**Dana Program Pengembangan Daerah Pemilihan (Dana Aspirasi) DPR RI: Tinjauan Kedudukan Dan Kebutuhan Dalam Perspektif Hukum Tata Negara**

Mei Susanto

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Jl. 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 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 the function of budget of the House, because the House should function gives approval and not received an 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.*

*Keyword: 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 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 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. Selain itu, persoalan lain juga muncul berkaitan dengan besaran dana yang dianggarkan, potensi korupsi, dan sebaran anggaran yang tidak merata setiap daerahnya.

Secara lebih rinci, polemik tersebut dilukiskan oleh Riris Katharina dengan adanya kelompok yang mendukung dan menolak dana aspirasi DPR tersebut. Menurut Riris Katharina, berbagai alasan dan pertimbangan dikemukakan oleh para pendukung kebijakan ini, antara lain:[[1]](#footnote-1)

*Pertama*, dana aspirasi ini dinilai merupakan wujud nyata dalam menindaklanjuti aspirasi rakyat dari daerah pemilihan (dapil) para anggota DPR. *Kedua*, dana aspirasi dimaksudkan pula untuk memulihkan kepercayaan publik kepada lembaga DPR. Selama ini, DPR dinilai kurang dapat menyalurkan aspirasi rakyat, khususnya aspirasi terhadap kebutuhan pembangunan di daerah pemilihannya. *Ketiga*, program ini dirancang dalam rangka mengurangi kecemburuan dana aspirasi yang selama ini tidak dinikmati secara adil terhadap semua anggota. Selama ini, hanya anggota yang berada di alat kelengkapan yang strategis, seperti badan anggaran dan komisi yang menangani infrastruktur yang dapat menikmati dana aspirasi. *Keempat*, di beberapa negara praktek ini telah dilakukan, umumnya dikenal dengan nama *Constituency Development Fund* (CDF). Tercatat, pada tahun 2010 sekurang-kurangnya terdapat 23 negara berkembang di Asia dan Afrika yang mengimplementasikan CDF. Di banyak daerah umumnya dana aspirasi ini berbentuk bantuan sosial ataupun program pembangunan yang bisa dialokasikan DPRD untuk konstituen di daerah pemilihannya. *Kelima*, dengan dana aspirasi, para anggota DPR dapat merespons cepat kebutuhan konkret konstituen pada daerah pemilihannya. *Keenam*, program ini dapat memangkas rantai birokrasi perencanaan penganggaran yang dianggap kerap mengabaikan kebutuhan masyarakat dan mengakselerasi pembangunan serta ketimpangan daerah. *Ketujuh*, untuk menghindarkan praktik korupsi, DPR akan membentuk Peraturan DPR tentang Mekanisme Penyampaian Hak Mengusulkan Program Pembangunan Dapil. DPR jugaakan mengundang BPK dan KPK untuk membantu mengawasi penerapan usulan program pembangunan dari anggota DPR. *Kedelapan*, penggunaan dana aspirasi sesuai kebutuhan. Oleh karena itu, sekalipun dialokasikan jumlah yang sama kepada para anggota DPR, namun peruntukannya harus sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Oleh karena itu, tidak perlu ada kekhawatiran terhadap daerah-daerah yang dinilai sudah maju seperti DKI Jakarta yang mempunyai wakil lebih banyak di DPR (23 orang) akan mendapatkan dana aspirasi yang lebihtinggi daripada Provinsi Papua yang hanya memiliki 10 wakil di DPR.

Menurut Riris Katharina, selain pihak yang mendukung tersebut, banyak juga pihak-pihak yang menolak kebijakan dana aspirasi tersebut, baik itu dari kalangan anggota DPR sendiri maupun masyarakat yang diwakili oleh kelompok lembaga swadaya masyarakat (LSM), dengan alasan:[[2]](#footnote-2)

*Pertama*, dana aspirasi ini dinilai merupakan dana yang tumpang tindih dengan program pemerintah dan berpotensi menimbulkan kekacauan administrasi keuangan negara. *Kedua*, program itu tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan dalam pembangunan. *Ketiga*, program dinilai tidak sejalan dengan asas, fungsi, dan peran DPR. *Keempat*, program tersebut dapat membahayakan kelangsungan demokrasi karena akan menguatkan politik oligarki parpol, kolusi, dan nepotisme yang berujung pada korupsi. *Kelima*, kebanyakan negara yang menerapkan praktik ini adalah negara dengan sistem parlementer, yang diduga terkait dengan lemahnya peran parlemen pada sistem ini dalam mengubah anggaran. *Keenam*, progam ini dikhawatirkan akan menghilangkan daya kritis DPR terhadap proposal anggaran yang diajukan pemerintah. *Ketujuh*, program ini dapat berdampak pada terjadinya perubahan pola relasi DPR dengan konstituennya dari yang bersifat demokratis menjadi *clientelistic*, di mana DPR dinilai dari seberapa banyak program pembangunan di daerah pemilihannya. *Kedelapan*, program ini tidak akan mengatasi persoalan disparitas antar-daerah. Dana aspirasi dengan model pukul rata setiap daerah pemilihan dengan keputusan pengalokasian di tangan anggota DPR justru akan merusak sistem dana perimbangan.

Polemik tersebut semakin “menjadi-jadi” karena besaran anggaran yang cukup besar dan penyebaran yang tidak merata. Dengan rincian setiap anggota DPR per tahun memperoleh dana aspirasi sebesar Rp. 20 miliar, maka total pengeluaran negara satu tahunnya mencapai sekitar Rp. 11,2 triliun. Berdasarkan perhitungan kasar, dana aspirasi untuk Pulau Sumatera mencapai Rp. 2.400 miliar; untuk Pulau Jawa Rp. 6.120 miliar; Pulau Bali dan Nusa Tenggara mencapai Rp. 640 miliar; Pulau Kalimantan Rp. 700 miliar; Pulau Sulawesi Rp. 940 miliar; Maluku Rp. 140 miliar; dan Papua hanya mencapai Rp. 260 miliar.[[3]](#footnote-3)

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 wakyat untuk dapat secara nyata menerjemahkan aspirasi konstituennya. Dengan demikian, dana aspirasi DPR dianggap sebagai upaya nyata dalam menyelesaikan persoalan tersebut. Persoalan tersebutlah yang kemudian akan diulas dalam penelitian ini. Fokus utamanya adalah berkaitan dengan letak 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 kongkrit.

**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?

**Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: *pertama*, kedudukan dana aspirasi DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia; dan *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 perundangundangan, 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. Sedangkan bahan-bahan yang terkumpul akan dianalisis secara deskriptif kualitatif.

**Hasil Penelitian Dan Pembahasan**

**Sejarah Dana Aspirasi dan Pengaturannya di Indonesia**

Berdasarkan literatur yang ada, dana aspirasi DPR muncul pertama kali pada tahun 2010 yang dimotori oleh Fraksi Golkar dengan mengusulkan anggaran sebesar Rp. 15 miliar untuk masing-masing anggota DPR yang diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun 2011.[[4]](#footnote-4) Dengan demikian akan ada total dana aspirasi sebesar Rp 8,4 trilyun untuk 560 orang anggota DPR. Adapun alasannya untuk program percepatan pembangunan di daerah pemilihan. Usulan tersebut ditolak oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) ketika itu, dengan alasan pengadaan dana aspirasi semacam itu dianggap menyamakan kewenangan eksekutif dan legislatif.[[5]](#footnote-5) Presiden SBY pun menyarankan DPR menjalankan tugas utamanya menjadi pengawas pemerintah, bukan ikut membuat program. Lebih tegas SBY mengatakan:[[6]](#footnote-6)

"Usulan-usulan itu dimasukkan dalam sistem Musrenbangnas (Musyawarah Rencana Pembangunan Nasional - pertemuan tahunan pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota). Setelah masuk, tinggal saudara-saudara kita di DPR dan DPD ikut dalam pengawasan, apakah anggaran yang sudah dialokasikan itu dipakai secara baik oleh pemerintah daerah.”

Karena penolakan tersebut, maka dana aspirasi pada tahun 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 diperbolehkannya 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. Hal tersebut dapat dilihat dari Pasal 80 huruf j yang menyebutkan ”Anggota DPR berhak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan”. Sebastian Salang menyebut munculnya ketentuan tersebut sebagai penyelundupan yang halus tanpa disadari oleh masyarakat.[[7]](#footnote-7) Hal tersebut tidak lain karena pembahasan UU MD3 pada tahun 2014 tersebut 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.

Atas dasar dana aspirasi yang disebut sebagai salah satu hak anggota DPR, 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.[[8]](#footnote-8) Adapun usulan tersebut dapat berasal dari inisiatif sendiri, pemerintah daerah, atau aspirasi masyarakat di daerah pemilihan.[[9]](#footnote-9) Setiap anggota DPR hanya mengusulkan dana aspirasi dari daerah pemilihannya.[[10]](#footnote-10)

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.[[11]](#footnote-11) 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.[[12]](#footnote-12)

Secara lebih konkret program dana aspirasi dapat berupa pembangunan, perbaikan atau peningkatan:[[13]](#footnote-13) (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.

Setelah menyelesaikan peraturan tersebut, pada tahun 2015 DPR mengusulkan dana aspirasi untuk RAPBN Tahun 2016 sebesar Rp. 20 miliar untuk setiap anggota DPR, sehingga total anggaran dana aspirasi yang harus disediakan sekitar RP. 11,2 triliun. Hal tersebut kemudian ditolak oleh Presiden Joko Widodo, melalui Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Andrinof Chaniago dengan mengatakan “Kalau berdasarkan UU, perencanaan program pembangunan diambil dari visi misi Presiden. Jadi kalau pakai konsep dana aspirasi, bisa bertabrakan dengan visi misi Presiden.”[[14]](#footnote-14)

Karena penolakan tersebut, sampai dengan tahun 2017, DPR tidak dapat merealisasikan dana aspirasi tersebut. 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. Bahkan, dengan menggunakan pendekatan kebijakan publik, Riris Katharina menyebut kebijakan dana aspirasi DPR hanya menggunakan pendekatan kelembagaan dan elit: “kebijakan tersebut merupakan perspektif elit politik yang bersifat *top down* dan konservatif sehingga memperoleh penolakan dari publik.”[[15]](#footnote-15)

Selain itu, banyak pihak menyebut dana aspirasi DPR yang berbasiskan daerah pemilihan tiap anggota DPR tersebut mirip dengan politik gentong babi (*pork barrel politics*) yang terjadi di Amerika Serikat. Selain politik gentong babi, ada juga pihak yang mengaitkan dana aspirasi DPR tersebut dengan model *Constituency Development Fund* (CDF) yang dipraktikan di beberapa negara berkembang. Karena itu, pembahasan berikutnya akan melihat aspek dana aspirasi DPR tersebut dari konsep *pork barrel politics* maupun CDF.

***Pork Barrel Politics* dan *Constituency Development Fund* (CDF)**

*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 dibeberapa sisi. *Pork barrel politics[[16]](#footnote-16)* juga ada yang menyebut *pork barrel spending[[17]](#footnote-17)* 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 “*The term pork barrel politics usually refers to spending that is intended to benefit* [*constituents*](http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Constituent_%28politics%29/en-en/) *of a* [*politician*](http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Politician/en-en/) *in return for their political support, either in the form of* [*campaign contributions*](http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Campaign_finance/en-en/) *or votes*”.[[18]](#footnote-18) Tujuannya tidak lain agar mereka dapat terpilih kembali dalam pemilu berikutnya. Sementara itu CDF lahir dari praktik yang terjadi di India pada tahun 1993 namun menjadi lebih terkenal saat sukses diterapkan oleh Kenya pada tahun 2003, sehingga banyak negara yang kemudian mencoba mengadopsinya (terutama di negara-negara berkembang).[[19]](#footnote-19) 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.[[20]](#footnote-20) Dicontohkan proyek-proyek tersebut antara lain pembangunan fasilitas sekolah, fasilitas kesehatan dan sistem pasokan air.[[21]](#footnote-21) Dengan demikian, anggota parlemen memiliki peranan yang penting dalam mengawasi penggunaan anggaran CDF tersebut karena berkaitan dengan daerah pemilihannya.

Di Amerika Serikat, *pork barrel politics* menimbulkan banyak kritik karena kontroversial dan lebih melanggengkan politik klien. Contoh penggunaan *pork barrel politics* yang kontroversial antara lain 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.[[22]](#footnote-22)

Karena kontroversial, penggunaan istilah *pork barrel politics* sendiri sebenarnya merupakan sindiran atau metafora[[23]](#footnote-23) atas perilaku politik anggota Kongres Amerika dalam mengejar pendanaan bagi pemilihnya.[[24]](#footnote-24) *Pork barrel politics* sendiri sudah berlangsung sejak pertama kali Kongres Amerika berlangsung pada 1790 yang menyetujui penggunaan anggaran negara untuk penyelesaian mercusuar Maine di Massachusetts yang ternyata didukung aktif oleh Presiden George Washington.[[25]](#footnote-25) Namun Kongres yang sama menolak pemberian bantuan pendanaan untuk produsen kaca setelah beberapa anggota menentang konstitusionalitas proposal tersebut.[[26]](#footnote-26) 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*.”[[27]](#footnote-27)

Hal yang tidak jauh berbeda diutarakan Thomas Jefferson dalam surat 6 Maret 1796 kepada James Madison. Jeffereson menentang proposisi Madison untuk perbaikan jalan yang digunakan dalam sistem pengiriman surat nasional.[[28]](#footnote-28) 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; butthe 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 ekesekutif, 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 mengedepankan politik transaksional.

Bahkan CAGW (*Citizens Against Government Waste*)[[29]](#footnote-29) menyebut *pork barrel politics* tersebut sebagai perampokan yang terjadi dari tahun ke tahun, “*Raiding the federal treasury to bring home the bacon has been a long-practiced Washington tradition. Year after year, lawmakers debase the political process by directing chunks of the federal budget back to their home districts and states in order to promote their re-election and reward special interests*.”

CAGW menyebut ada 7 (tujuh) kriteria untuk menyebut sebuah pengeluaran dapat diklasifikasikan sebagai *pork barrel politics,* antara lain:[[30]](#footnote-30)

(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 tahun 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.[[31]](#footnote-31) Karena itu, CAGW mengatakan praktik *pork barrel politics* ini tidak hanya cukup dimoratorium, melainkan harus dihilangkan “*To reduce overall spending, curtail corruption, and hold elected officials accountable for wasteful spending, the practice of earmarking must be eliminated, not just subject to a moratorium*”.[[32]](#footnote-32) CAGW juga mendorong agar Kongres harus membuat proses penganggaran khususnya berkaitan dengan pembelanjaan lebih transparan.

Walaupun menimbulkan kontroversi di Amerika Serikat, namun praktik “politik gentong babi” tersebut juga berlangsung dibeberapa negara lain. Misalnya Filipina yang telah menerapkannya sejak 1930. Bahkan, dananya dikelola oleh lembaga *Priority Development Asistance Fund* (PDAF). Setiap tahun, pemerintah Filipina menganggarkan 70 juta peso atau sekitar US$ 1,5 juta per anggota Kongres (DPR). Sedangkan Senator mendapat jatah 200 juta peso atau sekitar US$ 5 juta per orang untuk dana pembangunan di daerah masing-masing. Para anggota Kongres dan Senator kemudian membuat rencana proyek pembangunan, yang akan didanai dengan skema “gentong babi” ini. Tujuannya tak lain hanya untuk menyenangkan konstituen agar terpilih kembali pada pemilihan mendatang.[[33]](#footnote-33)

Di negara-negara lain, praktik “politik gentong babi” juga disebut patronage (patronase). Di Denmark, Swedia, dan Norwegia disebut “election pork” atau “babi pemilihan”, 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”, yang mengacu pada politisi nasional berkonsentrasi pada masalah-masalah lokal. Di Rumania menyebutnya “sedekah pemilihan”, sedangkan di Polandia disebut “sosis pemilu”.[[34]](#footnote-34) 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.

Sementara itu, *Constituency Development Fund* atau CDF yang merupakan program pembangunan berbasikan 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 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]](#footnote-35)

Menurut laporan IPU (*Inter Parliamentary Union*) tahun 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]](#footnote-36)

Walau demikianCDF juga memperoleh beberapa kritik. Apalagi melalui mekanisme CDF, memungkinkan anggota dewan menentukan proyek pembangunan suatu daerah.[[37]](#footnote-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]](#footnote-38) Hal inilah yang menimbulkan kritik, karena 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]](#footnote-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]](#footnote-40)

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

Ciri-ciri yang dimiliki *pork barrel politics* dan CDF dengan model dana aspirasi DPR yang diatur berdasarkan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015-pun tidak jauh berbeda. Dengan demikian, jika dana aspirasi DPR tersebut direalisasikan, maka berbagai macam implikasi yang terjadi dinegara-negara yang menerapkan *pork barrel politics* dan CDF pun sangat mungkin terjadi di Indonesia. Misalnya berkaitan dengan tumpang tindihnya kewenangan dalam penyusunan anggaran negara, sehingga DPR akan berada pada posisi yang ambigu, disatu sisi ikut membahas, namun sekaligus mengusulkan dengan *previllege* khusus (karena sudah dijatah besaran dana setiap anggota DPR), serta memberikan persetujuan, disisi 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 yang dipraktikkan dibeberapa negara berkembang, menunjukkan adanya persoalan ketatanegaraan berkaitan dengan fungsi parlemen. Sebagaimana telah disebut, persoalan yang mengemuka khususnya berkaitan dengan adanya pencampuradukan kewenangan antara legislatif dan ekskutif 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 RI 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.[[41]](#footnote-41) 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.[[42]](#footnote-42)

Pemahaman tersebut tidak lain dikarenakan sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (UUD 1945 Asli), didalam 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.” Didalam 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.[[43]](#footnote-43)

 Hal berbeda Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945, yang menghapuskan Penjelasan.[[44]](#footnote-44) 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 Tahun 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 tahun 2013, yang mendasarkan adanya penegasan fungsi anggaran dalam Pasal 20A UUD NRI Tahun 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*.[[45]](#footnote-45)

Analisis tersebut menggunakan intrepretasi sistematis[[46]](#footnote-46) 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 pertanggungjawaban anggaran negara. Karena itu, kurang tepat jika Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 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 Tahun 1945, dan *kedua* melalui Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013.

*Pertama,* pemahaman terhadap Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 khususnya ayat (2) dan (3). Ada tiga hal pokok yang dapat diperoleh yaitu: (i) Presiden merupakan satu-satunya pihak yang berwenang mengajukan rancangan APBN; (ii) DPR merupakan lembaga parlemen yang membahas rancangan APBN tersebut 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. Dengan demikian, tidak ada klausul yang menyebut bahwa DPR memiliki hak untuk 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.

*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 kedua undang-undang tersebut terlalu memberikan kewenangan yang luas, mendetil dan bersifat teknis. Dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 15 Ayat (5) maupun UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD 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 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 kedalam persoalan teknis dan merusak kaidah *checks and balances* itu sendiri.

Dian Puji N. Simatupang[[47]](#footnote-47), 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 legitimitasi 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 salutary measure.*”[[48]](#footnote-48) Karena itu, hak *budget* DPR semestinya dipergunakan untuk memperjuangkan aspirasi rakyat untuk menyejahterakan rakyat secara umum dan berkeadilan, bukan untuk memperjuangkan aspirasi berbasiskan 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.*[[49]](#footnote-49) 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 klien dan justru 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. Dengan demikian, dana aspirasi DPR justru akan dapat memunculkan *pork barrel politics* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Suatu hal yang dikritisi dibanyak negara.

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:[[50]](#footnote-50)

*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. Dengan adanya penguatan DPD tersebut, maka monopoli pembahasan anggaran tidak hanya dimiliki oleh DPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat berbasiskan politik, melainkan juga berasal dari DPD sebagai *counterpart* penjelmaan kedaulatan rakyat berbasiskan daerah. Walau demikian, yang diperlukan adalah model *strong bicameralism* dimana kekuatan kedua badan perwakilan 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 dana perimbangan keuangan pusat dan daerah, peran DPD lebih kuat sebagai pembahas dan pemberi persetujuan, sementara DPR hanya berperan sebagai pemberi pertimbanganHal 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 budgetnya. Untuk itu, upaya membentuk Pusat Pengkajian dan Analisis APBN oleh parlemen seperti *Congresional Budget Office*[[51]](#footnote-51)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, 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.

**Kesimpulan**

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 mencampuradukan 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**

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.

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.

Isnaeni,Hendri F. "*Gentong Babi di Parlemen”,* <http://historia.id/modern/gentong-babi-di-parlemen>,

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.

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.

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

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/)*”,* <http://www.fff.org/explore-freedom/article/pork-barrel-spending-the-history-of-lipsticking-pigs/>.

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

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

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

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

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

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

-----------, “Eksistensi Hak Budget DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, artikel dalam *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2016.

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.

UUD NRI Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan.

UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Putusan MK No. 35/PUU-XI/2013.

Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengusulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan.

<http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Pork-barrel_spending/en-en/>.

<http://www.cnnindonesia.com/politik/20150624162656-32-62133/jokowi-tak-setuju-dana-aspirasi-dpr-rp-11-triliun/>.

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

<http://news.detik.com/berita/2950741/cerita-sby-tolak-dana-aspirasi-dpr-karena-dimarahi-rakyat-5-tahun-lalu>.

<http://news.detik.com/berita/2951167/begini-kisah-ngototnya-dpr-mengusulkan-dana-aspirasi-rp-112-t>.

<http://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/metafora>.

<http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a1_8_7s4.html>.

**Biodata Penulis**

**Mei Susanto,** menyelesaikan S1 Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran tahun 2010, S2 Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jl. Sadang Luhur No. 9 Sekeloa Bandung Jawa Barat, 40134.

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. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Ibid.,* hlm. 18. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-3)
4. 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. [↑](#footnote-ref-4)
5. Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, *Dana aspirasi Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia,* Jakarta, 2015, hlm. 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://news.detik.com/berita/2950741/cerita-sby-tolak-dana-aspirasi-dpr-karena-dimarahi-rakyat-5-tahun-lalu>, diakses 2 Februari 2017. [↑](#footnote-ref-6)
7. <http://news.detik.com/berita/2951167/begini-kisah-ngototnya-dpr-mengusulkan-dana-aspirasi-rp-112-t>, diakses 2 Februari 2017. [↑](#footnote-ref-7)
8. Pasal 3 Ayat 2 dan 3 Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015. [↑](#footnote-ref-8)
9. Pasal 3 Ayat 4 Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015. [↑](#footnote-ref-9)
10. Pasal 3 Ayat 5 Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015. [↑](#footnote-ref-10)
11. Pasal 10 Ayat 1 Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015. [↑](#footnote-ref-11)
12. Pasal 10 Ayat 2 Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015. [↑](#footnote-ref-12)
13. Pasal 11 Peraturan DPR No. 4 Tahun 2015. [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://www.cnnindonesia.com/politik/20150624162656-32-62133/jokowi-tak-setuju-dana-aspirasi-dpr-rp-11-triliun/>, diakses 3 Februari 2017. [↑](#footnote-ref-14)
15. Riris Katharina, *Op.Cit.,* hlm. 19. [↑](#footnote-ref-15)
16. Adalah Edward Everett Hale yang pertama kali memperkenalkan istilah *pork barrel* dalam The Children of the Public (1863), sebagai metafora 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 <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Pork-barrel_spending/en-en/>, diaskes 4 Februari 2017. [↑](#footnote-ref-16)
17. 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/)*”,* <http://www.fff.org/explore-freedom/article/pork-barrel-spending-the-history-of-lipsticking-pigs/>, diakses 4 Februari 2017. [↑](#footnote-ref-17)
18. <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Pork-barrel_spending/en-en/>. [↑](#footnote-ref-18)
19. 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. [↑](#footnote-ref-19)
20. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-20)
21. 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 [↑](#footnote-ref-21)
22. Lihat <http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2010/0819/5-famous-pork-projects-Beer-museum-and-more/Bridge-to-Nowhere>, diakses 8 Februari 2017. [↑](#footnote-ref-22)
23. Metafora berarti pemakaian kata atau kelompok kata bukan dengan arti yang sebenarnya, melainkan sebagai lukisan yang berdasarkan persamaan atau perbandingan.[Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa](http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia <http://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/metafora>, diakses 7 Februari 2017. [↑](#footnote-ref-23)
24. Chester Collins Maxey “*A Little History of Pork*” menyebut *“pork barrel politics”* sebuah metafora sebagai perumpamaan para anggota parlemen yang memperebutkan anggaran subsidi pemerintah untuk kepentingan politik pribadinya. Mengapa disebut metafora, karena istilah “*pork barrel”* sendiri merupakan istilah yang bernada menghina dan merendahkan sebagai praktik memberikan daging babi asin kepada para budak kulit hitam pada masa *Civil War* (1861-1865) di Perkebunan Selatan. Pada saat itu, para tuan pemilik budak memberikan daging babi yang telah diasinkan dalam sebuah gentong kepada para budak kulit hitam untuk diperebutkan. Lihat Chester Collins Maxey, “A Little History of Pork*”, National Municipal Review*, Desember 1919, hlm. 693. [↑](#footnote-ref-24)
25. Wendi Mc Elroy, *Op.Cit.* [↑](#footnote-ref-25)
26. Wendi Mc Elroy menyebut kenapa tidak didukung mungkin karena tidak memiliki dukungan dari Presiden saat itu. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-26)
27. CAGW (Citizens Against Government Waste), *All About Pork: The History, Abuse, and Future of Earmarks,* Washington DC, 2015, hlm. 2. [↑](#footnote-ref-27)
28. *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. [↑](#footnote-ref-28)
29. CAGW, *Op.Cit.* [↑](#footnote-ref-29)
30. *Ibid.,* hlm. 4-5. [↑](#footnote-ref-30)
31. *Ibid.,* hlm. 6. [↑](#footnote-ref-31)
32. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-32)
33. <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Pork-barrel_spending/en-en/>, diakses 8 Februari 2017 dan Hendri F. Isnaeni, *Op.Cit*. [↑](#footnote-ref-33)
34. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-34)
35. Sasmithaningtyas P.L, Tyana Anggraerni, dan Ria Pusputasari, “Potret Implementasi Constituency Development Funds (CDF)”, Tim Peneliti CEPP FISIP UI dalam *Majalah Parlementaria*, Edisi 126 Th. XLV, 2015, hlm. 75. [↑](#footnote-ref-35)
36. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-36)
37. *Ibid.,* hlm. 74. [↑](#footnote-ref-37)
38. Machiko Tsubura, *Op.Cit.* [↑](#footnote-ref-38)
39. Sasmithaningtyas P.L, Tyana Anggraerni, dan Ria Pusputasari, *Op.Cit.* [↑](#footnote-ref-39)
40. Dengan mencontohkan praktik di India, Sasmithaningtyas P.L, Tyana Anggraerni, 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 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. [↑](#footnote-ref-40)
41. Lihat Ronny Sautma Hotma Bako, *Hak Budget Parlemen Indonesia,* Yarsif Watampone, Jakarta, 2005, hlm. 3. [↑](#footnote-ref-41)
42. Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, *Op.Cit.,* hlm. 15. [↑](#footnote-ref-42)
43. Mei Susanto, “Eksistensi Hak Budget DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, artikel dalam *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2016, hlm. 64. [↑](#footnote-ref-43)
44. 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.” [↑](#footnote-ref-44)
45. Mei Susanto, *Hak Budget Parlemen Di Indonesia,* Sinar Grafika, Jakarta, 2013,hlm. 221-223. [↑](#footnote-ref-45)
46. 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. [↑](#footnote-ref-46)
47. Dian Puji N. Simatupang, *Reposisi Hak Budget DPR,* Opini di Harian Kompas, Rabu, 18 Juni 2014. [↑](#footnote-ref-47)
48. 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*). Yang dimaksudkan pundi-pundi uang adalah 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. Selain itu, Hamilton juga mengatakan kalau cabang eksekutif juga kuat karena menguasai pedang (*sword*). Yang dimaksudkan dengan pedang adalah adanya apatur pemerintah seperti tentara, polisi, jaksa dan lain-lain aparatur 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. [↑](#footnote-ref-48)
49. Gilber Abcarian membagi empat tipe hubungan antara wakil dengan yang diwakili, yaitu: (1) sang wakil bertindak sebagai wali (*truste*), 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 *(truste*), dan kadang kala bertindak sebagai utusan (*delegate*), begantung pada isu dan pembahasan 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. [↑](#footnote-ref-49)
50. Lihat juga Mei Susanto, *Op.Cit.,* hlm. 341-344. [↑](#footnote-ref-50)
51. *Congressional 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. [↑](#footnote-ref-51)