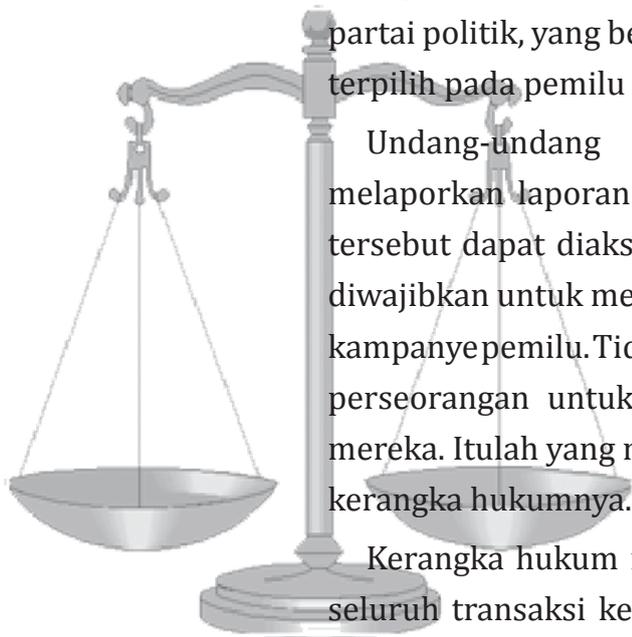
Kerangka Hukum

Setelah jatuhnya rezim Orde Baru Suharto pada tahun 1998, struktur politik dan pemerintahan Indonesia, termasuk sistem pemilu, mengalami berbagai perubahan signifikan. Sejak saat itu Indonesia telah menyaksikan peningkatan besar dalam hal jumlah partai politik peserta pemilu. Pada tahun 2004, untuk pertama kalinya di dalam sejarah Indonesia, pemilu presiden diselenggarakan.

UU No.2 Tahun 2008 mengatur pembukuan internal partai politik dan pelaporan kepada Badan Pengawas Pemilu. UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota Legislatif dan UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden mengatur pendanaan kampanye pemilu legislatif dan pemilu presiden. UU yang disahkan tahun 2008 itu memperkenalkan untuk pertama kalinya pendanaan publik untuk partai politik, yang besarnya proporsional dengan jumlah wakil yang terpilih pada pemilu sebelumnya.

Undang-undang mewajibkan semua partai politik untuk melaporkan laporan keuangan tahunannya dan membuat laporan tersebut dapat diakses oleh pengamatan publik. Partai politik juga diwajibkan untuk menyerahkan kepada KPU laporan keuangan pada kampanye pemilu. Tidak ada ketentuan hukum yang mewajibkan calon perseorangan untuk menjelaskan pendapatan serta pengeluaran mereka. Itulah yang menyebabkan adanya celah yang besar di dalam kerangka hukumnya.

Kerangka hukum menetapkan sejumlah **tindakan pencegahan**: seluruh transaksi keuangan partai politik harus dilakukan melalui



rekening bank resmi milik partai. Partai politik dilarang untuk menerima sumbangan keuangan dari negara lain, serta sumbangan keuangan dari pihak yang tidak jelas identitasnya. Undang-undang juga menetapkan batas sumbangan; sumbangan untuk partai politik tidak boleh melebihi Rp 1 milyar bagi pendukung perseorangan per tahun anggaran, dan Rp 5 milyar bagi satu institusi/perusahaan per tahun anggaran. Undang-undang juga mengatur batas dukungan keuangan untuk kampanye pemilu legislatif atau pemilu presiden.

KPU merupakan lembaga negara utama yang diberi tanggung jawab untuk mengatur dan melakukan pengawasan pada pendanaan partai politik. Berdasarkan UU tentang Partai Politik, KPU mengelola dan mengawasi seluruh proses pemilu nasional dan pemilu di daerah.

Kenyataannya

Pada praktiknya, tata kelola pendanaan partai politik di Indonesia masih menghadapi masalah transparansi dan akuntabilitas.

Menurut mereka yang diwawancarai selama penelitian ini, sejumlah besar dana untuk kampanye pemilu diperoleh oleh calon perseorangan, tetapi undang-undang mengatur bahwa pelaporan yang wajib bagi partai politik dan tidak mewajibkan calon untuk melakukan pelaporan dalam bentuk apapun. Oleh karena itu, porsi besar dari pendanaan politik tidak dilaporkan dan dibiarkan di luar pengamatan KPU. Berdasarkan temuan dari wawancara yang dilakukan selama penelitian, banyak kalangan meyakini bahwa pada praktiknya, transaksi keuangan (khususnya selama musim kampanye) seringkali dilakukan secara langsung dengan uang tunai; sedangkan hukum secara tegas mengatur bahwa semua transaksi harus dilakukan melalui rekening resmi partai.

Karena adanya kebebasan pers yang relatif cukup besar di Indonesia, pengawasan publik terhadap proses pemilu, termasuk pendanaan kampanye, berlangsung dengan aktif. Di samping itu, komunitas akademisi dan organisasi masyarakat juga memonitor pemilu. Meski demikian, peranan dan masukan mereka masih belum diperhatikan, sehingga membatasi potensi kontribusi berharga mereka pada proses reformasi.

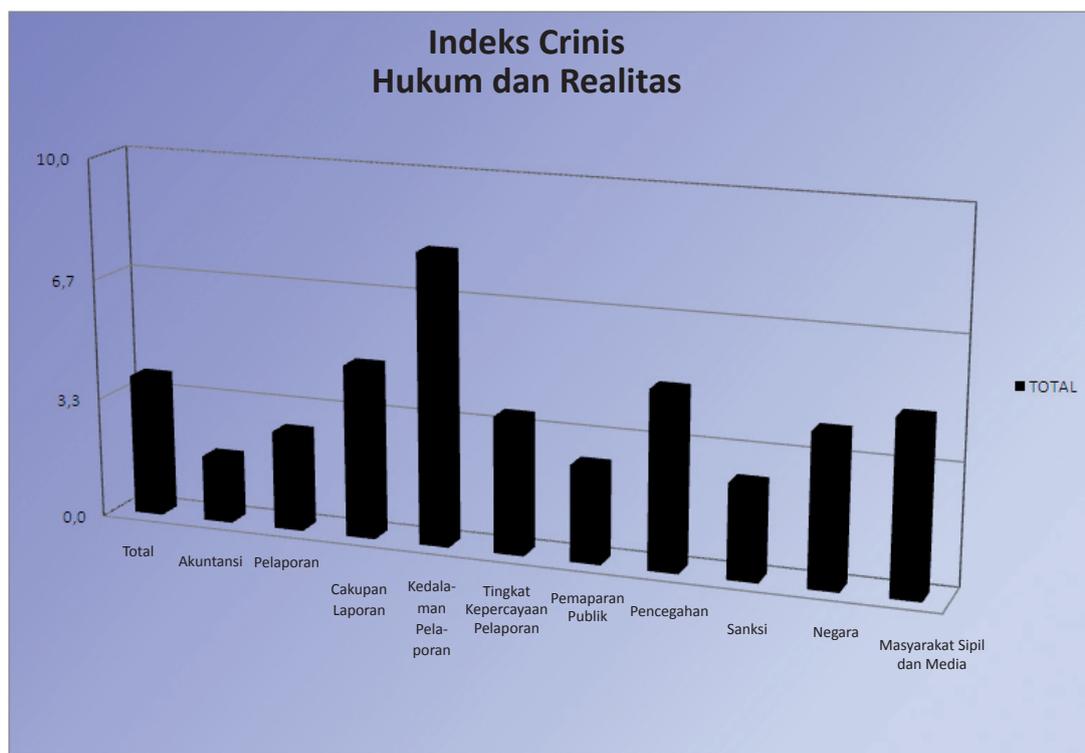
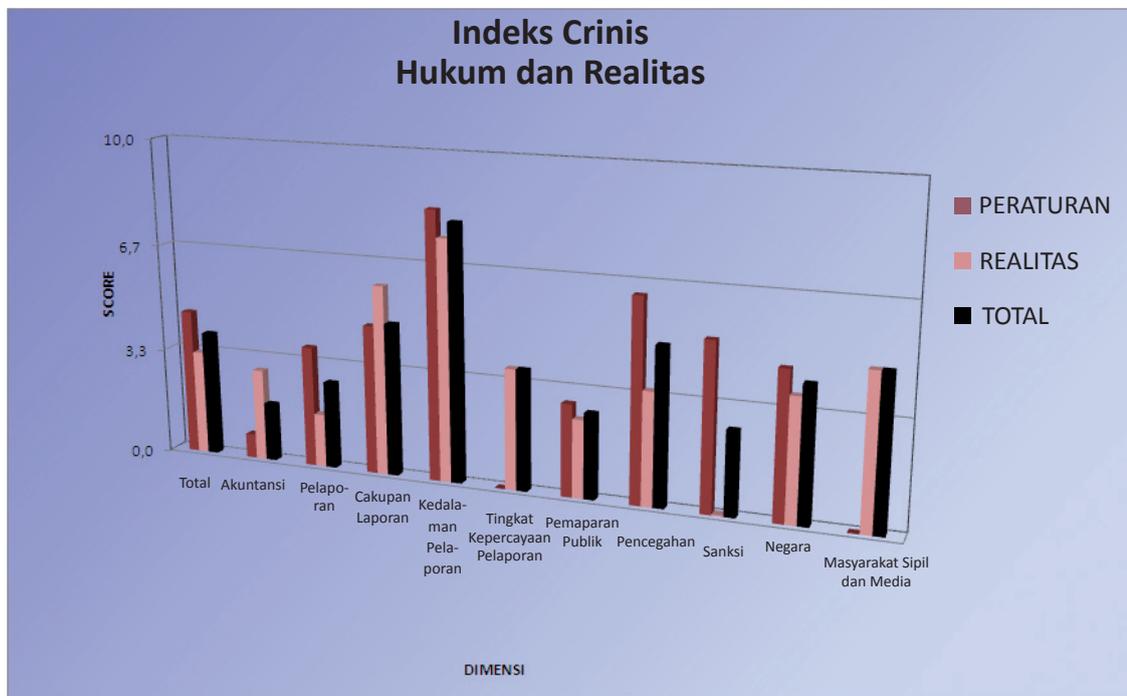
REKOMENDASI

Undang-undang dan praktik dalam hal pendanaan partai politik di Indonesia harus direformasi. Satu aspek dari undang-undang yang perlu direformasi adalah aturan mengenai kewajiban pelaporan atas keuangan partai politik kepada publik. Peranan masyarakat sipil dalam memonitor proses tersebut harus juga dimasukkan ke dalam Undang-undang: Harus ditunjukkan bahwa pada praktiknya peranan mereka selama ini sudah cukup signifikan sejak era reformasi. Suatu penekanan khusus juga perlu dilakukan pada peraturan mengenai sumbangan keuangan untuk partai politik, dan undang-undang harus mengatur prosesnya dengan lebih jelas.

Kerangka aturan pendanaan politik di Indonesia masih belum jelas dan meninggalkan banyak ruang untuk interpretasi dan bahkan pelanggaran. Misalnya, undang-undang mewajibkan partai untuk menyerahkan laporan keuangan setiap tahunnya, tetapi tidak mengatur prosedur terperinci mengenai bagaimana pelaporan dilaksanakan dan tidak dengan jelas mensyaratkan dilakukannya audit. Undang-undang mengatur bahwa partai harus memiliki laporan keuangan tahunan, tetapi tidak memberikan pernyataan yang jelas mengenai persyaratan untuk proses audit.

Undang-undang harus mengatur pendanaan calon individu dan mewajibkan setiap calon supaya melaporkan pendapatan dan pengeluaran mereka untuk kampanye pemilu.

Peranan masyarakat sipil harus diterangkan dengan jelas di dalam undang-undang, dengan melibatkan LSM di dalam pemilu KPU. Masyarakat sipil harus diberi mandat yang jelas untuk melakukan pengawasan terhadap proses pemilu, yang diatur oleh undang-undang.



Metodologi Baku Mutu (*Benchmarking*) dan Indeks CRINIS

Metodologi Crinis memungkinkan pemeriksaan terhadap kerangka aturan untuk membandingkannya dengan prinsip-prinsip yang sudah diakui secara internasional tentang pendanaan politik serta membandingkan dengan apa yang terjadi pada praktiknya, dengan cara menguji akses terhadap informasi, partai demi partai, dan calon demi calon. Dengan memberikan diagnosis yang menyeluruh dalam hal kerangka hukum maupun praktiknya, metodologi ini dapat menghasilkan bukti empiris yang kuat yang memungkinkan seluruh pemangku kepentingan untuk dapat melihat gambar jelas area-area mana saja yang paling perlu direformasi.

Perangkat Crinis memungkinkan dihitungnya kuantitas transparansi kegiatan keuangan politik dengan menggunakan sepuluh dimensi: (1) **Pembukuan internal** mengatur bagaimana partai politik mengelola sumber daya keuangan mereka secara internal, (2) **Pelaporan kepada badan pengawas pemilu** mengevaluasi sejauh mana partai atau calon melaporkan kepada badan pengawas pemerintah, (3) **Pengungkapan informasi kepada masyarakat** melihat pada akses publik pada informasi keuangan politik. Ketiga dimensi selanjutnya, (4) **kelengkapan laporan**; (5) **kedalaman laporan** dan (6) **keandalan laporan** berfokus pada sifat dari data yang diberikan melalui laporan keuangan serta membantu dalam menentukan kualitas data yang diserahkan oleh badan-badan pemilu.

Dimensi-dimensi itu mengevaluasi area-area penting seperti seluruh kegiatan keuangan yang relevan, termasuk transaksi tunai, nontunai dan dalam bentuk lainnya, identitas pemberi sumbangan, kredibilitas data yang diserahkan serta persepsi kredibilitas laporan oleh pelaku utama. Kelompok ketiga dari dimensi meliputi **pencegahan** (dimensi 7), **sanksi** (dimensi 8) dan **pengawasan negara** (dimensi 9) memfokuskan pada pengawasan terhadap kepatuhan pada aturan dan peraturan. Hal tersebut mencakup tindakan pencegahan untuk memfasilitasi pengawasan yang efektif, keberadaan sanksi yang dapat diberikan dan lembaga serta pelaku yang bertanggung jawab melaksanakan fungsi-fungsi pengawasan.

Sepuluh dimensi transparansi digunakan untuk mengukur keuangan tahunan partai, pendanaan kampanye legislatif dan kampanye presiden di Indonesia. Indeks kuantitatif didapat dengan menghitung rerata dari kesepuluh dimensi tersebut, yang masing-masing diberi bobot yang sama dalam penghitungannya. Rerata tertimbang berdasarkan tiga jenis pendanaan dihitung untuk menghitung total indeks.

Informasi yang terungkap melalui keterlibatan spektrum sumber-sumber yang luas dan berbagai metode penelitian yang berbeda memungkinkan dikumpulkannya lebih dari 140 indikator evaluasi. Skala untuk setiap indikator berkisar dari 0 hingga 10, dan 10 menunjukkan bahwa suatu negara memenuhi seluruh kriteria yang diharapkan dalam hal transparansi dan akuntabilitas sedangkan 0 menunjukkan bahwa tidak ada kriteria yang dipenuhi. Angka di antara 0 dan 10 merupakan kelompok di dalam tiga kategori evaluasi: kurang (0-3,3), biasa (3,4 hingga 6,7) dan memuaskan (6,8-10).

Lampiran

