



Kedudukan Dana Aspirasi Dewan Perwakilan Rakyat dalam Ketatanegaraan Indonesia

Mei Susanto
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Jln. Dipati Ukur No. 35 Bandung 40132
m.susanto@unpad.ac.id

Abstract

The aspirations fund of the House of Representative to be one hot issue discussed publicly, especially with regard to the function and right of the House budget. Problems posed, first, how the position of the aspirations funds of the House associated with the function of the House Budget? Second, what the aspirations funds of the House become a necessity in response to House obligation in fulfilling the aspirations of the people? This research is doctrinal, using primary and secondary legal materials, in the form of some legislation, literature and research results which are relevant to the object of research. The approach used in this study is the approach of legislation, comparison, and conceptual. The study concluded, first, the aspiration funds of the House is not in accordance with the budget function of the House, because the House should function gives approval, not received and allocation of a specific budget as an executive. Secondly, the aspirations fund of the House is not an answer to the need to meet the aspirations of the people, can even cause negative culture that is pork barrel politics.

Keywords: The aspiration funds; the right budget of the house; and pork barrel

Abstrak

Dana aspirasi DPR menjadi salah isu yang hangat diperbincangkan publik, terutama berkaitan dengan fungsi dan hak *budget* DPR. Permasalahan yang diajukan, *pertama*, bagaimana kedudukan dana aspirasi DPR dikaitkan dengan fungsi anggaran DPR? *Kedua*, apakah dana aspirasi DPR menjadi kebutuhan sebagai respon kewajiban DPR dalam memenuhi aspirasi rakyat? Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal, dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, berupa peraturan perundang-undangan, literatur dan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan objek penelitian. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, perbandingan, dan konseptual. Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, dana aspirasi DPR tidak sesuai dengan fungsi anggaran DPR RI, karena DPR seharusnya berfungsi memberikan persetujuan, bukan memperoleh jatah anggaran tertentu sebagaimana eksekutif. *Kedua*, dana aspirasi DPR bukanlah sebuah jawaban atas kebutuhan dalam memenuhi aspirasi rakyat, bahkan dapat menimbulkan budaya negatif yaitu *pork barrel politics*.

Kata-kata Kunci: Dana aspirasi; fungsi anggaran hak budget DPR; dan *pork barrel*

Pendahuluan

Dana Program Pengembangan Daerah Pemilihan (P2DP) atau yang dikenal dengan dana aspirasi DPR menjadi salah satu isu hangat yang diperbincangkan publik dan bahkan menjadi polemik. Polemik tersebut terletak pada kewenangan DPR memperoleh dana aspirasi yang dianggap tidak sejalan dengan fungsi anggaran (hak *budget*) DPR, soal besaran dana yang dianggarkan, potensi korupsi, dan sebaran anggaran yang tidak merata setiap daerahnya serta akan dapat menimbulkan politik yang tidak sehat dalam bentuk patronase politik.

Polemik tersebut disampaikan oleh Riris Katharina dengan adanya kelompok yang mendukung dan menolak kebijakan dana aspirasi DPR.¹ Menurut Katharina, alasan yang dikemukakan oleh para pendukung kebijakan ini, antara lain karena kebijakan dana aspirasi dianggap sebagai wujud nyata dalam menindaklanjuti aspirasi dari daerah pemilihan (dapil) para anggota DPR sekaligus mempercepat proses pembangunan dengan cara memotong rantai birokrasi, sehingga kebijakan ini akan dapat memulihkan kepercayaan publik pada DPR. Apalagi kebijakan ini sebenarnya telah dipraktikkan di badan anggaran dan beberapa komisi di DPR khususnya yang berkaitan dengan infrastruktur, sehingga dana aspirasi DPR dibuat dalam rangka memberikan keadilan dan mengurangi kecemburuan. Selain itu, praktek dana aspirasi di beberapa negara yang dikenal dengan *Constituency Development Fund* (CDF) dianggap sukses dijalankan dalam rangka pemerataan pembangunan.²

Katharina juga menyebut kelompok yang menolak, baik berasal dari kalangan anggota DPR sendiri maupun masyarakat yang diwakili oleh kelompok lembaga swadaya masyarakat (LSM), dengan alasan kebijakan dana aspirasi tumpang tindih dengan program pemerintah, berpotensi menimbulkan kekacauan administrasi keuangan negara, tidak sejalan dengan asas, fungsi dan peran DPR, tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan pembangunan, serta membahayakan demokrasi karena akan menguatkan oligarki partai politik, kolusi

¹ Riris Katharina, "Dana Program Pengembangan Daerah Pemilihan DPR RI (Dana aspirasi) Dalam Perspektif Kebijakan Publik", artikel dalam *Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)*, Sekretariat Jenderal DPR RI, Vol. VII, No. 12/II/P3DI/Juni 2015, hlm. 17-18.

² *Ibid.*

dan nepotisme.³ Yang paling terlihat misalnya jumlah anggaran yang cukup besar dan penyebaran yang tidak merata. Dengan rincian setiap anggota DPR per tahun memperoleh dana aspirasi sebesar Rp. 20.000.000.000,00, maka total pengeluaran negara satu tahunnya mencapai sekitar Rp. 11.200.000.000.000,00. Berdasarkan perhitungan kasar, dana aspirasi untuk Pulau Sumatera mencapai Rp. 2.400.000.000,00; untuk Pulau Jawa Rp. 6.120.000.000,00; Pulau Bali dan Nusa Tenggara mencapai Rp. 640.000.000.000,00; Pulau Kalimantan Rp. 700.000.000.000,00; Pulau Sulawesi Rp. 940.000.000.000,00; Maluku Rp. 140.000.000.000,00; dan Papua hanya mencapai Rp. 260.000.000.000,00.⁴ Anggaran sebesar itupun berpotensi untuk dikorupsi mengingat proses penggunaan anggaran yang belum jelas, apalagi DPR dianggap sebagai salah satu lembaga terkorup.⁵

Apabila dilihat dari aspek hukum tata negara, penolakan dana aspirasi DPR bertumpu pada ketidaktepatan kewenangan fungsi anggaran DPR, sementara yang memberikan dukungan berangkat dari persoalan akan ketidakmampuan anggota DPR sebagai wakil rakyat untuk dapat secara nyata menerjemahkan aspirasi konstituennya, sehingga dana aspirasi DPR dianggap sebagai upaya nyata dalam menyelesaikan persoalan tersebut. Hal tersebutlah yang kemudian akan diulas dalam penelitian ini. Fokus utamanya adalah berkaitan dengan kedudukan dana aspirasi dari aspek fungsi anggaran (*hak budget*) DPR serta kebutuhan dana aspirasi dari perspektif hukum tata negara, khususnya dalam merespon tuntutan agar anggota DPR menjalankan fungsi perwakilan dan aspirasi secara lebih konkret.

Rumusan Masalah

Permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini, *pertama*, bagaimana kedudukan dana aspirasi DPR dikaitkan dengan fungsi anggaran DPR? *Kedua*, apakah dana aspirasi DPR menjadi kebutuhan sebagai respon kewajiban DPR dalam memenuhi aspirasi rakyat?

³ *Ibid.*, hlm. 18.

⁴ *Ibid.*

⁵ "Global Corruption 2017", <http://www.ti.or.id/index.php/press-release/2017/03/07/global-corruption-barometer-2017-indonesia>, diakses 4 Februari 2017.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis: *pertama*, kedudukan dana aspirasi DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Kedua*, model pemenuhan aspirasi rakyat dalam proses pembahasan RAPBN.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal, dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, berupa beberapa peraturan perundang-undangan, literatur dan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan objek penelitian. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan komparatif, dan pendekatan konseptual.⁶ Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk meneliti, mendalami dan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur dana aspirasi dan fungsi anggaran DPR. Pendekatan komparatif digunakan melalui perbandingan dengan model dana aspirasi di Amerika Serikat, dengan alasan terdapat praktik di negara tersebut apalagi sistem pemerintahan yang dianut Amerika Serikat sama dengan Indonesia yaitu sistem presidensial. Selain itu, pendekatan komparatif juga digunakan dengan melihat praktik di beberapa negara berkembang yang itu sesuai dengan karakter Indonesia sebagai negara berkembang. Sedangkan pendekatan konseptual dipergunakan untuk mendalami dan menganalisis konsep-konsep yang ada berkaitan dengan dana aspirasi dan fungsi anggaran DPR. Bahan-bahan yang terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan menekankan pada aspek menarik asas-asas hukum (*rechtbeginselen*), khususnya terhadap kedudukan dana aspirasi berkaitan dengan fungsi anggaran DPR.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Sejarah Dana Aspirasi dan Pengaturannya di Indonesia

Pembahasan penelitian ini dimulai dari sejarah lahirnya dana aspirasi dan pengaturannya di Indonesia, hal tersebut penting mengingat dana aspirasi adalah suatu hal yang baru dalam ketatanegaraan Indonesia.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 93-95.

Dana aspirasi DPR muncul pertama kali pada 2010 yang dimotori oleh Fraksi Golkar dengan mengusulkan anggaran sebesar Rp. 15.000.000.000,00 untuk setiap anggota DPR yang akan diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2011 dengan alasan untuk program percepatan pembangunan di daerah pemilihan.⁷ Usulan tersebut ditolak oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ketika itu, dengan alasan pengadaan dana aspirasi semacam itu dianggap menyamakan kewenangan eksekutif dan legislatif.⁸ Presiden SBY pun menyarankan DPR menjalankan tugas utamanya menjadi pengawas pemerintah, bukan ikut membuat program.⁹

Karena penolakan tersebut, maka dana aspirasi pada 2011 tidak dapat direalisasikan. Apalagi dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) saat itu, tidak ada dasar hukum dana aspirasi DPR. Namun demikian, keinginan untuk memasukkan dana aspirasi masih ada, sehingga dalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 (sebagai ganti UU No. 27 Tahun 2009), disepakati rumusan yang menegaskan keberadaan dana aspirasi DPR yang terdapat dalam Pasal 80 huruf j "Anggota DPR berhak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan".¹⁰

Atas dasar itu, dibentuklah Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengusulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan. Dalam peraturan ini, dana aspirasi dapat diusulkan oleh perorangan anggota DPR maupun diusulkan secara bersama yang diintegrasikan ke dalam program pembangunan nasional dalam APBN.¹¹ Adapun usulan tersebut dapat berasal dari inisiatif sendiri,

⁷ Hendri F. Isnaeni, "Gentong Babi di Parlemen", <http://historia.id/modern/gentong-babi-di-parlemen>, diakses 2 Februari 2017, lihat juga Riris Katharina, *Op.Cit.*, hlm. 19. Dengan demikian akan ada total dana aspirasi sebesar Rp. 8.400.000.000.000,00 untuk 560 orang anggota DPR.

⁸ Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, *Dana aspirasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia*, Jakarta, 2015, hlm. 5.

⁹ "Cerita SBY Tolak Dana Aspirasi DPR", <http://news.detik.com/berita/2950741/cerita-sby-tolak-dana-aspirasi-dpr-karena-dimarahi-rakyat-5-tahun-lalu>, diakses 2 Februari 2017.

¹⁰ Sebastian Salang menyebut munculnya ketentuan tersebut sebagai penyelundupan yang halus tanpa disadari oleh masyarakat. Lihat "Begini Kisah Ngototnya DPR Mengusulkan Dana Aspirasi Rp. 11.200.000.000.000,00", <http://news.detik.com/berita/2951167/begini-kisah-ngototnya-dpr-mengusulkan-dana-aspirasi-rp-112-t>, diakses 2 Februari 2017. Hal tersebut tidak lain karena pembahasan UU MD3 pada tahun 2014 kurang partisipatif, bahkan publik baru mengetahui ada Pasal 80 huruf j sebagai dasar dana aspirasi, setelah DPR ramai-ramai membahas mekanisme pengusulan dana aspirasi tersebut.

¹¹ Pasal 3 ayat (2 dan 3) Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015.

pemerintah daerah, atau aspirasi masyarakat di daerah pemilihan.¹² Setiap anggota DPR hanya mengusulkan dana aspirasi dari daerah pemilihannya.¹³

Program yang dapat menggunakan dana aspirasi harus memenuhi kriteria: (a) kegiatan fisik; (b) pembangunan, rehabilitasi, dan/atau perbaikan sarana dan prasarana; (c) hasil pelaksanaan Program yang berkaitan langsung dengan pelayanan kepada masyarakat; dan (d) penganggaran melalui dana alokasi khusus program pembangunan daerah pemilihan.¹⁴ Adapun kegiatan fisik dapat ditujukan bagi: (a) kelompok masyarakat; (b) desa, desa adat, kelurahan, dan/atau yang disebut dengan nama lain; (c) lembaga pendidikan; (d) lembaga adat; (e) lembaga sosial; dan/atau (f) pemerintah daerah kabupaten/kota.¹⁵

Secara lebih konkret program dana aspirasi dapat berupa pembangunan, perbaikan atau peningkatan: (a) implementasi hasil riset dan teknologi terapan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; (b) penyediaan air bersih; (c) sanitasi, termasuk mandi, cuci, kakus/jamban, dan sampah/limbah rumah tangga; (d) tempat ibadah serta sarana dan prasarana keagamaan; (e) kantor desa, desa adat, kelurahan, dan/atau yang disebut dengan nama lain; (f) sarana olahraga atau sarana kesenian; (g) perpustakaan atau taman bacaan umum; (h) panti sosial; (i) penyediaan sarana internet; (j) penyediaan penerangan jalan umum; (k) jalan atau jembatan desa, desa adat, kelurahan, dan/atau yang disebut dengan nama lain; (l) irigasi tersier; (m) pemakaman umum; (n) sarana dan prasarana pertanian/perikanan; (o) puskesmas, pondok bersalin desa, dan ambulan; (p) ruang kelas, sarana dan prasarana pendidikan, dan pesantren; (q) pasar rakyat atau pasar tradisional; (r) pengadaan benih, bibit, dan ternak; dan/atau (s) pembangunan fisik lainnya.¹⁶

Setelah menyelesaikan peraturan tersebut, pada 2015 DPR mengusulkan dana aspirasi untuk RAPBN 2016 sebesar Rp.20.000.000.000,00 untuk setiap anggota DPR, sehingga total anggaran dana aspirasi yang harus disediakan sekitar Rp. 11.200.000.000.000,00. Hal tersebut kemudian ditolak oleh Presiden Joko Widodo,

¹² Pasal 3 ayat (4) Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015.

¹³ Pasal 3 ayat (5) Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015.

¹⁴ Pasal 10 ayat (1) Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015.

¹⁵ Pasal 10 ayat (2) Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015.

¹⁶ Pasal 11 Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015.

melalui Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Andrinof Chaniago yang mengatakan konsep dana aspirasi dapat bertabrakan dengan visi misi Presiden.¹⁷

Karena penolakan tersebut, sampai dengan 2017, DPR tidak dapat merealisasikan dana aspirasi tersebut.¹⁸ Dengan demikian, walaupun dana aspirasi DPR memiliki dasar hukum dalam UU MD3 maupun Peraturan DPR, namun kedua peraturan tersebut tidak dapat dilaksanakan karena penolakan dari Presiden. Jika ditelisik lebih dalam, hal ini menunjukkan pembentukan dasar hukum dana aspirasi belumlah matang dan melibatkan seluruh pihak. Akibatnya penolakan yang banyak dilakukan oleh publik maupun oleh Presiden secara langsung, menjadi bukti pembentukan dasar hukum dana aspirasi tidak melalui proses yang benar dan partisipatif.¹⁹

Selain itu, banyak pihak menyebut dana aspirasi DPR yang berbasiskan daerah pemilihan mirip dengan politik gentong babi (*pork barrel politics*) yang dipraktikkan di Amerika Serikat serta model *Constituency Development Fund* (CDF) yang dipraktikkan di beberapa negara berkembang. Karena itu, pembahasan berikutnya akan melihat aspek dana aspirasi DPR dari konsep *pork barrel politics* maupun CDF untuk melihat kesamaan maupun perbedaannya.

***Pork Barrel Politics* di Amerika Serikat dan *Constituency Development Fund* (CDF) di Beberapa Negara Berkembang**

Pork barrel politics atau politik gentong babi dan *constituency development fund* (CDF) atau dana pembangunan konstituen merupakan dua istilah yang memiliki akar sejarah dan latar belakang yang berbeda namun memiliki kemiripan

¹⁷ “Jokowi Tak Setuju Dana Aspirasi DPR RP. 11 T”, <http://www.cnnindonesia.com/politik/20150624162656-32-62133/jokowi-tak-setuju-dana-aspirasi-dpr-rp-11-triliun/>, diakses 3 Februari 2017.

¹⁸ Penolakan Presiden Jokowi tersebut sudah tepat. Walaupun penolakan tersebut dapat mempengaruhi pola hubungan presiden dan DPR, namun sikap Jokowi sudah tepat. Hal ini sejalan dengan salah satu prasarana Saldi Isra dalam membangun pola hubungan yang baik, yaitu membangun kesadaran bahwa di antara kedua lembaga dalam desain hubungan antar lembaga mereka memiliki kewenangan masing-masing, sesuai dengan desain *separation of power*. Saldi Isra, “Hubungan Presiden dan DPR”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 Nomor 3, September 2013, hlm. 413.

¹⁹ Katharina menyebut kebijakan dana aspirasi DPR hanya menggunakan pendekatan kelembagaan dan elit yang bersifat *top down* dan konservatif sehingga memperoleh penolakan dari publik. Riris Katharina, *Op.Cit.*, hlm. 19.

dibeberapa sisi. *Pork barrel politics*²⁰ juga ada yang menyebut *pork barrel spending*²¹ lahir dari sistem politik Amerika Serikat yang mengacu pada pengeluaran yang diusahakan oleh para politisi untuk konstituennya sebagai imbalan atas dukungan politik, baik dalam bentuk kampanye atau suara pada pemilihan umum.²² Tujuannya tidak lain agar mereka dapat terpilih kembali dalam pemilu berikutnya. Sementara itu CDF lahir dari praktik yang terjadi di India pada 1993 namun menjadi lebih terkenal saat sukses diterapkan oleh Kenya pada 2003, sehingga banyak negara yang kemudian mencoba mengadopsinya (terutama di negara-negara berkembang).²³ CDF sendiri merupakan skema desentralisasi anggaran yang berasal dari pusat ke daerah berbasiskan konstituen (daerah pemilihan) untuk pembelanjaan proyek-proyek pembangunan sesuai kebutuhan pada level lokal.²⁴ Dicontohkan proyek-proyek tersebut antara lain pembangunan fasilitas sekolah, fasilitas kesehatan dan sistem pasokan air.²⁵ Dengan demikian, anggota parlemen memiliki peranan yang penting dalam mengawasi penggunaan anggaran CDF tersebut karena berkaitan dengan daerah pemilihannya.

Wendi Mc Elroy menyebut *pork barrel politics* sudah berlangsung sejak pertama kali Kongres Amerika berlangsung pada 1790 yang menyetujui penggunaan anggaran negara untuk penyelesaian mercusuar Maine di

²⁰ Adalah Edward Everett Hale yang pertama kali memperkenalkan istilah *pork barrel* dalam *The Children of the Public* (1863), sebagai metafora atau sindiran sederhana untuk setiap bentuk pengeluaran publik untuk warga. Istilah tersebut semakin populer setelah Chester Collins Maxey menuliskannya dalam artikel "A Little History of Pork" dalam *National Municipal Review* pada 1919. Lihat "Pork Barrel Spending", http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Pork-barrel_spending/en-en/, diakses 4 Februari 2017. Di negara-negara lain, praktik "politik gentong babi" disebut *patronage* (patronase). Di Denmark, Swedia, dan Norwegia disebut "*election pork*" di mana para politisi mengumbar janji-janji sebelum pemilihan berlangsung. Di Republik Ceko disebut *predvolebni gulas* atau "gulai pra-pemilu" yang memiliki arti yang sama, mengacu pada hidangan gratis gulai yang disajikan kepada pemilih potensial selama pertemuan kampanye pemilihan. Di Finlandia disebut *siltarumpupolitiikka* (*culvert politics*) atau "politik gorong-gorong". Di Rumania menyebutnya "sedekah pemilihan", sedangkan di Polandia disebut "sosis pemilu". *Ibid.* Dengan demikian, istilah-istilah yang dipergunakan untuk anggaran negara yang dipergunakan untuk pembiayaan tertentu atas dasar permintaan anggota parlemen menunjukkan adanya kritik yang terjadi atas praktik *pork barrel politics* tersebut.

²¹ Wendi Mc Elroy menggunakan istilah *pork barrel spending* dalam artikel "*Pork-Barrel Spending: The History of Lipsticking Pigs*", <http://www.fff.org/explore-freedom/article/pork-barrel-spending-the-history-of-lipsticking-pigs/>, diakses 4 Februari 2017.

²² "Pork Barrel Spending", *Op. Cit.*, lihat juga Thomas D. Lancaster, "Electoral Structures and Pork Barrel Politics", *International Political Science Review*, Vol. 7 No. 1, Januari 1986, hlm. 67.

²³ International Budget Partnership (IBP), *Constituency Development Funds: Scoping Paper*, Cape Town, 2010, hlm. 1. Tercatat, pada tahun 2010 sekurang-kurangnya terdapat 23 negara berkembang di Asia dan Afrika yang mengimplementasikan CDF.

²⁴*Ibid.*

²⁵ Machiko Tsubura, "The Politics of Constituency Development Funds (CDFs) in Comparative Perspective", *Paper* untuk kegiatan *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Inggris, 2013, hlm. 1

Massachusetts yang ternyata didukung aktif oleh Presiden George Washington.²⁶ Namun Kongres yang sama menolak pemberian bantuan pendanaan untuk produsen kaca setelah beberapa anggota menentang konstitusionalitas proposal tersebut.²⁷ Kemudian dalam Kongres Kedua terjadi perdebatan terhadap tagihan pembayaran dari nelayan New England. Hugh Williamson berpendapat bahwa hal tersebut inkonstitusional dengan mengatakan “*to gratify one part of the Union by oppressing the other...destroy this barrier; and it is not a few fishermen that will enter, but all manner of persons; people of every trade and occupation may enter in at the breach, until they have eaten up the bread of our children.*”²⁸

Hal yang tidak jauh berbeda diutarakan Thomas Jefferson dalam surat 6 Maret 1796 kepada James Madison. Jefferson menentang proposisi Madison untuk perbaikan jalan yang digunakan dalam sistem pengiriman surat nasional.²⁹ Jefferson menulis:

“Have you considered all the consequences of your proposition respecting post roads? I view it as a source of boundless patronage to the executive, jobbing to members of Congress & their friends, and a bottomless abyss of public money. You will begin by only appropriating the surplus of the post office revenues; but the other revenues will soon be called into their aid, and it will be a scene of eternal scramble among the members, who can get the most money wasted in their State; and they will always get most who are meanest.”

Surat Jefferson kepada Madison tersebut menjadi salah satu pengingat akan adanya persoalan besar dari pembangunan jalan pos, mulai dari patronase tak terbatas untuk eksekutif, makelar anggota-anggota Kongres dan teman-temannya.

Sampai saat ini, *pork barrel politics* di Amerika Serikat masih menjadi kontroversi yang mendapatkan sorotan karena sering kali tidak wajar dan lebih

²⁶ Wendi Mc Elroy, *Op.Cit.* Sementara itu, Joel A. Thompson menyebut *pork barrel politics* muncul sejak pertama kali UU Sungai dan Pelabuhan (Rivers and Harbors Act) disepakati tahun 1824. Joel A. Thompson, “Bringing Home the Bacon: The Politics of Pork Barrel In the North Carolina Legislature”, *Legislative Studies Quarterly*, XI, I, February 1986, hlm. 91.

²⁷ Wendi Mc Elroy menyebut kenapa tidak didukung mungkin karena tidak memiliki dukungan dari Presiden saat itu. *Ibid.*

²⁸ CAGW (Citizens Against Government Waste), *All About Pork: The History, Abuse, and Future of Earmarks*, Washington DC, 2015, hlm. 2.

²⁹ *Ibid.* lihat juga “Thomas Jefferson to James Madison, March 6, 1796,” *The Works of Thomas Jefferson*, the University of Chicago, 2000, http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a1_8_7s4.html, diakses 8 Februari 2017.

mengedepankan politik transaksional.³⁰ Bahkan CAGW (*Citizens Against Government Waste*) menyebut *pork barrel politics* tersebut sebagai perampokan yang terjadi dari tahun ke tahun.³¹

CAGW menyebut ada 7 (tujuh) kriteria untuk menyebut sebuah pengeluaran dapat diklasifikasikan sebagai *pork barrel politics*, antara lain:³²

- (1) Diajukan hanya oleh satu kamar dalam Kongres;
- (2) Tidak memiliki kewenangan yang spesifik;
- (3) Tidak berdasarkan pada kompetisi;
- (4) Tidak diajukan oleh Presiden;
- (5) Anggarannya lebih besar dibandingkan dengan anggaran yang diminta oleh Presiden atau anggaran tahun sebelumnya;
- (6) Tidak melalui proses dengar pendapat di Kongres; dan
- (7) Hanya melayani kepentingan lokal atau kepentingan khusus.

Sejak 1991, CAGW telah melakukan penelitian berkaitan dengan peruntukan dana *pork barrel politics* dengan mengeluarkan *Congressional Pig Book*. Dari 23 *Congressional Pig Book*, CAGW mengidentifikasi 97.972 peruntukan dana, dengan total biaya yang bersumber dari pajak sebesar U\$230,4 bilion, atau setara dengan rata-rata U\$ 10 miliar dan 4.259 peruntukan dana per tahunnya.³³ Karena itu, CAGW mengatakan praktik *pork barrel politics* ini tidak hanya cukup dimoratorium, melainkan harus dihilangkan.³⁴ CAGW juga mendorong agar Kongres harus membuat proses penganggaran khususnya berkaitan dengan pembelanjaan lebih transparan.

Sementara itu, *Constituency Development Fund* atau CDF yang merupakan program pembangunan berbasis daerah pemilihan sering kali disamakan dengan program pembangunan berbasis komunitas. Walau demikian ada 3 poin perbedaan, yakni, *pertama*, dana diajukan oleh pemerintah pusat dan dikeluarkan di tingkat pemerintahan lokal. *Kedua*, alokasi dana berbasis daerah konstituen

³⁰ Diana Evans mengatakan *pork barrel politics* berpengaruh terhadap kebijakan dalam berkoalisi di DPR Amerika Serikat. Hal ini menunjukkan *pork barrel politics* menjadi alat tawar menawar (politik transaksional). Lihat Diana Evans, Policy and Pork, The Use of Pork Barrel Projects to Build Policy Coalitions in the House of Representatives, *American Journal of Political Science*, Vol. 38 o. 4 November 1994, hlm. 912-913. Contoh penggunaan *pork barrel politics* yang kontroversial adalah pembangunan jembatan di Negara Bagian Alaska yang menghubungkan hanya 50 penduduk di sebuah desa di satu pulau ke lapangan terbang yang kemudian dijuluki *Bridge to Nowhere* karena menghabiskan anggaran Federal sebesar 190 juta US\$ pada tahun 2003. Lihat "Famous Pork Projects", <http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2010/0819/5-famous-pork-projects-Beer-museum-and-more/Bridge-to-Nowhere>, diakses 8 Februari 2017.

³¹ CAGW, *Op.Cit.*

³² *Ibid.*, hlm. 4-5.

³³ *Ibid.*, hlm. 6.

³⁴ *Ibid.*

dimana anggota dewan yang bersangkutan memiliki semacam kuasa untuk mengatur pengeluarannya. *Ketiga*, dana ditujukan bagi proyek pembangunan yang merefleksikan kebutuhan publik di daerah setempat.³⁵

Menurut laporan IPU (*Inter Parliamentary Union*) 2008, di negara-negara berkembang, tipologi konstituen terkesan membebani anggota dewan di luar tugas dan fungsi anggota legislatif, di antaranya yakni adalah permintaan terkait dengan pembangunan di daerah mereka, anggota dewan dituntut untuk menjadi “agen pembangunan” untuk daerah mereka. Sehingga, melalui alokasi dana CDF, anggota dewan bisa memenuhi tuntutan dari konstituen.³⁶

Walau demikian CDF juga memperoleh beberapa kritik. Apalagi melalui mekanisme CDF, memungkinkan anggota dewan menentukan proyek pembangunan suatu daerah.³⁷ Bahkan CDF bukanlah semata-mata kegiatan pendanaan dari pemerintah pusat ke daerah, tetapi juga kegiatan untuk memenuhi permintaan kebutuhan pembangunan daerah konstituen, meningkatkan dukungan suara, dan meningkatkan kemungkinan mereka terpilih kembali.³⁸ Dengan demikian CDF mengikis pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif dalam pemerintahan. Dengan adanya CDF, anggota dewan yang pada awalnya hanya berfokus dalam fungsi legislasi menjadi terpecah konsentrasinya dengan harus memikirkan dan mengimplementasikan program yang seharusnya menjadi domain eksekutif. Ditambah, CDF memberikan kesempatan bagi anggota dewan untuk korupsi. Di Kenya, anggota parlemennya membuat hukum, mengimplementasikan dan mengawasi pengeluaran mereka terkait dengan CDF.³⁹ Kritik juga muncul berkaitan dengan adanya politik transaksional dan patronase dimana anggota dewan tersebut akan mengalokasikan dana CDF apabila konstituen mau memberikan dukungan politik kepada anggota dewan tersebut.⁴⁰

³⁵ Sasmithaningtyas P.L, Tyana Anggraeni, dan Ria Pusputasari, “Potret Implementasi Constituency Development Funds (CDF)”, Tim Peneliti CEPP FISIP UI dalam *Majalah Parlemenaria*, Edisi 126 Th. XLV, 2015, hlm. 75.

³⁶*Ibid.*

³⁷*Ibid.*, hlm. 74.

³⁸ Machiko Tsubura, *Op. Cit.*

³⁹Sasmithaningtyas P.L, Tyana Anggraeni, dan Ria Pusputasari, *Op. Cit.*

⁴⁰ Dengan mencontohkan praktik di India, Sasmithaningtyas P.L, Tyana Anggraeni, dan Ria Pusputasari dari Tim Peneliti CEPP FISIP UI, mengatakan skema CDF di India yang dikenal dengan nama *Member of Parliament Local Area Development (MPL AD)* dimana pada tahun 1993-2008 terimplementasikan 98% dan pada tahun 2009-2013 terimplementasikan 88%, dapat merupakan suatu contoh bagi penguatan lembaga legislatif. Meski memang

Uraian tersebut menunjukkan antara *pork barrel politics* dan CDF memiliki beberapa kesamaan khususnya berkaitan dengan anggaran negara yang dipergunakan untuk membiayai proyek-proyek pembangunan berbasis daerah pemilihan. Hal inilah yang kemudian menjadi persoalan, khususnya berkaitan dengan aspek ketatanegaraan yang mencampuradukkan kewenangan legislatif dalam proses penganggaran yang merupakan domain eksekutif.

Apabila dicermati, ciri-ciri yang dimiliki *pork barrel politics* dan CDF memiliki kemiripan dengan model dana aspirasi DPR yang diatur berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015. Dengan demikian, jika dana aspirasi DPR tersebut direalisasikan, maka berbagai macam implikasi yang terjadi di negara-negara yang mempraktikkan *pork barrel politics* dan CDF pun sangat mungkin terjadi di Indonesia.⁴¹ Misalnya berkaitan dengan tumpang tindihnya kewenangan dalam penyusunan anggaran negara, sehingga DPR akan berada pada posisi yang ambigu, di satu sisi ikut membahas, namun sekaligus mengusulkan dengan *previllege* khusus (karena sudah dijatah besaran dana setiap anggota DPR), serta memberikan persetujuan, di sisi lain juga harus menjalankan dan mengawasi penggunaan anggaran tersebut. Hal ini tentu menimbulkan problem ketatanegaraan, khususnya berkaitan dengan prinsip pemisahan kekuasaan maupun *checks and balances*. Selain itu, dana aspirasi DPR sangat mungkin menjadi lahan untuk patronase politik yang membuat perpolitikan menjadi tidak sehat.

Dana Aspirasi DPR dan Fungsi Anggaran (Hak Budget) DPR

Melihat model *pork barrel politics* yang dipraktikkan di Amerika Serikat maupun CDF di beberapa negara berkembang, menunjukkan adanya persoalan ketatanegaraan berkaitan dengan fungsi parlemen. Sebagaimana telah disebut,

diwarnai dengan berbagai kekurangan, tidak dapat dipungkiri bahwa skema MPLAD memberikan kesempatan bagi para anggota parlemen untuk dapat memberikan kontribusi bagi para konstituennya. *Ibid.*, hlm. 77.

⁴¹ Persoalan *pork barrel politics* yang bertujuan negatif dalam rangka patronase politik ternyata tidak hanya milik legislatif. Berdasarkan penelitian Andrew J. Taylor Presiden Amerika Serikat juga cukup memperhatikan persoalan bantuan dana khususnya bagi negara-negara bagian yang memberikan pengaruh terhadap keterpilihan Presiden melalui *electoral college*. Lihat Andrew J. Taylor, *The Presidential Pork Barrel and the Conditioning Effect of Term*, *Presidential Studies Quarterly* 38 No. 1, 2007, Center for Study of the Presidency, hlm. 97-98. Lihat juga Walter R. Mebane, Jr. dan Gregory J. Wawro, *Presidential Pork Barrel Politics*, Makalah July 2002, hlm. 18. Dalam konteks Indonesia, hal ini sangat mungkin terjadi khususnya dalam rangka pemilihan Presiden periode kedua ataupun untuk suksesor dari partai yang bersangkutan.

persoalan yang mengemuka khususnya berkaitan dengan adanya pencampuran kewenangan antara legislatif dan eksekutif dalam proses penganggaran negara. Hal yang sama terjadi dalam model dana aspirasi DPR berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015.

Apalagi ada yang berpandangan peran DPR Indonesia dalam proses penganggaran hanyalah berupa fungsi anggaran saja tanpa disertai dengan hak *budget*. Misalnya Ronny Sautma Hotma Bako yang menyatakan setelah Perubahan UUD 1945, akibat dari dihilangkannya Penjelasan UUD 1945, maka fungsi anggaran tidak diikuti lagi dengan adanya hak *budget* dalam menentukan anggaran negara.⁴² Itu artinya Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah menghapuskan eksistensi hak *budget* DPR tersebut. Hal yang tidak jauh berbeda diungkap dalam kajian yang dibuat oleh Kementerian Keuangan yang menyebutkan hak *budget* DPR berdasarkan Perubahan UUD NRI Tahun 1945 sudah tidak ada, tetapi berubah menjadi fungsi anggaran.⁴³

Pemahaman tersebut tidak lain dikarenakan sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (UUD 1945 Asli), di dalam Pasal 23 ayat (1) menyebutkan “Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.” Di dalam Penjelasan Pasal 23 tersebut tegas disebutkan DPR memiliki hak *budget* atau *begrooting*: “ayat (I) memuat hak *begrooting* Dewan Perwakilan Rakyat. Hak *begrooting* atau hak *budget* ini menempatkan DPR RI pada posisi yang kuat, ...”. Dengan melihat Penjelasan Pasal 23 ayat (1) tersebut, maka secara tegas *expressis verbis*, eksistensi hak *budget* DPR diakui, mengingat sebelum perubahan, UUD Tahun 1945 terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan. Karena itu tidak ada yang mempertanyakan hak *budget* DPR dalam ketatanegaraan Indonesia, karena tegas diakui dan disebutkan.⁴⁴

⁴² Lihat Ronny Sautma Hotma Bako, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2005, hlm. 3.

⁴³ Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, *Op. Cit.*, hlm. 15.

⁴⁴ Mei Susanto, “Eksistensi Hak Budget DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2016, hlm. 64.

Hal berbeda Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945, yang menghapuskan Penjelasan.⁴⁵ Akibatnya istilah hak *budget* pun tidak muncul sama sekali, yang ada hanya mengatur mengenai mekanisme pembahasan APBN dalam Pasal 23 menyebutkan:

Ayat (2) "Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah"

Ayat (3) "Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu".

Akibat dihilangkan Penjelasan UUD 1945, Bako dan penelitian yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan berpendapat bahwa DPR tidak lagi memiliki hak *budget*. Pendapat tersebut menurut penulis kuranglah tepat. Berdasarkan penelitian penulis pada 2013, yang mendasarkan adanya penegasan fungsi anggaran dalam Pasal 20A UUD NRI 1945 Setelah Perubahan, serta rumusan Pasal 23 terkait keterlibatan DPR dalam pembahasan RAPBN, maka eksistensi hak *budget* DPR tidaklah hilang, melainkan tetap ada sebagai kekuasaan *inheren*.⁴⁶

Analisis tersebut menggunakan intepretasi sistematis⁴⁷ bahwa ketentuan Pasal 23 yang menyebut keterlibatan DPR dalam pembahasan RAPBN tidaklah berdiri sendiri, melainkan harus merujuk pada Pasal 20A yang menyebutkan "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, **fungsi anggaran** dan fungsi pengawasan" (garis tebal penulis). Frase DPR memiliki fungsi anggaran menunjukkan secara tegas bahwa DPR sebagai representasi rakyat berperan dalam penting dalam hal hal pembuatan, persetujuan, pengawasan dan

⁴⁵ Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945 Setelah Perubahan Pasal II menyebutkan: "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal."

⁴⁶ Mei Susanto, *Hak Budget Parlemen Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm. 221-223.

⁴⁷ Intepretasi sistematis menyuruh kita harus membaca undang-undang dalam keseluruhannya, kita tidak boleh mengeluarkan suatu ketentuan lepas dari keseluruhannya, tetapi kita harus meninjaunya dalam hubungannya dengan ketentuan sejenis. Lihat Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 60.

pertanggungjawaban anggaran negara. Karena itu, kurang tepat jika Setelah Perubahan UUD NRI 1945, hak *budget* DPR menjadi hilang eksistensinya.

Walaupun hak *budget* melekat dalam fungsi anggaran DPR, namun menjadi pertanyaan apakah kemudian menjadikan DPR memiliki hak untuk mengajukan dana aspirasi yang modelnya berbasiskan daerah pemilihan anggota DPR. Persoalan ini dapat terjawab setidaknya melalui dua jawaban konstitusional, *pertama* pemahaman terhadap Pasal 23 UUD NRI 1945, dan *kedua* melalui Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013.

Pertama, pemahaman terhadap Pasal 23 UUD NRI 1945 khususnya ayat (2) dan (3). Ada tiga hal pokok yang dapat diperoleh: (i) Presiden merupakan satu-satunya pihak yang berwenang mengajukan rancangan APBN; (ii) DPR merupakan lembaga parlemen yang membahas rancangan APBN dengan pertimbangan DPD; (iii) rancangan APBN tidak boleh tanpa persetujuan DPR. Apabila DPR tidak menyetujui, maka Pemerintah menjalankan APBN tahun lalu. Disini terlihat DPR memiliki kewenangan yang besar dalam pemberian persetujuan RAPBN, terutama jika dibandingkan dengan DPD. Adapun makna “membahas bersama” yang dilakukan oleh Pemerintah dan DPR, bukan berarti menempatkan DPR sebagai pihak yang menentukan anggaran layaknya pemerintah, khususnya dalam bentuk mengusulkan dana aspirasi ataupun dana pembangunan yang berbasiskan daerah pemilihan. Bahkan ditegaskan hanya Presiden yang memiliki hak untuk mengajukan rancangan APBN, yang didalamnya terdapat program maupun kegiatan yang akan didanai, bukan oleh DPR. Kalaupun dalam hal membahas bersama itu muncul koreksi ataupun perubahan, adalah untuk memperkuat APBN yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, bukan untuk kepentingan pendanaan konstituen anggota DPR.

Kewenangan DPR dalam pembahasan APBN adalah dalam rangka pengawasan untuk memastikan APBN dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Bagir Manan, bahwa secara substantif hak anggaran (*budget*) DPR adalah fungsi kontrol bukan fungsi

anggaran.⁴⁸ Fungsi anggaran merupakan fungsi eksekutif, karena itu hak *budget* hanya diartikan sebagai turut serta menetapkan anggaran. Demikian juga pendapat Jimly Asshiddiqie yang memasukkan fungsi *budgeting* ke dalam fungsi pengawasan, yaitu pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting*) dan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementation*).⁴⁹

Kedua, melalui Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013 pada 22 Mei 2014, Mahkamah Konstitusi, memutus pengujian UU Keuangan Negara (UU No. 17 Tahun 2003) dan UU MD3 (UU No. 27 Tahun 2009) dimana dalam dua undang-undang tersebut terlalu memberikan kewenangan yang luas, mendetail dan bersifat teknis terhadap DPR dalam pembahasan APBN. Dalam UU Keuangan Negara Pasal 15 Ayat (5) maupun UU MD3 Pasal 107 Ayat (1) huruf c, Pasal 156 huruf c angka 2 huruf (c), Pasal 157 ayat (1) huruf c, Pasal 159 ayat (5), menyebut keterlibatan DPR dalam pembahasan RAPBN mulai dari unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Dalam putusannya, MK menyatakan berkaitan dengan penetapan anggaran dalam bentuk APBN, fungsi anggaran DPR tidak terlalu jauh ikut membuat perencanaan anggaran akan tetapi hanya memberikan persetujuan atas rencana yang diajukan oleh Presiden. Hal ini karena adanya prinsip pembagian kekuasaan dan *checks and balances* yang mengakibatkan kewenangan DPR dibatasi dan ditegaskan pada fungsi pengawasan jalannya pemerintahan, sedangkan fungsi perencanaan adalah termasuk pada fungsi eksekutif, yaitu merencanakan dan melaksanakan atau mengeksekusi jalannya pemerintahan. Menurut MK, pembahasan terinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja kementerian/lembaga dapat menimbulkan persoalan konstitusional apabila dilihat dari kewenangan konstitusional DPR dalam menjalankan fungsi anggaran. Persoalan tersebut bersumber dari keikutsertaan DPR dalam membahas RAPBN yang terperinci sampai dengan kegiatan dan jenis belanja. Hal tersebut tidak sesuai dengan fungsi dan kewenangan DPR sebagai lembaga perwakilan yang seharusnya tidak ikut menentukan perencanaan yang

⁴⁸ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 34.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hlm. 160-163.

sifatnya sangat rinci sampai dengan tingkat kegiatan dan jenis belanja. Adapun kegiatan dan jenis belanja merupakan urusan penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilaksanakan oleh Presiden sebagai perencana dan pelaksana APBN. Melalui Putusan MK ini, kita dapat melihat adanya pembatasan kekuasaan proses pembahasan RAPBN antara pemerintah dan DPR tidak sampai persoalan teknis dalam rangka pembagian kekuasaan dan *checks and balances*. Dengan demikian jika muncul dana aspirasi yang diusulkan oleh anggota DPR, maka akan masuk ke dalam persoalan teknis dan merusak kaidah *checks and balances* itu sendiri.

Dian Puji N. Simatupang⁵⁰, menganggap Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 adalah tepat, karena telah mereposisi hak *budget* DPR guna mengakhiri dominasi rasionalitas politis dalam persetujuan RAPBN yang mengesampingkan rasionalitas teknokratis. Menurut Dian, Pasal 23 UUD 1945 sebagai dasar konstitusional hak *budget* DPR sebenarnya secara harfiah telah membatasinya pada menerima atau menolak RAPBN yang diajukan pemerintah. Pembatasan hak *budget* tersebut intinya terletak pada fokus DPR untuk menilai dengan alasan legitimisasi atau kemanfaatan publik terhadap APBN dibandingkan penilaian teknis. Jadi, DPR memfokuskan pada strategi anggaran negara yang sesuai dengan kebutuhan rakyat, bukan pada teknis angka-angka anggaran. Dengan memosisikan hak *budget* sebatas menerima dan menolak RAPBN yang diajukan pemerintah dengan dua alasan. *Pertama*, RAPBN tidak sesuai dengan prioritas fungsi dan program yang telah direncanakan pemerintah dalam dokumen perencanaan. *Kedua*, RAPBN tidak memiliki alasan kemanfaatan (legitimasi) bagi kualitas penyelenggaraan pemerintahan secara umum dan pelayanan publik.

Peran parlemen dalam proses penganggaran yang sering kali disebut sebagai *the power of the purse*, karena dapat digunakan sebagai senjata yang lengkap dan efektif dalam memperjuangkan aspirasi rakyat, sebagaimana dikatakan Madison “*This power over the purse may, in fact, be regarded as the most complete and effectual weapon with which any constitution can arm the immediate representatives of the people, for obtaining a redress of every grievance, and for carrying into effect every just and*

⁵⁰ Dian Puji N. Simatupang, “Reposisi Hak Budget DPR”, *Harian Kompas*, Rabu, 18 Juni 2014.

salutary measure."⁵¹ Karena itu, hak *budget* DPR semestinya dipergunakan untuk memperjuangkan aspirasi rakyat untuk menyejahterakan rakyat secara umum dan berkeadilan, bukan untuk memperjuangkan aspirasi berbasis daerah pemilihan yang rentan dengan *patronase* politik.

Dengan melihat dua alasan konstitusional tersebut, maka mekansime dana aspirasi DPR seyogyanya dapat dikatakan inkonstitusional, walaupun belum ada yang melakukan pengujian terhadap aturan tersebut ke Mahkamah Konstitusi.

Dana Aspirasi DPR Bukan Sebuah Kebutuhan

Sebagaimana telah disebutkan, salah satu alasan yang mendorong munculnya dana aspirasi DPR adalah dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan meningkatkan kemampuan DPR dalam memperjuangkan aspirasi rakyat, khususnya daerah pemilihannya. Alasan tersebut sekilas nampak benar, bahkan mulia. Apalagi jika menggunakan pendekatan teori hubungan antara wakil dengan yang diwakili, dana aspirasi DPR hendak mengarahkan DPR menjadi model *delegate* ataupun *politico*.⁵² Dengan demikian, dana aspirasi akan membuat anggota DPR senantiasa mengikuti aspirasi rakyat.

Namun, sebagaimana telah diulas, dana aspirasi DPR selain tidak sesuai dengan fungsi dan hak *budget* DPR, juga akan memperkuat politik patron dan

⁵¹ Madison dalam *Federalist Papers Number LVIII*, dalam Publius, *The Federalist Papers*, New York: New American Library, 1961, hlm. 359. Hamilton sebagaimana dikutip Bagir Manan menyebutkan cabang legislatif kuat karena menguasai pundi-pundi uang (*purse*) dalam bentuk hak anggaran (hak budget). Sebagai pemegang hak anggaran, cabang legislatif menentukan anggaran belanja negara. Badan legislatif menentukan alokasi anggaran tahunan, bahkan dapat menolak rencana anggaran yang diajukan pemerintah. Cabang eksekutif juga kuat karena menguasai pedang (*sword*) berupa adanya aparaturnya seperti tentara, polisi, jaksa dan lain-lain aparaturnya administrasi negara sebagai pelaksana yang menkalankan dan menegakkan kekuasaannya. Sementara cabang kekuasaan yang paling lemah menurut Hamilton adalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) karena tidak memiliki pundi-pundi uang maupun pedang (aparatur) yang akan menopang pelaksanaannya. Bahkan untuk melaksanakan putusannya, kekuasaan kehakiman tergantung pada pemerintah (eksekutif), misalnya jaksa sebagai eksekutor putusan hakim (untuk perkara pidana). Lihat Bagir Manan, *Himpunan Tulisan Ilmiah Tentang Sistem Hukum Di Indonesia*, Bandung, dihimpun oleh Mahasiswa Program Doktor Ilmu hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Angkatan 2000/2001, 2000, hlm. 2.

⁵² Gilber Abcarian membagi empat tipe hubungan antara wakil dengan yang diwakili, yaitu: (1) sang wakil bertindak sebagai wali (*trustee*), dimana wakil bebas bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya; (2) sang wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*), dimana sang wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, sehingga sang wakil senantiasa mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari yang diwakili dalam melaksanakan tugas; (3) sang wakil bertindak sebagai *politico*, dimana kedudukan wakil terkadang bertindak sebagai wali (*trustee*), dan kadang kala bertindak sebagai utusan (*delegate*), bergantung pada isu yang dibahas di tingkat lembaga perwakilan; (4) sang wakil bertindak sebagai partisan, dimana posisi wakil cenderung kepada kehendak atau aspirasi partainya, sedangkan hubungan dengan konstituen pemilihnya setelah pemilihan tidak terlalu tampak. Dalam Max Boboy, *DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 20-22.

klien, serta akan semakin membuat ketimpangan pembangunan khususnya antara Jawa dan Luar Jawa. Padahal data selama ini menunjukkan, Luar Jawa lebih membutuhkan pembangunan dibandingkan di Pulau Jawa. Karena itu, penolakan terhadap dana aspirasi DPR menemui relevansinya.

Lalu, yang menjadi pertanyaan, apa yang dibutuhkan dalam rangka meningkatkan kemampuan DPR sehingga mampu memperjuangkan aspirasi rakyat secara sistem ketatanegaraan. Ada beberapa hal yang sebenarnya menjadi kebutuhan dalam memperkuat peran lembaga perwakilan rakyat (tidak hanya DPR), khususnya berkaitan dengan peranannya dalam proses penganggaran negara yang berpihak kepada rakyat. Beberapa hal tersebut antara lain:⁵³

Pertama, perlunya penguatan peran DPD dalam proses penganggaran, sehingga akan ada *double checks* diantara dua kamar, tidak seperti saat ini peran DPD hanya sebagai memberi pertimbangan saja.⁵⁴ Dengan adanya penguatan DPD tersebut, maka monopoli pembahasan anggaran tidak hanya dimiliki oleh DPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat berbasis politik, melainkan juga berasal dari DPD sebagai *counterpart* penjelmaan kedaulatan rakyat berbasis daerah.⁵⁵ Walau demikian, yang diperlukan adalah model *strong bicameralism* dimana kedua badan perwakilan diberikan kewenangan yang nyaris setara, namun berbeda unsur untuk menghindari *deadlock* apabila kekuataannya sama (*perfect bicameralism*) serta dominasi salah satu kamar (*weak bicameralism*). Misalnya DPR dan DPD memiliki kewenangan yang sama sebagai pembahas dan pemberi persetujuan dalam pembahasan APBN secara makro. Terkait dengan pembahasan APBN Kementerian/Lembaga, maka yang membahas dan memberi persetujuan adalah DPR, sementara DPD hanya pemberi pertimbangan. Sebaliknya, untuk

⁵³ Lihat juga Mei Susanto, *Op. Cit.*, hlm. 341-344.

⁵⁴ Fungsi DPD terutama fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan, tidak memiliki *zelfstandigheid* atau wewenang mandiri. Lihat Salmon E.M. Nirahua, "Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 4 Vol 18, Oktober 2011, hlm. 594. Padahal DPD mempunyai legitimasi yang tinggi, seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi pula, tetapi dalam kenyataannya kewenangan formalnya sangat rendah. Lihat Titik Triwulan Tutik, "Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR pada Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan Checks and Balances", *Jurnal Yustisia*, Vol. 1 No. 3 September-Desember 2012, hlm. 42.

⁵⁵ DPD digagas untuk meningkatkan keterwakilan daerah dalam proses pengambilan keputusan politik sehingga diharapkan tercipta integrasi bangsa yang kokoh dalam bingkai NKRI. Lihat Khamami Zada, "Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 3 No. 1 Tahun 2015, hlm. 27

dana perimbangan keuangan pusat dan daerah, peran DPD lebih kuat sebagai pembahas dan pemberi persetujuan, sementara DPR hanya berperan sebagai pemberi pertimbangan. Hal ini dapat dilakukan dengan cara Perubahan UUD 1945.

Kedua, pentingnya penguatan kapasitas dan kualitas anggota parlemen yang kurang memadai dalam menjalankan fungsi anggaran parlemen, yang harus diperbaiki baik dari rekrutmen anggota parlemen melalui partai politik dan pemilihan umum, maupun dengan cara meningkatkan pemahaman dan keahlian ketika menjadi anggota parlemen. Selain itu pula, keberadaan staf pendukung keahlian yang kompeten sangat diperlukan untuk menunjang peningkatan kapasitas anggota parlemen yang kuat dalam menjalankan hak *budget*-nya.⁵⁶ Untuk itu, upaya membentuk Pusat Pengkajian dan Analisis APBN oleh parlemen seperti *Congresional Budget Office*⁵⁷ di parlemen Amerika Serikat sangat mendesak untuk dibentuk.

Ketiga, perlunya penguatan partisipasi masyarakat dengan cara membuka semua keran aspirasi dan pembahasan APBN secara terbuka untuk umum. Hal ini agar masyarakat dapat mengakses informasi khususnya berkaitan dengan anggaran negara yang menyangkut kepentingan rakyat secara langsung sehingga mampu memperjuangkannya secara maksimal. Ini menunjukkan adanya demokrasi perwakilan yang partisipatif dan mendorong peningkatan kualitas demokrasi yang lebih substantif. Partisipasi masyarakat inipun mendorong pengawasan terhadap kinerja parlemen dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, anggaran-anggaran negara berdasarkan proposal pemerintah yang tidak atau kurang tepat, dapat langsung diingatkan oleh rakyat untuk kemudian diproses oleh badan perwakilan khususnya DPR.

Tiga hal tersebut setidaknya yang saat ini menjadi kebutuhan dalam rangka merespon lemahnya peran parlemen khususnya DPR dalam memperjuangkan aspirasi rakyat dalam hal anggaran. Melalui penguatan kebutuhan tersebut,

⁵⁶ Lihat Jimly Asshiddiqie, Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat, *Makalah* dalam RDPU dengan Badan Anggaran DPR RI, di Jakarta, 6 Juli 2011.

⁵⁷ *Congresional Budget Office* (CBO) merupakan lembaga *think tank* yang ada di Kongres Amerika Serikat sehingga mampu menyuplai data dan analisis terhadap proposal anggaran negara. Lihat National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Legislatures and The Budget Process, An International Survey*, Washington, 2003, hlm. 30.

diharapkan DPR akan semakin berperan dalam proses penganggaran negara yang pro terhadap rakyat, tanpa harus melalui dana aspirasi yang ternyata memiliki problem ketatanegaraan berupa tumpang tindihnya kewenangan maupun implikasi berupa patronase politik yang membuat perpolitikan menjadi tidak sehat.

Penutup

Berdasarkan analisis terhadap permasalahan, dapat disimpulkan, *pertama*, dana aspirasi DPR tidak sesuai dengan fungsi anggaran DPR RI, karena DPR seharusnya berfungsi memberikan persetujuan, bukan memperoleh jatah anggaran tertentu selayaknya eksekutif. Dana aspirasi akan mencampurkan kewenangan antara legislatif dan eksekutif dalam pembahasan APBN yang sebenarnya sudah dipisahkan berdasarkan prinsip pembagian kekuasaan dan *checks and balances* yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. *Kedua*, dana aspirasi DPR bukanlah sebuah jawaban atas kebutuhan dalam memenuhi aspirasi rakyat, bahkan dapat menimbulkan budaya negatif yaitu *pork barrel politics*. Kebutuhan yang diperlukan untuk memperkuat DPR dalam proses penganggaran adalah seperti penguatan peran DPD sehingga DPR akan memiliki *counterpart* dalam pembahasan APBN, penguatan kapasitas anggota DPR termasuk lembaga keahlian yang menunjang, serta partisipasi rakyat dalam proses pembahasan APBN.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshidiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer, Jakarta, 2008.
- Bako, Ronny Sautma Hotma, *Hak Budget Parlemen Indonesia*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2005.
- Boboy, Max, *DPR RI dalam Perspektif Sejarah dan Tatanegara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Manan, Bagir, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.

Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, 1993.

Publius, *The Federalist Papers*, New American Library, New York, 1961.

Susanto, Mei, *Hak Budget Parlemen Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

Hasil Penelitian

CAGW (Citizens Against Government Waste), *All About Pork: The History, Abuse, and Future of Earmarks*, Washington DC, 2015.

Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, *Dana aspirasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia*, Jakarta, 2015.

International Budget Partnership (IBP), *Constituency Development Funds: Scoping Paper*, Cape Town, 2010.

National Democratic Institute for International Affairs (NDI), *Legislatures and The Budget Process, An International Survey*, Washington, 2003.

Jurnal

Evans, Diana, Policy and Pork, "The Use of Pork Barrel Projects to Build Policy Coalitions in the House of Representatives", *American Journal of Political Science*, Vol. 38 o. 4 November 1994.

Isra, Saldi, "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10 Nomor 3, September 2013.

Lancaster, Thomas D., "Electoral Structures and Pork Barrel Politics", *International Political Science Review*, Vol. 7 No. 1, Januari 1986.

Maxey, Chester Collins, "A Little History of Pork", *National Municipal Review*, Desember 1919.

Nirahua, Salmon E.M., "Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 4 Vol 18, Oktober 2011.

Susanto, Mei, "Eksistensi Hak Budget DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2016.

Taylor, Andrew J., "The Presidential Pork Barrel and the Conditioning Effect of Termohon", *Presidential Studies Quarterly* 38 No. 1, 2007.

Thompson, Joel A., "Bringing Home the Bacon: The Politics of Pork Barrel In the North Carolina Legislature", *Legislative Studies Quarterly*, XI, I, February 1986.

Tutik, Titik Triwulan, "Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR pada Lembaga Perwakilan Rakyat Dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan Checks and Balances", *Jurnal Yustisia*, Vol. 1 No. 3 September-Desember 2012.

Zada, Khamami, Kewenangan Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Dalam Reformasi Kelembagaan Perwakilan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 3 No. 1 Tahun 2015.

Makalah

Asshiddiqie, Jimly, "Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat", *Makalah* dalam RDPU dengan Badan Anggaran DPR RI, di Jakarta, 6 Juli 2011.

Manan, Bagir, *Himpunan Tulisan Ilmiah Tentang Sistem Hukum di Indonesia*, Bandung, dihimpun oleh Mahasiswa Program Doktor Ilmu hukum Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Angkatan 2000/2001, 2000.

Mebane, Walter R. Jr. dan Gregory J. Wawro, *Presidential Pork Barrel Politics*, *Makalah* Juli 2002.

Tsubura, Machiko, "The Politics of Constituency Development Funds (CDFs) in Comparative Perspective", *Paper* untuk kegiatan *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Inggris, 2013.

Majalah/Koran

Katharina, Riris, "Dana Program Pengembangan Daerah Pemilihan DPR RI (Dana aspirasi) Dalam Perspektif Kebijakan Publik", artikel dalam *Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)*, Sekretariat Jenderal DPR RI, Vol. VII, No. 12/II/P3DI/Juni 2015.

Sasmithaningtyas P.L, Tyana Anggraeni, dan Ria Pusputasari, "Potret Implementasi Constituency Development Funds (CDF)", Tim Peneliti CEPP FISIP UI dalam *Majalah Parleментарia*, Edisi 126 Th. XLV, 2015.

Simatupang, Dian Puji N. *Reposisi Hak Budget DPR*, *Harian Kompas*, Rabu, 18 Juni 2014.

Internet

Isnaeni, Hendri F. "Gentong Babi di Parlemen", <http://historia.id/modern/gentong-babi-di-parlemen>, diakses 2 Februari 2017.

Mc Elroy, Wendi, "Pork-Barrel Spending: The History of Lipsticking Pigs", <http://www.fff.org/explore-freedom/article/pork-barrel-spending-the-history-of-lipsticking-pigs/>, diakses 4 Februari 2017.

"Begini Kisah Ngototnya DPR Mengusulkan Dana Aspirasi Rp. 11,2T", <http://news.detik.com/berita/2951167/begini-kisah-ngototnya-dpr-mengusulkan-dana-aspirasi-rp-112-t>, diakses 2 Februari 2017.

"Cerita SBY Tolak Dana Aspirasi DPR", <http://news.detik.com/berita/2950741/cerita-sby-tolak-dana-aspirasi-dpr-karena-dimarahi-rakyat-5-tahun-lalu>, diakses 2 Februari 2017.

"Famous Pork Projects", <http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2010/0819/5-famous-pork-projects-Beer-museum-and-more/Bridge-to-Nowhere>,

diakses 8 Februari 2017. "Global Corruption 2017", <http://www.ti.or.id/index.php/press-release/2017/03/07/global-corruption-barometer-2017-indonesia>, diakses 4 Februari 2017.

"Jokowi Tak Setuju Dana Aspirasi DPR RP. 11 T", <http://www.cnnindonesia.com/politik/20150624162656-32-62133/jokowi-tak-setuju-dana-aspirasi-dpr-rp-11-triliun/>, diakses 3 Februari 2017.

"Pork Barrel Spending", http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Pork-barrel_spending/en-en/, diakses 4 Februari 2017.

"Thomas Jefferson to James Madison, March 6, 1796," *The Works of Thomas Jefferson*, the University of Chicago, 2000, http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a1_8_7s4.html, diakses 8 Februari 2017.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD NRI Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan.

UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286.

UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5043.

UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5568.

Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengusulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1050.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 mengenai Pengujian UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.