



Laporan Paska Pemilu Nomor 1 Prosedur Dana Kampanye

CARTER CENTER MEMBERI PUJIAN ATAS KEMAJUAN INDONESIA DALAM PERATURAN DANA KAMPANYE, MENDORONG KEWAJIBAN PELAPORAN DAN KETERBUKAAN YANG LEBIH TEGAS

Misi Pemantau Pemilu Terbatas

1 Mei 2009

Contacts: Sophie Khan Jakarta: +62 813 102 06 100
Deborah Hakes Atlanta: +1-404-420-5124

The Carter Center memberi pujian kepada partai-partai, kandidat dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) atas kemajuan penting yang telah dicapai dalam praktek dan undang-undang mengenai dana kampanye sejak pemilu tahun 2004. Akan tetapi, masih ada langkah-langkah penting yang perlu diambil untuk



PENILAIAN CARTER CENTER MENGENAI KEWAJIBAN TERKAIT DANA KAMPANYE SAAT INI DAN REKOMENDASI UNTUK PERBAIKAN DI MASA DATANG

Sebagai bagian dari misi pemantau terbatasnya pada pemilu legislatif bulan April 2009 di Indonesia, The Carter Center telah memfokuskan pada masalah-masalah utama terkait dana kampanye. Laporan ini mengusulkan temuan-temuan utama dan rekomendasi The Carter Center. Dalam semangat kerjasama dengan rakyat Indonesia, laporan ini fokus pada penilaian kerangka kerja peraturan yang saat ini berlaku, dan juga rekomendasi untuk perbaikan-perbaikannya sebelum pemilu legislatif yang akan datang.

Kewajiban Pelaporan

Dalam banyak hal, peraturan mengenai pelaporan dana kampanye untuk pemilu legislatif 2009 memperbaiki aturan yang mengatur pemilu 2004. Undang-Undang tentang Pemilu tahun 2003ⁱ mengandung kewajiban pelaporan keuangan yang kurang tegas dibanding aturan-aturan yang termuat dalam Undang-Undang tentang Pemilu tahun 2008.ⁱⁱ Contohnya pada pemilu legislatif 2004, laporan awal dana kampanye tidak perlu dilaporkan seperti sekarang ini, dan undang-undang tahun 2003 tidak menyebutkan sanksi bagi mereka yang tidak memenuhi kewajiban pelaporan.

Sebaliknya, Undang-Undang Pemilu tahun 2008, mengharuskan partai-partai politik dan calon anggota DPD untuk menyerahkan laporan keuangan baik untuk periode sebelum dan sesudah pemilu. Tujuh hari sebelum kampanye dimulai (hari pertama kampanye) partai-partai politik dan para calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diharuskan untuk memberikan nomor rekening bank, dan saldo awal.ⁱⁱⁱ Di tingkat nasional, seluruh partai telah menyerahkan laporan mereka, tetapi di tingkat propinsi ada tiga partai yang tidak menyerahkan.^{iv} Menurut KPU, mereka adalah partai-partai kecil dan baru, yang belum terorganisir secara memadai untuk mem(an0 1 298.7 4eP)8(r)-3(t)6()-2(i)6(104)9(i)-4(lk)11(5(ap)9(or)-3(an k)9()5(a. 5(i)9

anggota DPD yang yakin mereka memenangkan kursi sebagian besar telah menyerahkan laporan keuangan mereka, tapi seringkali para kontestan yang tidak memenangkan kursi tidak menyerahkan laporan mereka. Meskipun KPU belum membuat pengumuman secara resmi, Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu) telah meminta untuk mendiskualifikasikan 27 partai di tingkat propinsi karena tidak menyerahkan laporan mereka tepat waktu.

Meskipun laporan dana kampanye yang telah diserahkan kepada akuntan publik memberikan perincian mengenai penerimaan dan pengeluaran yang dikendalikan oleh tim-tim kampanye resmi partai politik, beberapa perwakilan partai politik dan pemangku kepentingan yang lain memberitahu Carter Center bahwa banyak dari penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dilakukan lewat

kampanye mereka sebagai bagian dari proses pelaporan dana kampanye.

Peraturan mengenai pelaporan dana kampanye untuk pemilu juga dipengaruhi oleh perubahan baru-baru ini dalam metode alokasi kursi bagi DPR dan DPRD. Pada bulan Desember 2008 Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pasal 214 Undang-Undang tentang Pemilu tahun 2008 tidak konstitusional.^{vi} Berdasarkan putusan ini, kursi-kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai sekarang dialokasikan kepada para kandidatnya yang memenangkan suara terbanyak. Meskipun sistem baru ini telah menghasilkan perubahan yang cukup signifikan terhadap sifat kampanye yang tadinya berorientasi partai sekarang menjadi berorientasi kandidat, namun undang-undang belum mencerminkan perkembangan ini secara memadai karena tidak mengharuskan caleg-caleg perseorangan DPR dan DPRD untuk menyerahkan laporan dana kampanye mereka sendiri. Dengan perkecualian calon-calon anggota DPD, saat ini tidak ada kewajiban hukum bagi para caleg perseorangan untuk melaporkan dana kampanye mereka.

Pengauditan dan Pengawasan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran

KPU di tingkat pusat dan propinsi telah memilih dan menetapkan Kantor Akuntan Publik (KAP) untuk menerima dan mengaudit laporan penerimaan dan pengeluaran partai-partai politik dan calon anggota DPD. KAP diminta untuk menyatakan secara tertulis bahwa mereka tidak berafiliasi secara langsung atau tidak langsung dengan partai politik dan calon anggota DPD peserta pemilu, dan bahwa mereka juga bukan merupakan anggota atau pengurus partai politik. KAP diberi waktu tiga puluh hari sejak diterimanya laporan keuangan (hingga tanggal 23 Mei) untuk memeriksa laporan dan menyerahkan hasil audit mereka ke KPU^{vii}. Lalu KPU memiliki tujuh hari (hingga tanggal 30 Mei) untuk memberitahu para kontestan peserta pemilu mengenai hasil audit^{viii}, dan 10 hari (hingga tanggal 2 Juni) untuk mengumumkan hasil audit kepada publik^{ix}.

Menurut Undang-undang Pemilu, peran KPU berkenaan dengan prosedur audit terbatas karena KPU tidak memiliki landasan hukum untuk melakukan lebih dari menetapkan akuntan publik berdasarkan proses tender yang kompetitif, mengumpulkan laporan audit yang telah disiapkan oleh KAP, dan kemudian mengumumkan hasilnya kepada publik. Sanksi pidana termasuk hukuman penjara dan denda akan dijatuhkan terhadap partai-partai atau kandidat yang secara sengaja memberikan informasi yang tidak benar sebagai bagian dalam laporan keuangan. Namun, seperti yang tertulis saat ini, untuk kasus pelaporan informasi yang tidak benar, Undang-Undang Pemilu tidak memberikan sejumlah pilihan sanksi administratif dan elektoral (misalnya kursi yang diperoleh akan dibatalkan) yang diperlukan untuk diterapkan^x. Berbagai macam sanksi ini diperlukan untuk memastikan kesepadanan perlakuan pembetulan dengan pelanggaran. Selain itu, dalam kasus-kasus dimana laporan keuangan tidak lengkap, terlambat, atau diisi dengan tidak akurat, sanksi elektoral mungkin terlalu berat (tergantung pada beratnya pelanggaran) dan langkah-langkah administratif yang sesuai tidak termuat dalam undang-undang^{xi}.

Pada tanggal 15 April, situs KPU memuat daftar nama kantor akuntan publik yang telah dipilih lewat sebuah proses tender yang kompetitif untuk melakukan audit terhadap laporan keuangan partai-partai

tim-

resmi. Hal ini kemungkinan dapat mengurangi jumlah pengeluaran dana kampanye yang tidak dilaporkan.

- 3) KPU seharusnya memiliki wewenang hukum maupun sumber daya manusia dan anggaran yang lebih kuat untuk melakukan audit khusus (discretionary) atau investigatif terhadap laporan-laporan keuangan yang diserahkan oleh para kontestan lewat akuntan publik. Wewenang untuk meminta informasi tambahan berdasarkan laporan keuangan yang diberikan oleh para kontestan akan meningkatkan kemampuan KPU untuk memiliki sebuah peran yang lebih berarti dalam mengawasi penggunaan dana kampanye dan memberi sanksi terhadap partai-partai yang tidak mematuhi peraturan seperti yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Pemilu.
- 4) Untuk memastikan bahwa seluruh dana-dana yang digalang dan dipakai oleh partai-partai politik dan kandidat dicatat secara akurat dan lengkap dalam laporan dana kampanye mereka, undang-undang pemilu seharusnya termasuk konsekuensi bagi pelaporan sumbangan dan pengeluaran dana kampanye yang tidak akurat, tidak benar atau tidak lengkap. Selain sanksi pidana yang ada saat ini bagi mereka yang secara sengaja memberikan informasi yang tidak benar, sebaiknya juga disediakan berbagai hukuman administratif maupun elektoral sebagai sanksi bagi pengisian laporan yang tidak sesuai. Dengan adanya bermacam-macam sanksi dapat memastikan perlakuan pembetulan yang sesuai dan sepadan dengan beratnya pelanggaran. Untuk pelanggaran yang cukup serius, sanksi-sanksi ini bisa meliputi partai politik atau kandidat tidak boleh ikut dalam pemilu atau tidak dilantik sama seperti sanksi-sanksi yang diterapkan untuk mereka yang tidak menyerahkan laporan dana kampanye.
- 5) Partai-partai politik yang diwawancara ditingkat pusat maupun propinsi telah memberitahu the Carter Center bahwa panduan laporan keuangan yang diberikan oleh KPU cukup mudah untuk diikuti oleh partai-partai dan calon DPD untuk melengkapi laporan keuangan mereka tanpa banyak kesulitan^{xvi}. Tetapi beberapa partai melihat bahwa KPU seharusnya meminta informasi dan dokumen pendukung yang lebih detil untuk diberikan kepada KAP yang ditunjuk supaya mereka dapat melakukan audit secara lebih mendalam. Carter Center menganjurkan kepada KPU untuk mempertimbangkan usulan-

- 8) Sebelum pemilu legislatif yang akan datang, pemerintah Indonesia dapat mempertimbangkan mengubah undang-undang pemilu untuk mencakup ketentuan mengenai bantuan dana publik bagi para kandidat. Tidak hanya dana publik dapat membantu membuat para kandidat memiliki kesempatan yang sama, tapi ia juga dapat meningkatkan *compliance* (kepatuhan) terhadap kewajiban pelaporan apabila pengeluaran dana publik kepada kandidat tergantung pada laporan dana kampanye yang akurat dan lengkap diserahkan tepat waktu.

The Carter Center telah mengirim misi pemantau terbatasnya ke Indonesia sejak awal bulan Maret 2009. Enam pemantau dari The Carter Center telah melakukan pemantauan periode pra-pemilu di beberapa daerah di Indonesia, termasuk Aceh, dan sembilan pemantau tambahan bergabung pada hari pemilu diselenggarakan. The Carter Center akan terus berada di Indonesia untuk beberapa minggu dan secara berkala akan mengeluarkan laporan-laporan berisi temuan-temuannya mengenai proses penyelesaian sengketa hasil pemilu dan masalah-masalah utama yang lain. Berhubung jumlah pemantaunya yang lebih sedikit dan jangkauan kehadirannya yang terbatas, the Carter Center tidak akan mengambil kesimpulan mengenai proses pemilu secara keseluruhan. The Carter Center akan mengeluarkan laporan terakhirnya mengenai misi pemantau terbatasnya dalam pemilu legislatif tanggal 9 April 2009 di Indonesia dalam beberapa bulan mendatang.

The Carter Center melakukan pemantauan sesuai dengan Deklarasi Prinsip-prinsip Pemantauan Pemilu Internasional, dan Etika dan Peraturan Perilaku Pemantauan Pemilu Internasional yang diterapkan di Persatuan Bangsa Bangsa pada tahun 2005.

####

The Carter Center didirikan pada tahun 1982 oleh mantan Presiden Amerika Serikat Jimmy Carter dan istrinya, Rosalynn, bekerja sama dengan Universitas Emory, untuk meningkatkan perdamaian dan kesehatan di seluruh dunia. Sebuah organisasi non profit, non pemerintah, The Carter Center telah memberi bantuan guna memperbaiki kehidupan bagi rakyat di lebih dari 70 negara melalui penyelesaian konflik; memajukan demokrasi, hak asasi manusia, dan peluang ekonomi; mencegah berbagai penyakit; memperbaiki pusat kesehatan mental; dan mengajar para petani untuk meningkatkan produksi pertaniannya.

Untuk mendapatkan informasi lebih lanjut mengenai The Carter Center, silakan kunjungi :

^{viii} Pasal 135 IV, UU no 10/2008

^{ix} Pasal 135 V, UU no 10/2008

^x Pasal 281 XXI, UU no 10/2008

^{xi} Pasal 138 III-IV, UU no 10/2008

^{xii} Kantor Panwaslu propinsi dibuka secara bertahap dengan kelompok pertama yang terdiri dari delapan kantor Panwaslu dibuka tanggal 29 Agustus 2008. Aceh, meskipun dimaksudkan untuk menjadi bagian dari tahap pertama ini, belum dibuka sampai akhir Desember 2008. Kantor Panwaslu tingkat kabupaten belum dibuka sampai pertengahan Februari. Keterlambatan dalam pembentukan Panwaslu di Aceh karena adanya perdebatan mengenai siapa yang akan memilih anggota Panwaslu.

^{xiii} Sumbangan kepada calon-calon anggota DPD bisa dilakukan oleh perseorangan sampai sebesar Rp 250 juta, dan sumbangan dari perusahaan sebesar Rp 500 juta.

^{xiv} Peraturan KPU nomor 38 tahun 2009

^{xv} Namun, supaya KPU dapat mereview laporan keuangan semua kandidat, maka peningkatan sumber daya yang signifikan, dan kemungkinan tidak realistis, diperlukan dan diragukan apakah ada cukup akuntan publik di seluruh Indonesia. Undang-undang yang akan datang dapat mempertimbangkan untuk memberi KPU wewenang untuk melakukan audit secara acak terhadap penerimaan dan pengeluaran kandidat dimana ada pengaduan, atau sebagai alternatif, partai-partai politik dapat dimintai pertanggungjawabannya terhadap laporan-laporan para kandidat mereka.

^{xvi} Sebagai bagian dari laporan dana kampanye mereka, partai-partai dan calon-calon anggota DPD diharuskan untuk memberikan sebagai berikut: daftar penyumbang dana kampanye, daftar pengeluaran dana kampanye, saldo akhir rekening dana kampanye, pernyataan pertanggungjawaban, dan bukti-bukti seluruh transaksi.