

Bahagian 1 – Pengenalan: Kenapa Kita Perlu Mereformasi Pembiayaan Politik dan Macam Mana ia Menjejaskan Kehidupan Kita?

Pada zaman berleluasanya muslihat, membicarakan kebenaran menjadi suatu tindakan yang revolusioner.

– George Orwell

Amalan demokrasi dalam sistem politik moden sudah tidak boleh dipisahkan daripada peranan yang dimainkan oleh parti politik melalui perwakilan popular. Hari ini, sejumlah besar sumber perlu dikerah untuk penyertaan dalam proses politik, menjadikan parti politik daya penggerak yang dominan dalam landskap politik urustadbir. Parti politik menggunakan banyak pengaruh ke atas masyarakat dan institusinya yang mengakibatkan terjejasnya fungsi demokrasi. Sudah tentu keadaan ini mempunyai implikasi ke atas prinsip demokrasi yang asas, seperti perwakilan kawasan geografi, pemerintahan majoriti menerusi sebuah kerajaan terdiri daripada wakil yang dipilih, dan pertandingan oleh parti politik yang pelbagai. Justeru, pada keseluruhannya, parti politik telah mengambil peranan sebagai pelaku penting politik persaingan.

Dalam persekitaran sosial ini, perkara yang paling penting berkenaan pembiayaan politik dan pembiayaan kempen telah dinyatakan mengikut konteksnya, seperti yang berikut:

Segala usaha yang perlu untuk mewujudkan demokrasi, semestinya merupakan cita-cita paling mulia masyarakat manusia, terpaksa berubah wajah menjadi komoditi paling keji: wang.

Tidak kira setinggi mana cita-cita politik, demokrasi dalam masyarakat memerlukan sumber, dan bukan sekadar sumber berbentuk abstrak, tetapi keupayaan untuk mengumpul wang dan membelanjakannya untuk melanjutkan matlamat politik.

Perbincangan mengenai pembiayaan politik tidak boleh berlaku berasingan daripada institusi yang mengawal selia sistem pilihan raya, jenis parti politik, akses mereka terhadap media, peraturan yang mengawal selia pendanaan parti, dan pihak berkepentingan yang terjejas akibat keputusan politik.

Antara perkara-perkara yang menonjol dalam perbincangan ini adalah isu-isu keadilan, peluang sama rata dan peruntukan sumber secara saksama, dan bagaimana prinsip-prinsip ini dihakis oleh rasuah politik dan politik wang. Tanpa mengira pengakuan idealisme peserta sistem demokrasi itu, adalah penting untuk memberikan keutamaan kepada ketelusan dan akauntabiliti mengenai pembiayaan parti, penyumbang dan perbelanjaan, demi memastikan semua parti dan calon boleh mendapat manfaat daripada persaingan dalam pilihan raya yang adil.

Bagaimana Rasuah Politik (Rasuah dalam Pembiayaan Politik) Menjejaskan Kehidupan Kita?

Seorang ahli politik terkemuka dari California, pada tahun 1960 menyatakan wang sebagai “susu ibu politik,” menandakan bahawa sumber politiklah yang paling diambil kira. Aktivis-aktivis anti-rasuah pada hari ini berkata bahawa politik wang adalah ibu segala rasuah.

Perkaitan antara rasuah, termasuklah bentuk-bentuk politiknya, dan kemiskinan adalah tema penting dalam kegiatan *Transparency International*. Rasuah menafikan warganegara penyertaan penuh dalam masyarakat dan mengalihkan sumber awam ke tangan persendirian. Ketidaksamarataan pendapatan meningkat manakala keupayaan memerintah sesebuah negeri menurun, khususnya apabila berhadapan dengan keperluan orang miskin.

Rasuah menggugat tiang seri pembangunan, hak asasi individu, dan rangka kerja perundangan yang dihasratkan untuk melindungi mereka. Di negara di mana kerajaan boleh meluluskan dasar dan belanjawan, yang mana tindakan dilakukan tanpa perundingan atau akauntabiliti, menyebabkan berlakunya pengaruh tidak wajar, pembangunan tidak sama rata dan kemiskinan. Rakyat kehilangan kuasa politik, ekonomi dan sosial dan, dalam proses itu, semakin ketandusan kuasa. Ketirisan lantaran rasuah mengkompromikan pertumbuhan ekonomi negara, tahap pelaburan, usaha mengurangkan kemiskinan, dan kemajuan lain yang berkaitan pembangunan.

Rasuah di Malaysia

Masyarakat Malaysia sudah terlalu lama bertolak ansur dengan rasuah. Kita telah menikmati saat-saat indah dan kita sering memiliki sikap toleransi “tak apa” terhadap rasuah. Kita menerima bahawa adalah tidak menjadi kesalahan untuk seseorang itu terlibat dalam rasuah asalkan kita sendiri memperoleh sesuatu atau merasa selesa. Justeru itu kita sering menutup mata terhadap perlakuan rasuah politik dalam semua bentuk, dan tidak mengendahkan soal kurangnya akauntabiliti dan urustadbir dalam urusan menerajui sumber negara, asalkan pemimpin politik berupaya memberi manfaat ekonomi kepada masyarakat, meskipun tidak sebanyak mana atau tidak setimpal sekalipun berbanding dengan ketirisan yang berlaku.

Akhirnya, kekaburan dalam pemerolehan kerajaan dan pemberian lesen dan konsesi dan bentuk-bentuk naungan politik yang lain menambahkan beban pembayar cukai dan orang awam. Pada tahun 2008, Bank Dunia menganggarkan bahawa rasuah di Malaysia boleh menelan belanja sehingga RM10 bilion setahun. Ianya bertambah serius apabila Ketua Audit Negara melaporkan pada tahun 2009 bahawa RM28 bilion telah dibazirkan dalam pemerolehan kerajaan dalam tahun yang sebelumnya.

Ini diterjemahkan kepada kos kehidupan lebih tinggi dan sistem penyampaian yang tidak cekap. Keadaan menjadi bertambah serius apabila ia mendanai dan melindungi kepentingan orang yang begitu berpengaruh yang menyalahgunakan kuasa mereka. Begitu juga, institusi penguatkuasaan boleh dikenakan pengaruh tidak wajar supaya bertindak mengikut cara yang berkompromi dengan

kebebasan dan profesionalisme mereka. Perkara ini boleh menimbulkan keadaan yang mengecewakan yang seterusnya menjadi satu ciri sebuah negara yang gagal.

Pada tahun 2003 dan 2004, *Transparency International* (TI) dan *Gallup International* telah mengenal pasti bahawa parti politik merupakan institusi paling banyak terlibat dalam rasuah, di tiga daripada empat buah negara yang dikaji selidik. Begitu juga, dalam laporan Barometer Rasuah Global TI (GCB) 2009 mengenai persepsi masyarakat Malaysia tentang integriti sektor institusi, kira-kira 42% responden menyatakan pandangannya bahawa parti politik adalah kelompok paling rasuah. Sesungguhnya adalah amat membimbangkan jika ahli politik yang terpilih untuk berkhidmat kepada orang awam dilihat bersikap rasuah.

Sehubungan dengan itu, wujudnya keperluan yang amat mendesak untuk mereformasi pembiayaan politik di negara ini. Ini kerana semakin bertambahnya keprihatinan mengenai seriusnya fenomena politik wang dan bahaya sebenar perkara berkenaan dalam meruntuh dan memusnah keyakinan awam terhadap proses demokrasi. Tidak syak lagi, terhakisnya kepercayaan rakyat terhadap legitimasi kerajaan, dan implikasi yang berlaku ke atas institusi utama yang mendukung prinsip urustadbir yang demokratik, mendatangkan akibat yang dahsyat, seperti yang dinyatakan ahli sains politik, Noraini Othman:

...Pada masa ini sistem pilihan raya sedang berhadapan dengan suatu krisis kebolehpercayaan dan kecuali sesuatu dilakukan dengan cepat untuk menangani terhakisnya keyakinan orang awam, sistem pilihan raya dan legitimasi politik yang sangat diperlukan, yang menjadi sandaran kerajaan untuk mewajarkannya berada dalam bahaya tekanan teruk. Mengkompromikan punca atau memperkecilkan kebarangkalian kelegitimasian sendiri adalah sesuatu yang tidak ada kerajaan atau pihak berkuasa yang memerintah mampu memikirkan atau mahu memikir-mikirkannya dengan tenang.

Peranan institusi dan politik pilihan raya dalam memastikan demokrasi perwakilan perlu diperkukuh bagi mengelakkan trajektori ke bawah daripada menjadi ramalan memuaskan hati sendiri. Hanya melalui usaha gigih agenda ini pilihan raya bebas dan adil dengan penyertaan aktif warganegara dalam proses politik dapat dipastikan. Bagi membolehkan diwujudkan suasana suatu persekitaran demokratik yang sihat, adalah penting untuk memastikan bahawa keadaan persekitaran yang kondusif untuk satu aras medan permainan dalam arena politik dikekalkan.

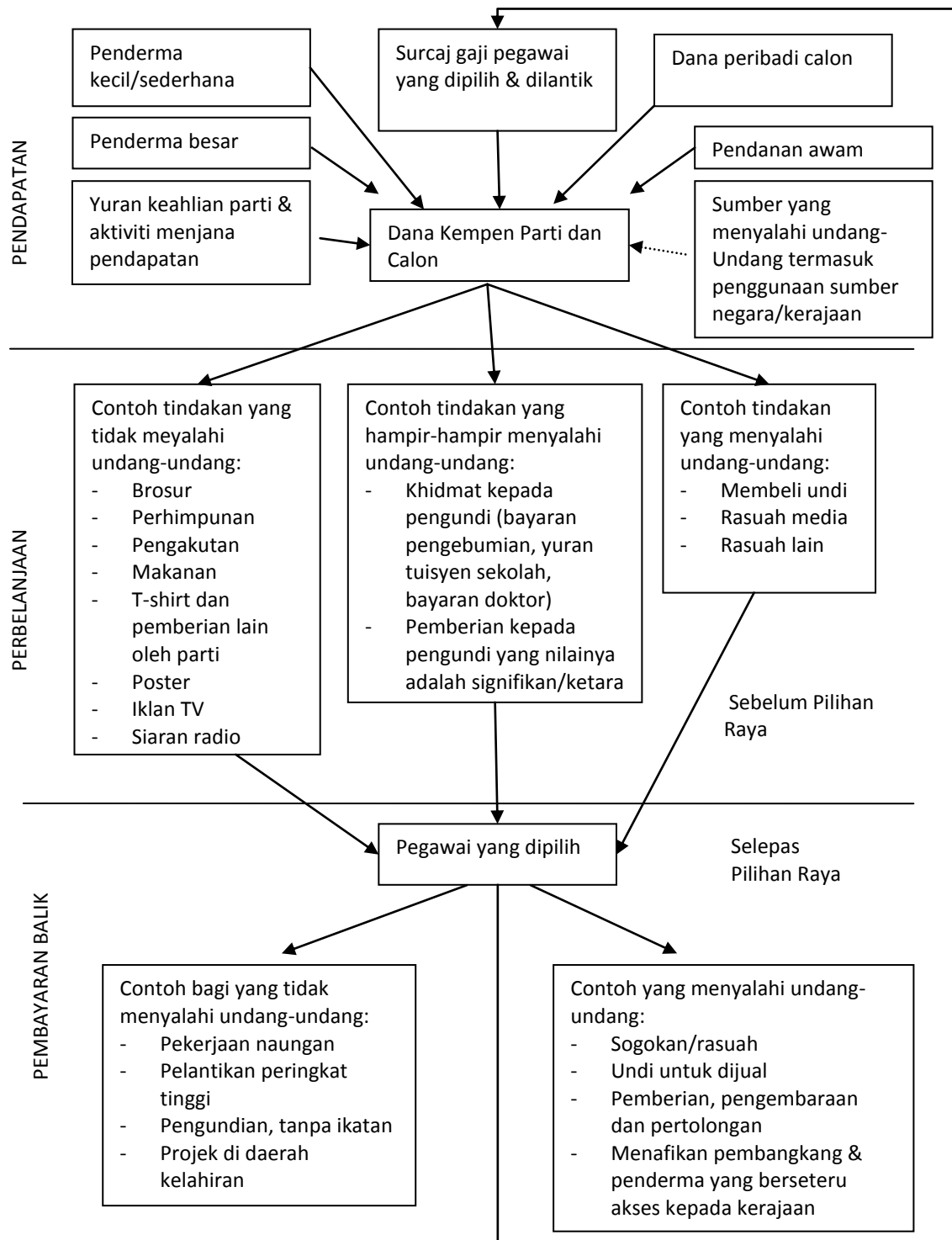
Bahagian 2 – Definisi Pembiayaan Politik dan Pembiayaan Politik di Malaysia

Takrif pembiayaan politik cenderung untuk terbatas hanya kepada pendanaan parti-parti dan kempen pilihan raya. Pinto-Duschinsky, seorang akademik Amerika Syarikat, mencatatkan bahawa menurut takrif paling sempit, pembiayaan politik dilihat sebagai “wang untuk kegiatan berkempen”, tetapi menambah bahawa ia termasuklah pengumpulan dana untuk aktiviti-aktiviti parti seperti kos menyenggarakan pejabat-pejabat, menjalankan penyelidikan dasar, mengendalikan undian dan pendidikan politik, menjalankan pengiklanan kempen mengenai dasar-dasar mereka, dan mengerahkan pengundi semasa pilihan raya.

Rajah 1 memberikan suatu penunjuk mengenai sumber-sumber pendapatan patut dan tidak patut seseorang calon dan sesebuah parti dan perbelanjaannya semasa kempen pilihan raya. Ia juga memberi contoh membalas budi oleh parti dan calon yang terpilih, suatu petanda bahawa pendedahan sumber dana adalah imperatif dalam pembiayaan politik. Pembiayaan berlebih-lebihan oleh golongan perniagaan atau aliran wang dari sumber-sumber yang menyalahi undang-undang boleh membawa kepada pembayaran balik hutang kempen kepada menggalakkan rasuah.

Sebab-sebab utama mengapa seseorang individu atau firma memberikan dana politik adalah, pertama, untuk menyokong sesuatu ideologi atau ideal tertentu. Umpamanya, firma-firma persendirian diketahui gemar memberikan dana kepada parti yang memperakukan dasar neo-liberal yang memperjuangkan campur tangan yang sedikit daripada kerajaan dalam ekonomi. Sebab kedua pemberian dana kepada parti-parti ialah apa yang telah diistilahkan sebagai faktor “kewangan” yang membabitkan suatu percubaan untuk memperoleh manfaat material, seperti kontrak atau lesen, daripada kerajaan. Sebab ketiga ialah “sosial”, berkaitan dengan percubaan oleh individu-individu untuk mendapat akses kepada kerajaan atau memperoleh penghormatan orang awam. Sebab-sebab ini menunjukkan dengan yakin bahawa sumber-sumber dana sesebuah parti boleh menentukan atau secara aktif membentuk dasar-dasar awam dan perundangan, dan juga mempengaruhi cara pengagihan konsesi kerajaan.

Rajah 1: Bagaimana Wang Mempengaruhi Politik



Sumber: *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). 2003. Handbook: Funding of Political Parties and Election Campaigns. Washington: IDEA.*

Di Malaysia, istilah “politik wang” digunakan untuk memerihalkan pembelian undi semasa pemilihan parti dan pilihan raya umum. Ia juga merujuk kepada pengagihan kontrak, lesen, saham, dana pembangunan dan manfaat-manfaat lain. Politik wang boleh juga berupa naungan politik dan penyalahgunaan kuasa yang membabitkan pilih kasih, nepotisme, dan percanggahan kepentingan dalam pemberian konsesi kerajaan. Sebagai tambahan, frasa “politik wang” biasanya digunakan untuk memerihalkan perkaitan antara politik dengan perniagaan, suatu konsep yang menyatakan perkaitan antara politik dengan perniagaan, khususnya pemilikan entiti korporat oleh parti, kawalan secara langsung dan tidak langsung ke atas syarikat-syarikat oleh ahli-ahli politik dan parti-parti politik, dan campur tangan langsung dan tidak langsung parti-parti politik dan ahli-ahli politik dalam sektor korporat.

Sesetengah daripada kebimbangan yang diungkapkan terhadap pembiayaan parti-parti politik di Malaysia termasuklah:

- a) rejim kawal selia yang lemah ke atas pembiayaan politik;
- b) medan permainan yang tidak searas semasa pilihan raya persekutuan dan negeri kerana sesetengah parti mempunyai lebih banyak akses kepada dana berbanding dengan parti-parti yang lain, yang mana menggugat persaingan pemilihan yang adil;
- c) dakwaan pendanaan secara tersembunyi ke atas ahli-ahli politik, yang boleh menyumbang kepada penjajaan pengaruh dan salah guna sumber-sumber kerajaan; dan
- d) keadaan berpuak-puak yang serius yang tidak berdasarkan pandangan ideologi atau politik yang berbeza tetapi mengenai siapakah di antara pemimpin-pemimpin politik yang paling banyak berupaya untuk mengagihkan dana untuk memperoleh sokongan akar umbi. Fahaman berpuak-puak yang berteraskan wang mengancam kewujudan parti-parti dan menggugat keyakinan orang awam terhadap pemimpin-pemimpin kerajaan.

Malaysia merupakan salah sebuah daripada segelintir negara di mana parti politik memiliki syarikat korporat. Syarikat-syarikat ini termasuklah penerbit utama akhbar berbahasa Inggeris, Melayu, China, dan Tamil; parti-parti ini juga mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dalam firma-firma utama televisyen dan radio. Satu lagi kebimbangan ialah cara pendanaan kempen-kempen pemilihan dalam parti. Jumlah dana yang diagih-agihkan semasa pemilihan parti dikatakan lebih daripada jumlah wang yang dibelanjakan semasa pilihan raya umum.

Kelebihan menjadi penyandang digambarkan oleh Dr Mahathir Mohamad dalam wawancara beliau dengan TI-M:

... Presiden, Ketua Menteri/Menteri Besar, mereka boleh mengumpulkan dana. Dan rakyat di Malaysia, tidak perlu banyak pujukan. Mereka percaya bahawa jika mereka menyumbang, mereka mungkin mendapat sedikit pengaruh. Jadi, apabila tiba masa pilihan raya, rakyat akan datang ... dan wang yang diambil ada kalanya tanpa resit, jadi ia bergantung sama ada anda hendak berlaku jujur atau tidak.

Mantan Ketua Audit Negara Ahmad Noordin, yang memenangi Anugerah Magsaysay telah menyatakan kebimbangannya dan keprihatinannya dalam tahun 1980-an tentang neksus antara politik dan perniagaan kerana ketika itu pun sudah ada parti-parti politik di Malaysia yang mulai memiliki perniagaan.

Kebimbangan dan keprihatinan Ahmad Noordin ada kaitannya dengan tahap ketelusan yang wujud di dalam perundangan sedia ada, seperti undang-undang pilihan raya, corak pembiayaan parti-parti politik dan kempen pilihan raya, dan keupayaan institusi badan-badan kawal selia berkaitan bagi memastikan kesaksamaan dan akauntabiliti semasa pilihan raya.

Bahagian 3 – Adakah Sistem Pengawasan-selia Kini Berfungsi?

Peranan utama sebuah sistem pilihan raya ialah “untuk memilih dan mengsahih kerajaan sesebuah negara, terutamanya dengan memutuskan tuntutan untuk merebut kuasa oleh mereka yang bercita-cita, berkarismatik dengan yang mempunyai hubungan amat rapat, yang mana, dalam setiap masyarakat, kedua-dua pihak merebut-rebut dan bersaing untuk mendapatkan hak memerintah pihak yang lain.”

Integriti dalam proses pembuatan keputusan di dalam sebuah masyarakat demokrasi dapat dijamin hanya jika institusi utama seperti Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR), Badan Kehakiman dan Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia (SPRM) adalah bebas, memiliki sifat kebertanggungjawaban dan berfungsi dengan berkesan dan cekap, iaitu, melakukan perkara yang betul dan melakukannya dengan betul. Justeru, tidak boleh diperkatakan secara berlebihan tentang peranan institusi ini dalam memastikan perjalanan pilihan raya yang bebas dan adil. Adalah suatu kepentingan asasi bahawa prinsip asas demokrasi ditegakkan dalam melaksanakan undang-undang berkaitan pilihan raya dan dalam tindakan pentadbiran oleh SPR.

Adalah jelas, institusi seperti SPR mempunyai kewajipan untuk memastikan bahawa pilihan raya itu bebas daripada sebarang penyelewengan peraturan dan penyalahgunaan. Ini adalah penting kerana sebuah pilihan raya yang bebas memastikan pembabitan yang bebas semua warganegara yang layak sebagai pengundi dan peserta, manakala pilihan raya yang adil pula dapat memastikan mereka turut serta di atas satu aras medan permainan. Sebuah SPR yang bebas dan penerapan undang-undang pilihan raya yang bebas membantu untuk mencegah rasuah pilihan raya, manipulasi pilihan raya atau penyalahgunaan wang untuk mendapatkan jawatan.

Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR)

Autonomi dan Tidak Memihak

Autonomi dan sifat tidak berpihaknya SPR adalah penting untuk memastikan yang SPR berupaya menjaga demokrasi dan integriti proses pilihan raya. Namun demikian, dapat dipertikaikan sama ada SPR menikmati keyakinan awam dari segi sifat yang tidak berpihak itu. Di bawah Perkara 114 Perlembagaan Malaysia, Pengerusi SPR hendaklah “menggambil kira kepentingan mendapatkan sebuah SPR yang menikmati keyakinan awam” dan hanya boleh disingkirkan daripada jawatannya “berdasarkan alasan yang sama dan mengikut cara yang sama seperti halnya seorang hakim Mahkamah Agung.” Walaupun Perkara tersebut bermatlamat untuk memastikan autonomi dan keadaan tidak memihak Suruhanjaya berkenaan, wawancara ahli sains politik Lim Hong Hai dari Universiti Sains Malaysia, dengan mantan Pengerusi SPR, mengatakan bahawa perlantikan Pengerusi SPR melanggar perlindungan perlembagaan ini. Lim menyebut bahawa,

Perdana Menteri berkemungkinan memilih dan melantik sebagai ahli dan terutamanya sebagai Pengerusi (atau Pesuruhjaya) SPR daripada penjawat awam yang sudah bersara

yang beliau kenali secara peribadi dan percaya boleh dijadikan tempat sandaran supaya responsif terhadap kemahuan dan kepentingan partinya.

Pandangan ini disahkan oleh seorang bekas Pengerusi SPR, “Adalah sesuatu yang mengejutkan sekiranya beliau tidak bertindak demikian”. Melihat Pengerusi SPR dilantik sedemikian rupa, timbul keraguan yang serius sama ada Suruhanjaya dapat bertindak tidak memihak dalam perkara-perkara pilihan raya.

Keyakinan orang awam ke atas SPR tergugat ekoran peristiwa yang tidak menyokong imej institusi berkenaan sebagai sebuah entiti yang tidak berpihak. Keraguan mengenai autonomi dan keadaan tidak memihak SPR itu pertamanya tertumpu pada kebimbangan mengenai persempadanan kawasan pilihan raya dan usaha untuk membendung politik wang. Petanda yang jelas melalui suara orang awam semakin lantang yang mendesak SPR supaya tidak memihak, yang mana dapat dilihat pada bulan November 2007 berlaku demonstrasi yang dipanggil Gabungan untuk Pilihan Raya Bersih dan Adil (BERSIH) sebelum pilihan raya umum ke 12 Mac 2008 melibatkan kehadiran penunjuk perasaan yang belum pernah seramai itu. Dalam memorandum yang terperinci yang diserahkan kepada Yang di-Pertuan Agong, Gabungan tersebut antara lain mendesak supaya dipulihkan autonomi dan sifat tidak memihak SPR.

Keraguan yang serius dan berlanjutan begitu lama telah dibangkitkan mengenai sifat tidak memihak SPR mengenai peranannya dalam persempadanan kawasan pilihan raya. Cadangan SPR mengenai persempadanan kawasan pilihan raya perlu dikemukakan kepada Perdana Menteri, yang kemudiannya membentangkannya „dengan atau tanpa ubahsuaian” untuk kelulusan majoriti mudah Ahli Parlimen yang hadir di dalam suatu sidang. Impak amalan demikian, yang diperuntukkan dalam Bahagian 9 Jadual Ketiga Belas Perlembagaan Malaysia, jelas menggugat keupayaan SPR untuk membuat keputusan yang bebas.

Had dalam menguatkuasakan undang-undang

Bercakap semasa Persidangan Kebangsaan TI-M mengenai Reformasi Institusi dan Perundangan tentang Pembiayaan Politik di Malaysia (“Persidangan TI-M mengenai Pembiayaan Politik”) dalam bulan November 2009, Timbalan Pengerusi SPR, Wan Ahmad Wan Omar berkata:

Walaupun SPR merupakan badan pengurusan yang menjaga pilihan raya, kuasa menyiasat apa-apa salah laku oleh parti/calon berkaitan dengan kempen dan terhadap aktiviti kempen yang menyalahi undang-undang, termasuklah memantau pembiayaan politik dan amalan rasuah, bukan di tangan SPR tetapi terletak pada pihak berkuasa lain. Ini merupakan salah satu hambatan yang terpaksa diterima oleh SPR dan ia adalah satu cabaran apabila berdepan dengan aduan dan kritikan daripada parti dan orang awam.

Seperti yang dinyatakan dalam Bab 2, Wan Ahmad merujuk kepada ribuan dan jutaan ringgit yang dibelanjakan semasa tempoh kempen, tetapi sumber wang berkenaan dan perbelanjaan sebenarnya masih tidak diketahui “melainkan terserah kepada calon itu sendiri.”

Timbalan Pengerusi SPR selanjutnya menyatakan:

“Nampaknya sehingga kini, parti-parti politik, malah pengundi berdaftar di dalam kawasan-kawasan pilihan raya, tidak terlalu kisah mengenai penyalahgunaan atau pelanggaran Seksyen 19(1) Akta Kesalahan Pilihan Raya berhubung dengan perisytiharan perbelanjaan pilihan raya. Barangkali toleransi mereka mengenai isu ini disebabkan hakikat bahawa aduan mengenai perbelanjaan berlebihan dalam pilihan raya adalah sukar untuk dibuktikan dan suatu usaha yang tidak berbaloi untuk dilakukan.”

Jelas, bahawa kuasa untuk menyiasat pelanggaran undang-undang pilihan raya adalah sangat penting kepada SPR untuk menjalankan pilihan raya yang bebas dan adil. Satu contoh badan pemantauan pilihan raya yang mempunyai kuasa siasatan adalah Suruhanjaya Pilihan Raya Kebangsaan (NEC) di Korea Selatan. Seperti yang ditegaskan oleh Yoon Jongbin, seorang ahli akademik Korea Selatan, “usaha berterusan NEC untuk menguatkuasakan undang-undang yang sangat neutral telah menyebabkan Suruhanjaya berkenaan memperoleh kredit dan penghormatan daripada warganegara biasa.” Komitmen kukuh NEC untuk menguatkuasakan undang-undang secara tidak pilih kasih atau tidak memihak jelas ditunjukkan, kata beliau, apabila NEC mengisytiharkan bahawa mantan Presiden Roh Moo-hyun telah melanggar undang-undang pilihan raya.

Pengalaman Korea Selatan menunjukkan bahawa tanpa kemahuan politik untuk berubah, kemaraan untuk mendapatkan pilihan raya yang bebas dan adil akan tetap menjadi suatu sasaran jauh.

Peruntukan perlembagaan mengenai kerajaan sementara

Terdapat adanya lompong dalam Perlembagaan Malaysia mengenai kerajaan sementara yang perlu ditangani. Lompong berkenaan dikesan oleh peguam perlembagaan Shad Saleem Faruqi: “Perlembagaan tidak menyatakan peranan kerajaan sementara, bagaimana ia berfungsi, kewajipannya, sama ada ia semata-mata melaksanakan fungsi penting yang asasi atau memiliki kuasa-kuasa biasa sebuah kerajaan. Ia bersandar pada konvensyen Komanwel bahawa kerajaan tidak perlu dilantik sebaik sahaja Parlimen dibubarkan.”

Justeru, kerajaan yang menyandang mengambil peranan sebagai kerajaan sementara. Ini membuatkan pelanggaran terhadap Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954 sukar untuk didefinisikan kerana tidak jelas sama ada janji membabitkan perbelanjaan awam yang diberikan dalam kempen pilihan raya dibuat di atas platform kerajaan atau parti politik.

Bahagian 4 – Masalah dan Halangan untuk Menangani Pembiayaan Politik

Perjalanan Pilihan Raya Umum

Di Malaysia, perjalanan pilihan raya umum dan pilihan raya kecil dikawal selia di bawah Akta Pilihan Raya 1958, Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954 dan sejumlah subsidiari Perundangan Pilihan Raya. Pihak berkuasa utama yang bertanggungjawab bagi menguatkuasakan undang-undang pilihan raya ialah Suruhanjaya Pilihan Raya, yang mempunyai autonomi dalam mengawasi perjalanan pilihan raya. Penganalisan berikut memfokuskan kepada tiga isu utama dalam pembiayaan politik, yakni, had perbelanjaan, pendedahan laporan kewangan, dan penyalahgunaan sumber kerajaan semasa pilihan raya umum.

Had Perbelanjaan

Had perbelanjaan calon merupakan langkah utama bagi memastikan satu aras medan permainan dalam sesebuah pilihan raya. Ini dicerminkan melalui perhatian terperinci yang diberikan dalam mengawal selia perbelanjaan sedemikian dalam Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954. Walau bagaimanapun, perundangan berkenaan mengandungi kecacatan yang menjadikannya tidak berkesan memeriksa rasuah dalam pembiayaan politik. Umpamanya, undang-undang yang sedia ada hanya mengawal selia perbelanjaan calon dan bukannya perbelanjaan parti. Sebab terpenting berleluasanya pengewangan politik adalah kerana tidak ada institusi atau perundangan yang mengawal selia amaun yang dibelanjakan oleh sesebuah parti politik.

Satu lagi kecacatan ialah, perbelanjaan calon hanya dihadkan bagi tempoh dari hari penamaan calon hingga ke hari pembuangan undi. Ini membolehkan calon berbelanja untuk kelengkapan kempen sebelum hari penamaan calon. Oleh sebab kerajaan yang memerintah mempunyai kelebihan kerana merekalah yang menentukan tarikh pilihan raya, calon-calon mereka boleh membuat persiapan jauh lebih awal untuk berkempen dan ini memberi kelebihan kepada mereka jika tempoh berkempen adalah singkat. (Di bawah sistem politik Malaysia, kerajaan yang memerintah mempunyai kuasa mutlak untuk membubarkan Parlimen pada bila-bila masa semasa tempoh lima tahun pemerintahan.)

Akses berat sebelah untuk mendapatkan dana di kalangan parti politik di Malaysia merupakan faktor utama dalam mewujudkan satu medan permainan yang tidak merata dalam pilihan raya. Parti-parti pembangkang telah sekian lama mengkritik amalan sedemikian sebagai pendanaan tersembunyi, yang boleh dilihat dari segi jumlah wang yang dibelanjakan oleh parti-parti BN dalam pilihan raya. Walaupun Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954 meletakkan had siling mengenai perbelanjaan calon dan calon dikehendaki memfailkan kepada SPR laporan perbelanjaan pilihan raya yang telah dibelanjakan, terdapat banyak dakwaan yang mengatakan bahawa wang yang dibelanjakan adalah jauh lebih besar daripada jumlah yang dibenarkan.

Kelengkapan kempen, termasuklah, umpamanya, sepanduk, bendera, poster dan bahan propaganda, yang bersaiz besar dan berwarna penuh, jika dimasukkan ke dalam akaun perbelanjaan calon, jelas akan melebihi had perbelanjaan yang dibenarkan oleh Akta. Oleh sebab parti BN mempunyai lebih banyak akses kepada sumber kewangan berbanding parti-parti pembangkang, mereka boleh dengan mudah berbelanja melebihi lawan mereka.

Pendedahan

Mekanisme teras untuk mewujudkan satu aras medan permainan dalam pembiayaan politik adalah berkisar kepada keperluan pendedahan. Perundangan, khususnya Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954, memberikan perhatian rapat kepada isu pendedahan perbelanjaan pilihan raya. Ejen pilihan raya calon mempunyai peranan utama dalam perkara ini. Beliau bertindak selaku conduit rasmi bagi dana yang diterima dan dibelanjakan semasa dana pilihan raya. Semua perbelanjaan pilihan raya mestilah dibenarkan oleh ejen pilihan raya. Isu pendedahan utama termasuklah sumber-sumber pendapatan dan perbelanjaan bagi pilihan raya. Penyata akaun mestilah didedahkan secara terperinci, jika perlu dan dibutirkan sekiranya praktikal.

Seksyen 23 Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954 cuma menghendaki calon supaya mengemukakan laporan perbelanjaan pilihan raya kepada SPR. Undang-undang tidak mengenakan kewajipan undang-undang ke atas SPR atau pegawainya untuk membantu dalam memeriksa laporan berkenaan. Beban memastikan kejujuran dalam mengisytiharkan perbelanjaan sebenar yang dibelanjakan tidak dianggap berpunca daripada mana-mana calon, partinya atau pihak berkuasa kawal selia.

Seperti yang diperhatikan oleh Timbalan Pengerusi SPR, Wan Ahmad Wan Omar dalam persidangan TI-M mengenai pembiayaan politik dalam tahun 2009, bahawa SPR *“terpaksa menerima Penyata Perbelanjaan Pilihan Raya sebagaimana adanya. SPR terpaksa membiarkannya kepada lawan calon berkenaan untuk menyiasat kesahihan fakta dan angka di dalam Penyata berkenaan, dan untuk memfailkan aduan (menerusi petisyen pilihan raya) di Mahkamah untuk menggugurkan si pemenang.”* Pendedahan perbelanjaan calon kelihatan hanya untuk tujuan kosmetik semata-mata. Langkah berkenaan tidak mencukupi untuk membendung politik wang. Siasatan mengenai sebarang keraguan mengenai berlakunya penipuan atau salah laku, jika semata-mata dibiarkan kepada orang awam, terlalu membebankan kepada pengundi biasa memandangkan kepada kos dan prosedur yang terbabit. Justeru, mekanisme melakukan pemeriksaan terhadap perbelanjaan calon pilihan raya pincang bukan kerana undang-undang, tetapi kerana kesukaran untuk mengamalkannya.

Satu lagi bidang yang penting berkaitan pendedahan kepada orang awam mengenai pembiayaan politik membabitkan pendedahan oleh parti-parti politik. Walaupun semua parti politik dikehendaki di bawah Akta Pertubuhan 1966 melangsungkan mesyuarat tahunan dan menyerahkan akaun beraudit kepada ahli-ahlinya dan kepada ROS, tidak terdapat sebarang keperluan untuk parti politik mendedahkan sumber derma yang diterima.

Jika politik wang hendak dibendung, parti politik dikehendaki mematuhi undang-undang supaya telus mengenai sumber pendapatan dan derma mereka. Reformasi untuk meningkatkan ketelusan dan akauntabiliti parti politik dalam konteks pembabitian politik dibentangkan dalam Bab 6.

Undang-undang yang Mengawal Selia Aktiviti Parti

Parti politik terletak di bawah Akta Pertubuhan 1966. ROS, sebuah badan di bawah cabang Kementerian Dalam Negeri, boleh menolak pendaftaran sesebuah parti politik jika permohonan tersebut dapat dianggap “digunakan untuk tujuan yang tidak sah atau apa-apa tujuan yang menjejaskan atau tidak selari dengan keamanan, kebajikan, keselamatan, ketenteraman awam, kesopanan atau moral di Malaysia.” Akta berkenaan meletakkan parti politik sekumpulan dengan organisasi sivil yang lain. Pengumpulan parti politik dan organisasi sivil ini menimbulkan masalah dari segi pelaksanaan Akta berkenaan.

Perjalanan Pemilihan Parti

Semua parti politik mestilah berdaftar dengan ROS. Pemilihan parti diadakan mengikut perlembagaan parti mereka dan Akta Pertubuhan 1966. Pemilihan ini diserahkan keseluruhannya kepada pengurusan badan parti politik berkenaan. Masalah timbul kerana kekurangan penyeliaan terhadap perjalanan pemilihan parti oleh ROS atau badan pemantauan lain yang sewajarnya. Dengan sikap berpuak-puak yang sudah merebak dalam parti perikatan yang memerintah dan pakatan pembangkang, ditambah dengan politik wang, maka adalah penting untuk mengambil langkah, seperti perundangan mengenai pembiayaan, untuk membantu parti-parti mereformasikan sistem kepartian dalam menangani rasuah. Menerusi peningkatan demokrasi, kebertanggungjawaban, dan ketelusan dalam struktur parti dan dalam proses pembuatan keputusan, pemilihan pemimpin-pemimpin boleh dibuat berdasarkan merit.

Pendedahan Akaun Kewangan Calon yang Bertanding Pemilihan Parti

Wakil parti sering kali mengatakan bahawa pengurusan kewangan dan proses pengumpulan dana sebagai bidang yang paling mudah untuk disalah gunakan. Adalah terlalu sukar untuk pemimpin menjejaki semua aliran wang masuk dan keluar parti, khususnya dengan adanya pejabat dan ahli yang terdapat di seluruh pelosok negara. Penderma boleh juga menimbulkan masalah kepada parti apabila mereka menuntut ganjaran sebagai balasan sokongan mereka. Di dalam lingkungan parti sendiri, semasa kempen pemilihan untuk memiliki pemimpin-pemimpin mereka, terdapat keperluan lebih besar untuk mendedahkan sumber pendanaan dan juga etika penggunaan wang tersebut, termasuklah memastikan bahawa tidak berlaku pembelian undi.

Dalam demokrasi yang lebih membangun, terdapat terlalu sedikit parti yang masih membenarkan sebilangan kecil ahlinya untuk menentukan semua calon untuk pilihan raya atau untuk pemilihan jawatan dalam parti. Amalan silam yang dipacu oleh kepimpinan dan amalan dari atas ke bawah kini dihentikan dengan membabitkan lebih ramai ahli dalam menentukan kepimpinan parti. Terdapat tanda-tanda yang menunjukkan parti-parti politik di Malaysia kini perlahan-lahan bergerak ke arah konsep ini. Perkembangan ini penting sebagaimana yang diakui oleh seorang ahli politik:

(Sememangnya) tiada had mengenai derma, dan penderma bermurah hati kerana mereka meyakini anda boleh menyampaikan perkara tertentu yang bermanfaat kepada mereka – rundingan yang sukar. Ahli parti tidak tahu dan tidak menanyakan maklumat siapakah penderma berkenaan. Asalkan dapat wang, kenapa mereka perlu tanya? Maklumat berkenaan hanya berlegar di kalangan pimpinan atasan kerana mereka yang menderma tidak mahu nama didedahkan. Di kalangan ahli parti, sentiasa akan ada dakwaan berlakunya politik wang kerana jika seseorang calon itu kalah mereka akan menuduh yang menang mengamalkan pembelian undi. Mereka tidak pernah mencerminkan dan menilai diri sendiri. Di Malaysia, ahli politik tidak takut dengan timbulnya reputasi buruk lantaran menerima derma dari sumber khusus. Tetapi penderma sememangnya takut terbabit dalam skandal politik (kerana itulah mereka mahu nama tidak didedahkan) kerana kerajaan boleh menggunakan maklumat mengenai derma berkenaan terhadap parti lawan dan penderma itu sendiri.

Bahagian 5 – Agenda Reformasi (1): Reformasi Institusi

Adalah penting mengakui bahawa pengewangan politik merupakan fenomena yang sudah meluas di Malaysia dan ia menyumbang kepada barah rasuah. Untuk menangani cabaran, adalah perlu untuk dilakukan reformasi mendalam terhadap institusi dan perundangan yang berkaitan pembiayaan politik.

Walau bagaimanapun, penggunaan wang dalam politik adalah suatu elemen jujuk kepada demokrasi, khususnya bagi membolehkan parti berfungsi dengan berkesan. Akan tetapi pembiayaan politik perlu didedahkan dengan sepenuhnya kepada umum dan tertakluk kepada mekanisme pemantauan kerajaan dan sosial yang berkesan.

Reformasi yang dicadangkan di sini berhasrat untuk menambah baik pendedahan awam mengenai pembiayaan politik, menggalakkan penguatkuasaan autonomi dan berkesan oleh rejim kawal selia dan menggalakkan pemisahan perkaitan di antara politik dengan perniagaan, sama ada secara langsung ataupun tidak langsung.

Cadangan reformasi ini menjurus kepada beberapa bidang utama. Institusi pengurusanadbir, khususnya Suruhanjaya Pilihan Raya (SPR), mempunyai tempat utama di dalam cadangan berkenaan. Perubahan perundangan merupakan bidang kedua yang utama. Ketiganya, reformasi media yang dicadangkan, mengiktiraf peranan penting mereka dalam memastikan bahawa pilihan raya adalah bebas dan adil. Akhir sekali, langkah-langkah yang akan meningkatkan persekitaran sosial juga turut dibincangkan.

Jadual: Senarai Syor dalam Mereformasi Pembiayaan Politik

BIL	SYOR
1	Menyemak semula peruntukan di dalam Perlembagaan Malaysia dan perundangan yang mengurustadbir Suruhanjaya Pilihan Raya bagi mempertingkatkan autonomi dan kebebasannya.
2	Memperkenalkan mekanisme yang wajar untuk mempertingkatkan kebebasan fungsi dan perjalanan Suruhanjaya Pilihan Raya.
3	Mewajibkan supaya audit bebas dijalankan oleh juruaudit bertauliah ke atas perbelanjaan pilihan raya parti politik dan calon sebelum dikemukakan kepada Suruhanjaya Pilihan Raya.
4	Membina keupayaan Suruhanjaya Pilihan Raya untuk mengesahkan laporan mengenai pembiayaan kempen.
5	Meletakkan had perbelanjaan calon dan parti politik berdasarkan kawasan geografi pilihan raya dan bilangan pengundi.
6	Memperkenalkan suatu mekanisme untuk mewujudkan sebuah kerajaan sementara yang neutral selepas pilihan raya dipanggil.
7	Menggubal perundangan baru, Akta Parti Politik, untuk mengurustadbir dan mengawal selia perjalanan parti politik.
8	Mendaftarkan parti politik dengan Suruhanjaya Pilihan Raya dan bukan dengan Pendaftar Pertubuhan.
9	Mengawal selia pemilihan dalaman parti di bawah Akta Parti Politik.
10	Mewajibkan pendedahan semua sumber pembiayaan dan perbelanjaan oleh parti-parti politik.
11	Meminda Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954, yang hanya mengawal selia perbelanjaan yang ditanggung antara hari penamaan calon hingga hari membuang undi, untuk mencerminkan semua perbelanjaan yang dibelanjakan untuk pilihan raya umum.
12	Melarang penggunaan pendanaan secara tersembunyi seperti “dana haram”.
13	Mencegah organisasi yang ada kaitannya dengan parti-parti politik daripada digunakan sebagai saluran untuk pendanaan politik.

14	Mengenakan had sumbangan oleh individu kepada parti-parti politik.
15	Melarang parti politik daripada menerima dana dari luar negara.
16	Mengenakan had perbelanjaan bagi aktiviti pemilihan parti politik.
17	Melarang parti daripada memiliki perniagaan, secara langsung atau tidak langsung, dan daripada terbabit dalam perniagaan.
18	Memasukkan semua kumpulan pemegang saham dalam membuat keputusan syarikat untuk sumbangan politik.
19	Memperkenalkan pendanaan langsung daripada kerajaan untuk parti politik untuk membiayai aktiviti pemilihan dan bukan pemilihan.
20	Melarang parti politik daripada memiliki media.
21	Memansuhkan Akta Mesin Cetak dan Penerbitan 1984.
22	Membenarkan akses sama rata dan bebas kepada media awam untuk semua kumpulan berkepentingan di bawah Akta Parti Politik.

Reformasi Institusi

Reformasi institusi adalah perlu untuk menggalakkan kejujuran proses demokrasi, ketelusan, akauntabiliti dan keadilan dalam kempen pilihan raya. Akan tetapi, reformasi ini perlu membabitkan penurunan kuasa kepada agensi yang bertanggungjawab mengawal pengurusan parti politik dan perjalanan pilihan raya parlimen dan negeri.

Oleh itu, komposisi institusi utama yang terlibat perlu dikaji semula untuk memastikan bahawa autonomi institusi tersebut terpelihara. Sebagai tambahan, sesetengah daripada fungsi institusi tersebut perlu dinilai semula untuk mempertingkatkan kebebasan, ketelusan dan akauntabilitinya.

Syor: Mengkaji semula peruntukan di dalam Perlembagaan Malaysia dan perundangan yang mengurustadbir Suruhanjaya Pilihan Raya untuk mempertingkatkan autonomi dan kebebasannya.

Rasional:

SPR, terdiri daripada seorang Pengerusi dan enam anggota yang dilantik oleh Yang di-Pertuan Agong selepas dirundingkan dalam Persidangan Raja-Raja, yang diberi mandat oleh Perlembagaan Malaysia untuk berfungsi sebagai suatu badan yang sama sekali tidak memihak dan bebas. Untuk menjamin autonomi badan berkenaan daripada Eksekutif, Perlembagaan Malaysia menyediakan perlindungan untuk memastikan anggota SPR tidak boleh disingkirkan daripada jawatan, melainkan dalam keadaan yang sangat khusus, serupa dengan keadaan bagi penyingkiran seseorang anggota badan kehakiman. Walau bagaimanapun, dalam tahun 1962, kerajaan telah meminda Perlembagaan untuk mengurangkan kedua-dua kuasa dan kebebasan SPR. Kuasa SPR untuk mengubah sempadan kawasan pilihan raya telah dikurangkan kepada hanya untuk mengesyorkan kepada parlimen, yang mana di bawah pindaan 1962 itu, menjadi penentu akhir melalui suatu majoriti mudah dalam parlimen.

Di bawah Perlembagaan yang dipinda pada tahun 1962 itu, Perdana Menteri boleh membuat penyemakan terhadap syor SPR sebelum mengemukakan atau mengemukakannya semula kepada parlimen untuk kelulusan.

Perlunya SPR diberikan keupayaan untuk menyempurnakan fungsinya tanpa kongkongan telah ditegaskan oleh Timbalan Pengerusi Wan Ahmad Wan Omar dalam persidangan TI-M mengenai pembiayaan politik dalam bulan November 2009: *“Oleh sebab SPR merupakan badan yang menjaga pilihan raya, ia mesti disediakan dengan kuasa secukupnya di bawah undang-undang untuk menjalankan fungsinya di sisi perlembagaan, dalam berurusan dengan politik wang semasa pilihan raya.”*

“Jika SPR diberi kuasa dengan perundangan dan kuasa yang sewajarnya untuk menentang amalan-amalan yang tidak mengikut undang-undang berkaitan pembiayaan politik, tugas untuk memastikan ketelusannya di semua peringkat akan menjadi lebih mudah.”

Bidang yang memerlukan perhatian termasuklah pemilihan anggota SPR untuk memastikan calon berkualiti tinggi dan perwakilan yang meluas bagi merangsang urustadbir demokrasi. Kredibiliti anggota suruhanjaya sepatutnya juga dinilai dengan berhati-hati.

Satu lagi keprihatinan yang penting adalah mekanisme pelaporan, yang seharusnya direka bentuk bagi memastikan kebebasan SPR menerusi pengawasan parlimen. Juga, akan menjadi penting untuk memastikan bahawa keyakinan orang awam terhadap Pengerusi terpelihara setiap masa.

Di Korea Selatan, anggota Suruhanjaya Pilihan Raya Kebangsaan dilantik oleh Presiden, Dewan Kebangsaan dan Ketua Hakim Negara. Anggota Suruhanjaya dipilih daripada tiga badan kerajaan yang berlainan dan diterajui oleh seorang anggota Badan Kehakiman.

Di Malaysia, Parlimen dan Badan Kehakiman seharusnya memainkan peranan dalam pelantikan anggota SPR.

Syor: Menjadikannya mandatori supaya perbelanjaan pilihan raya parti politik dan calon diaudit secara bebas oleh juruaudit bertauliah sebelum dikemukakan kepada Suruhanjaya Pilihan Raya.

Rasional:

SPR tidak memiliki mekanisme yang kukuh untuk memastikan ketelusan dan akauntabiliti dalam proses pendanaan semasa pilihan raya.

Sebagai respons kepada kaji selidik TI-M mengenai pembiayaan politik, SPR menyatakan bahawa ia „tidak mengawal perakaunan politik,“ dan kedua, tidak ada peruntukan untuk juruaudit untuk membuat analisis laporan kewangan parti politik dan calon. Ketiga, SPR tidak menjalankan siasatan ke atas perakaunan politik. Akta Kesalahan Pilihan Raya 1954 menghendaki parti politik dan calon

mengemukakan penyata perbelanjaan mereka manakala beban akauntabiliti diletakkan ke atas parti politik atau pengundi yang terkilan. Oleh itu, orang awam yang ingin mengesahkan laporan perbelanjaan calon yang bertanding dalam pilihan raya terpaksa menanggung kos penyiasatan laporan tersebut. Ini merupakan kerja yang sangat membebankan melihat kepada bilangan dokumentasi yang terbabit, dan secara berkesan menghalang penelitian yang bermakna ke atas laporan berkenaan.

Bahagian 6 – Agenda Reformasi (2): Reformasi Perundangan

Reformasi Perundangan

Reformasi perundangan mestilah dilakukan dalam konteks sebuah demokrasi yang berfungsi sepenuhnya supaya kesemua yang berkepentingan menjadi yakin bahawa perundangan tidak bersifat menyekat dan menghalang fungsi dan kebebasan parti politik. Sebaliknya, tidak adanya kebebasan demokrasi menjejaskan keyakinan terhadap langkah perundangan yang diterima pakai.

Maka, adalah sangat mustahak dipastikan supaya institusi utama termasuklah SPR dan badan kehakiman adalah bebas.

Syor: Menggubal perundangan baru, Akta Parti Politik, untuk mengurustadbir dan mengawal selia cara parti politik berfungsi.

Rasional:

Akta Parti Politik diperlukan kerana beberapa sebab utama:

- Untuk meluhurkan prinsip “pemisahan kuasa” supaya Eksekutif tidak mempengaruhi operasi parti politik, yang mana kini dikawal selia oleh Pendaftar Pertubuhan, yang terletak di bawah bidang kuasa Kementerian Dalam Negeri,
- Pengewangan politik sedang meningkat dan mempunyai akibat sampingan yang penting terhadap kesejahteraan negara,
- Parti politik dan masyarakat bersama adalah entiti-entiti yang agak berbeza justeru perlunya untuk mereka peraturan yang berbeza.

Suatu perundangan baru hendaklah memasukkan peruntukan untuk pendedahan sumber dana, merangkumi pengawalseliaan atau pengharaman pendanaan asing ke atas politik tempatan. Isu lain yang mendatangkan keprihatinan termasuklah wang kakisan, yang diberikan oleh penderma untuk menguasai calon atau parti mereka. Pemulihan boleh juga membabitkan langkah-langkah seperti meletakkan had bagi derma daripada individu, perbadanan dan kesatuan sekerja.

Pemilihan suatu model Akta Parti Politik memerlukan perbincangan yang mendalam dan terbuka. Ahli akademik Kenneth Janda menyerlahkan beberapa model Akta Parti Politik yang dilaksanakan di peringkat global. Antara model-model yang dicadangkan adalah „model promosi“. Di bawah model ini, Akta Parti Politik, menerusi perundangan yang menguntungkan, menggalakkan aktiviti dan kewujudan parti politik. Rasionalnya adalah bahawa ianya tidak akan mengganggu kebebasan parti politik untuk berkempen mengenai kepentingan tertentu asalkan ia tidak mengancam keselamatan negara.

Akta Parti Politik mengasingkan parti politik daripada pertubuhan lain, tidak seperti Akta Pertubuhan yang sekarang ini yang tidak membuat sebarang perbezaan. Sebuah Akta yang berasingan membolehkan peraturan diperkenalkan khusus untuk mengawal selia pembiayaan politik, dan untuk mencegah parti politik daripada mainan pertaruhan wang. Akta sedemikian akan juga mengawal selia aktiviti pilihan raya dan bukan pilihan raya parti-parti politik bagi memastikan wujud urustadbir yang baik dan permainan yang adil. Selanjutnya, Akta Parti Politik boleh memastikan bahawa susunan dan tingkah laku parti bergerak sejajar dengan norma demokrasi.

Suatu had siling perbelanjaan yang jelas ditetapkan untuk kempen pilihan raya adalah penting dalam perundangan ini. Adalah penting memantau ehwal dalaman parti politik untuk mencegah penggunaan wang yang tidak beretika dalam politik, terutamanya semasa pemilihan parti. Pengawasan perlu dilakukan kerana tindakan parti memiliki perniagaan korporat boleh mengganggu proses demokrasi. Khususnya, pemilikan parti ke atas syarikat media cenderung mempunyai kesan yang menyerlah ke atas akses sama rata kepada khalayak.

Akta Parti Politik merupakan satu daripada ciri-ciri paling penting dalam sebuah demokrasi yang matang. Korea Selatan, umpamanya, menggubal Akta Parti Politik 1987 yang memberikan isyarat transformasi negara berkenaan daripada sebuah negara kuku besi menjadi sebuah negara demokrasi. Begitu juga, Malaysia memerlukan transformasi untuk menghapuskan masalah seperti rasuah secara besar-besaran. Ini selari dengan program transformasi kerajaan dalam Bidang Keberhasilan Utama Negara (NKRA), yang mana pembiayaan politik merupakan tujahan utama bidang pencegahan rasuah.

Akta Parti Politik merupakan serampang dua mata. Di satu pihak, ia boleh menggalakkan demokrasi yang lebih besar dalam parti politik dan di pihak yang satu lagi, ia boleh mengubah amalan demokrasi dalam parti ini. Akta berkenaan tidak boleh berbentuk drakonan di mana ia mengawal selia fungsi parti politik terlalu tegar, lalu mengubah tujuannya.

Syor-syor yang berikut akan membentuk komponen-komponen utama Akta Parti Politik:

Syor: Menjadikan mandatori pendedahan sumber pembiayaan dan perbelanjaan oleh parti politik.

Rasional :

Di Malaysia, Akta Pertubuhan 1966 menghendaki semua pertubuhan yang terdaftar di bawah Akta berkenaan, termasuklah parti politik, supaya mengemukakan laporan kewangan tahunan beraudit tetapi tidak dikehendaki mendedahkan laporan berkenaan kepada awam. Parti politik seharusnya dikehendaki oleh undang-undang supaya terbuka mengenai jumlah dan sumber pendapatan dan derma mereka.

Orang awam mestilah diberi hak untuk memeriksa akaun parti politik. Seperti yang ditegaskan oleh Edmund Terence Gomez, pendanaan parti di Jepun, Taiwan, Korea Selatan dan Singapura adalah tertakluk kepada penelitian undang-undang. Malaysia boleh mengikuti langkah ini menerusi Akta Parti Politik.

Ketelusan dalam kewangan menggalakkan lebih ramai pengundi bermaklumat untuk menjalankan hak mereka dalam sebuah demokrasi. Sebagai tambahan, media dan masyarakat sivil diberi kuasa untuk “mengekori wang”, dengan demikian dapat sentiasa menyemak ahli politik. Logiknya adalah bahawa keterbukaan itu pencegah kepada pengaruh wang besar, dan kepada kerahsiaan yang membolehkan pendanaan haram atau derma yang tidak baik.

Semua derma korporat kepada parti politik atau untuk tujuan politik seharusnya tertakluk kepada kewajipan untuk pendedahan dan keterbukaan.

Semasa tempoh tiada pemilihan, parti adalah diperlukan menyiarkan derma yang diterima, secara tetap, yakni setiap suku tahun, tetapi pendedahan harian seharusnya dikehendaki semasa tempoh pilihan raya.

Syor: Mengenakan had sumbangan individu kepada parti politik

Rasional:

Parti politik membiayai aktiviti mereka menerusi pelbagai cara seperti yuran ahli, derma persendirian dan derma korporat.

Menetapkan had siling terhadap sumbangan kepada parti politik merupakan mekanisme yang dipakai secara meluas dan berkesan untuk membendung rasuah politik. Had sumbangan berfungsi sebagai mekanisme terbaik bagi menyemak keupayaan individu persendirian untuk mempengaruhi keputusan pilihan raya atau dasar awam jika calon atau parti yang disokong menguasai kerajaan. Sebaliknya, maklumat mengenai penyokong kewangan seseorang calon atau parti boleh mempengaruhi keputusan pengundian.

Mengawal selia jumlah sumbangan politik mebabitkan penentuan had menerusi undang-undang ke atas jumlah setiap derma. Di beberapa negara, penderma yang dibenarkan dikenal pasti manakala yang lainnya penderma yang tidak dibenarkan dikenal pasti.

Apabila derma dihadkan, ini akan menggalakkan parti politik untuk mempelbagaikan sumber pendapatan dengan melibatkan orang awam. Ianya menyediakan insentif yang baik untuk parti mengumpul dana dari pangkalan yang luas dan dengan itu adalah berlandaskan demokrasi.

Akibat menghadkan derma telah muncul kecacatan yang besar dengan cara mengelat melalui pemecahan derma kepada jumlah-jumlah yang kecil, ada kalanya disebut „*bundling*“, atau derma atas

nama-nama orang lain. Menentukan had sumbangan juga menggalakkan calon yang kaya raya membiayai kempennya sendiri.

Satu lagi isu yang menjadi keprihatinan adalah suatu pinjaman yang boleh diberikan oleh individu atau syarikat kepada seseorang calon, yang mana menurut pentakrifan ianya bukan suatu derma. Pinjaman ini boleh berterusan untuk tempoh yang tidak ditentukan.

Di Malaysia, sama ada penderma korporat atau individu tidak berkewajiban untuk mendedahkan derma kepada khalayak.

Syor: Melarang parti memiliki perniagaan secara langsung atau tidak langsung dan daripada terbabit dalam perniagaan

Rasional:

Perundangan yang menangani pembiayaan politik haruslah menangani isu pemilikan perniagaan oleh parti politik. Bagaimanapun, ini tidak harus menafikan parti politik hak untuk menubuh dan mengendalikan organ berita mereka sendiri. Di kebanyakan negara yang mengamalkan demokrasi adalah lumrah bagi parti politik menjalankan perusahaan yang membabitkan penjualan akhbar dan bahan bacaan parti. Parti diketahui memiliki agensi pengembaraan, pusat rekreasi, pasukan sukan, bank dan firma pembangunan dan pembinaan hartanah. Oleh sebab sebahagian daripada usaha ini jarang memperoleh keuntungan, parti mungkin teringin hendak meneroka bidang perniagaan lain yang mempunyai potensi yang lebih menarik. Di Austria umpamanya, parti politik telah membangunkan aktiviti komersial di kawasan-kawasan seperti pusat pemasaran dan pusat membeli belah, dan pembinaan rumah menerusi syarikat yang dimiliki sepenuhnya atau sebahagiannya oleh parti. Bagaimanapun, di Taiwan, ekoran tekanan orang awam dan siri skandal yang kontroversi, KMT telah mula melepaskan aset-aset korporatnya.

Masalah berhubung dengan pemilikan perniagaan oleh parti adalah bahawa aset perniagaan tersebut sudah dipindah milik ke tangan persendirian. Ini telah meningkatkan politik peribadi, yang mana parti peneraju, seperti UMNO dan MCA memiliki akses paling banyak terhadap perniagaan media menerusi penguasaan langsung atau tidak langsung. Pemilikan perniagaan oleh parti politik dan ahli politik telah menjurus kepada kontroversi besar, termasuklah dakwaan rasuah, naungan, nepotisme, percanggahan kepentingan dan penyalahgunaan kuasa, khususnya oleh mereka yang memiliki kawalan ke atas perniagaan tersebut. Satu lagi dakwaan adalah ahli politik yang menguasai syarikat tersebut mempunyai sumber pendanaan langsung yang tidak ada pada ahli lain dalam parti. Dalam hal syarikat awam tersenarai, satu lagi rentetan isu timbul, termasuklah kebertanggungjawaban kepada pemegang saham minoriti dalam hal bagaimana dana syarikat disalurkan kepada parti.

Bahagian 7 – Agenda Reformasi (3): Pendanaan Langsung dari Kerajaan

Pendanaan Langsung dari Kerajaan

Pembiayaan politik oleh orang awam dalam beberapa bentuk atau lainnya sedang meningkat dalam demokrasi di seluruh dunia. Dalam kajian yang dijalankan oleh Institut Antarabangsa bagi Bantuan Demokrasi dan Pilihan Raya (IDEA) dalam tahun 2003, yang meliputi 111 buah negara, yang mana 65% daripadanya menyediakan pendanaan langsung kerajaan kepada parti politik manakala 71% daripadanya menyediakan pendanaan tidak langsung kepada parti politik.

Satu tanggapan bahawa dana awam membantu memastikan calon, terutamanya yang mewakili pembangkang, memiliki sumber yang mencukupi untuk mengendalikan kempen yang dapat berterusan. Penggunaan wang awam mungkin memerlukan akauntabiliti dan dengan demikian meningkatkan pendedahan.

Bentuk pendanaan awam bolehlah meliputi wang kepada parti politik, pendanaan untuk calon, insentif cukai dan penggunaan media secara percuma atau pada kadar diskaun. Di Jerman, umpamanya, sumber pembiayaan politik datang dari tiga bidang utama, yakni pembiayaan awam yang sebahagian besar berdasarkan kepada keputusan pilihan raya yang lalu, yuran tahunan keahlian parti politik dan derma individu.

Peruntukan pembiayaan awam hendaklah diselaraskan setiap tahun berdasarkan tahap inflasi negara. Amaun sebenar pembiayaan awam hendaklah ditentukan oleh jawatankuasa bebas yang berautonomi dan berwibawa, sebaik-baiknya yang terdiri daripada wakil masing-masing perikatan yang memerintah dan pakatan pembangkang di Malaysia, wakil dari perkhidmatan awam, pemerhati pilihan raya, ahli akademik dan pertubuhan masyarakat sivil. Ini boleh dilakukan melalui kaedah cuba-cuba sehinggalah satu amaun pembiayaan politik yang wajar dapat dicapai, yang tidak memperkukuhkan mahupun menafikan parti politik daripada mendapat sokongan yang sah.

Di negara di mana pembiayaan awam kepada parti politik dibenarkan, peraturan mengenai pembiayaan parti dan kempen pilihan raya, secara umumnya berdasarkan prinsip yang berikut: Imbangan yang munasabah di antara pembiayaan awam dengan pembiayaan persendirian, kriteria yang adil dalam pengagihan sumbangan kerajaan kepada parti, peraturan yang ketat mengenai derma persendirian, suatu nilai ambang dalam perbelanjaan parti yang terkait dengan kempen pilihan raya, akaun dengan ketelusan sepenuhnya, penubuhan sebuah pihak berkuasa audit yang bebas di bawah Suruhanjaya Pilihan Raya yang baru dibentuk semula dan sekatan yang bermakna bagi parti dan calon yang melanggar peraturan berkenaan.

Walau bagaimanapun, pembiayaan awam kepada pilihan raya memerlukan peraturan dan pemantauan yang mencukupi untuk menjamin bahawa penyalahgunaan bantuan sedemikian berlaku di tahap minimum, walaupun tidak dapat dihapuskan sama sekali penyalahgunaan sokongan tersebut. Peraturan ini hendaklah meliputi halangan untuk menyemak parti atau individu yang memasuki

proses pilihan raya walaupun mereka kurang mendapat sokongan yang mencukupi atau kurang wibawa.

Isu dan Cabaran Dalam Pembiayaan Langsung Kerajaan

Bagaimanapun, dengan pendanaan awam yang telah diperkenalkan di sebilangan negara, Casas-Zamora memerhatikan bahawa dinamik sistem parti merupakan satu fenomena yang sangat kompleks untuk membolehkan mereka sama-sama terjejas oleh pendanaan langsung dari kerajaan. Berikut adalah halnya walaupun pendanaan langsung dari kerajaan mempunyai tiga manfaat utama. Pertama, ia menyediakan ahli-ahli politik autonomi dan bantuan lebih besar untuk membendung rasuah berkaitan dengan kewangan dalam politik; kedua, ia menggalakkan persamaan peluang dalam politik dan dengan yang demikian menggalakkan persaingan yang sebenar semasa pilihan raya; dan akhirnya, ia mempermudah pertubuhan dan menginstitusikan parti politik dengan menyediakannya kestabilan yang mereka perlukan untuk menjalankan aktiviti dengan berkesan.

Pengkritik terhadap pendanaan langsung dari kerajaan mencabar ketiga-tiga tanggapan tersebut dengan menghujah, antara lain, bahawa pembiayaan politik bentuk ini membekukan sistem parti, menurunkan bilangan keahlian parti, melemahkan semangat kesukarelawanan untuk menderma kepada parti dan mengancam keakraban pergaulan yang telah tertanam dalam parti.

Mengakui peringatan amaran ini, reformasi membabitkan pembiayaan politik perlu dibahagikan kepada peraturan dan bantuan atau sumbangan, suatu isu yang diakui dan diterima pakai di sebilangan negara. Kebanyakan negara demokrasi menyekat penggunaan sekurang-kurangnya beberapa sumber derma persendirian, sama ada dengan mengharamkannya atau dengan menetapkan had siling sumbangan berkenaan. Sekatan ke atas derma bermatlamat menghalang parti dan calon terhutang budi kepada kepentingan persendirian.

Rumusan yang lebih berkesan bagi pengawalan awam terhadap wang politik nampaknya memerlukan kepada kehadiran sebuah sistem pembiayaan politik yang komprehensif berdasarkan kepada tiga rukun utama: pendedahan penuh, agensi penguatkuasaan yang bebas, dan pendanaan awam yang munasabah. Pendedahan memerlukan pelaporan yang sistematik, pengauditan, akses awam kepada rekod dan publisiti. Objektif mendedahkan kewangan politik adalah untuk menjadikan akaun ahli politik suatu perkara yang diketahui umum dan menjadi perdebatan politik. Penguatkuasaan menghendaki suatu agensi yang bebas yang dikurniai dengan kuasa undang-undang yang seperlunya untuk menyelia, menentusah, menyiasat dan jika perlu, mengambil prosiding undang-undang.

Pendanaan awam yang telus adalah dilihat sebagai satu daripada pilihan untuk memerangi amalan penyalahgunaan sumber negara dan pendanaan orang yang kaya raya (plutokratik) yang menyemarakkan rasuah kewangan dalam politik.

Satu lagi perkara penting yang perlu diperhatikan dalam mempertimbangkan reformasi pembiayaan politik adalah hakikat bahawa setiap rejim kawal selia mestilah membuat imbangan di antara kebebasan asasi calon pilihan raya untuk berkomunikasi dengan pengundi dengan akses yang mencukupi dan sama rata terhadap wang semasa kempen untuk lebih berkesan menyampaikan manifesto mereka. Masyarakat demokrasi yang berbeza telah sampai kepada kesimpulan yang bertentangan mengenai imbangan yang paling wajar dalam konteks khususnya budaya dan perlembagaan mereka. Oleh yang demikian, wujud keperluan untuk mengawal kedua-duanya, iaitu *bekalan* (sumber dana) dan *permintaan* (amaun yang boleh dikutip oleh parti atau ahli politik).

Bahagian 8 – Agenda Reformasi (4): Reformasi Media

Reformasi Media

Media massa seperti dengan institusi sosial yang lain, tidak beroperasi dalam suatu kekosongan sosial. Kerajaan, parti politik, perbadanan, kumpulan pelobi dan kumpulan masyarakat sivil, antara lain, berinteraksi dengan media, masing-masing mencuba untuk memperoleh akses kepadanya dengan harapan menjalankan pengaruh dan kuasa.

Di negara di mana demokrasinya rapuh, hubungan di antara kerajaan dengan media massa arus perdana yang telah sekian tahun begitu kukuh yang mana mengancam kebebasan dan kredibiliti media.

Melaksanakan reformasi dalam persekitaran media menjadi sangat mencabar kerana wadah media utama di Malaysia dimiliki atau dikuasai secara langsung atau tidak langsung oleh parti-parti komponen BN atau pemimpin-pemimpin mereka. Satu langkah segera untuk menangani akses tidak sama rata parti politik terhadap media massa adalah dengan memberi mandat kepada semua media yang disokong oleh pembayar cukai termasuklah saluran TV dan radio dan Kementerian Penerangan supaya bertindak tidak memihak semasa pilihan raya dan memberikan semua pertubuhan yang bertanding pertimbangan yang sama rata. Pelanggaran syarat ini hendaklah dikira sebagai amalan pilihan raya yang korup.

Syor: Melarang Pemilikan Media oleh Parti Politik

Rasional:

Pada masa ini, tidak ada peraturan yang mengawal pemilikan media oleh parti politik. Walaupun kumpulan media utama pada masa ini tidak lagi secara langsung dimiliki oleh parti politik, ianya dipercayai mempunyai perkaitan rapat dengan ahli-ahli politik yang berpengaruh. Antara yang terkecuali adalah The Star yang dimiliki oleh cabang pelaburan MCA Huaren Holdings dan Utusan Malaysia yang pemilik majoritinya adalah UMNO. Parti-parti pembangkang memiliki organ parti mereka sendiri seperti Rokat (DAP), Harakah (PAS) dan Suara Keadilan (PKR). Oleh itu, parti-parti politik utama dapat menjalankan kempen sepanjang tahun dan terus menerus menyediakan maklumat yang berteraskan parti.

Parti politik hendaklah dilarang daripada memiliki media selain organ parti mereka sendiri, bagi memastikan satu aras medan permainan semasa pilihan raya. Parti yang memiliki pertubuhan media sendiri mempunyai kelebihan yang tidak adil kerana mereka boleh mengenakan pengaruh yang tidak seimbang kepada pengundi. Demi permainan yang adil, peraturan berkaitan dengan media hendaklah seragam digunakan. Usaha untuk mempertingkatkan etika kewartawanan hendaklah ditingkatkan dalam suatu persekitaran di mana media kerap mudah dipengaruhi oleh mereka yang

berkepentingan termasuklah ahli politik. Umpamanya, pertubuhan media hendaklah mendukung hak untuk menjawab oleh pihak yang terkilan sebagai satu rukun asasi.

Parti Kuomintang (KMT) di Taiwan kehilangan pilihan raya presiden dalam tahun 2000 dan 2004 akibat keprihatinan awam terhadap rasuah politik yang timbul daripada pemilikan media dan perniagaan-perniagaan lain. Terdapat juga tekanan orang awam untuk mendesak parti berkenaan menjual perniagaannya. Ekoran dari situ, Parti Progresif Demokratik (DPP) meluluskan perundangan mengharamkan parti politik memiliki perniagaan. Pada masa ini, KMT sedang dalam proses melepaskan asetnya dan mengembalikan wang tunai kepada Perbendaharaan.

Syor: Membenarkan akses sama rata dan bebas terhadap media awam untuk semua kumpulan berkepentingan di bawah Akta Parti Politik

Rasional:

Perlu diperhatikan bahawa sekatan yang dikenakan oleh undang-undang bukan pilihan raya dan kebanyakan kekurangan yang dihadapi oleh pembangkang dalam berkempen tidak semestinya disokong oleh SPR. "*Situasi boleh kelihatan sangat menindas*", mantan Pengerusi SPR menyatakannya dengan tidak bersetuju, "*apabila, pada ketika tertentu, peraturan tertentu yang telah dilonggarkan bagi parti-parti tertentu ... dan dikenakan secara berbeza ke atas kumpulan dan orang yang berbeza.*" SPR telah cuba untuk menyinggung kerajaan supaya mengurangkan amalan berkempen yang tidak adil. Ia telah mencadangkan kepada Kabinet supaya parti politik dibenarkan masa ke udara semasa pilihan raya umum berdasarkan bilangan calon yang diturunkan oleh parti politik.

Di Amerika Latin, hampir semua negara memastikan kebebasan akses kepada media semasa pilihan raya dan terdapat prosedur dalam memperuntukkan masa ke udara dan ruang dalam media cetak, justeru mewujudkan satu aras medan permainan untuk semua pihak. Walau bagaimanapun, terdapat pengharaman terhadap pengiklanan berbayar dalam media oleh parti politik dan calon semasa pilihan raya.