

A. Ahmad Saefuloh

ALTERNATIF KEBIJAKAN UNTUK MEREALISASIKAN ASPIRASI PEMBANGUNAN DAERAH PILIHAN DALAM MEKANISME PENGANGGARAN

PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR-RI 2016

Jl. Jendral Gatot Subroto - Jakarta Pusat
Telp. (021) 5715820 - Fax. (021) 5715267
www.puskajianggaran.dpr.go.id

ISBN 978-602-74661-5-9



9 78602 466159

Alternatif Kebijakan untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pilihan dalam Mekanisme Penganggaran



PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR-RI 2016

A. Ahmad Saefuloh

**ALTERNATIF KEBIJAKAN UNTUK
MEREALISASIKAN ASPIRASI
PEMBANGUNAN DAERAH PEMILIHAN
DALAM MEKANISME PENGANGGARAN**

**PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI
2016**

**Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi
Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme
Penganggaran**

Penulis

A. Ahmad Saefuloh

Penyunting

Boy Ervandi

Desain Sampul

Dwi Resti Pratiwi

Cetakan Pertama, November 2016

ISBN : 978 - 602 - 74661 - 5 - 9

Diterbitkan oleh

Pusat Kajian Anggaran

Badan Keahlian DPR RI

All right reserved

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi
buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

RINGKASAN EKSEKUTIF

1. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) selaku pihak yang mewakili kepentingan daerah dalam pembangunan berhak dan memiliki tanggung jawab mengajukan dan membuat gagasan sesuai dengan aspirasi di daerah pemilihan guna merealisasikan janji-janjinya.
2. DPR RI berkewajiban menyerap, menghimpun serta menindaklanjuti aspirasi konstituen sebagai wujud pertanggungjawaban moral terhadap daerah pemilihannya. Dalam keterbasan sistem penganggaran dan besarnya tuntutan masyarakat atas peran Anggota DPR RI maka Anggota DPR RI harus mengeluarkan uang pribadi untuk memenuhi tuntutan konstituen sehingga ongkos politik menjadi mahal dan berpotensi menjadi kolusi, korupsi dan nepotisme KKN.
3. Dalam prakteknya keterlibatan anggota parlemen untuk memperjuangkan suatu proyek pembangunan dikenal dengan earmark dan fork barel, seperti yang terjadi di Amerika Serikat. Praktek pork barrel juga terjadi di India, Filipina dan Republik Kenya.
4. Untuk itu di Indonesia, perlu diciptakan model pembiayaan pembangunan daerah pemilihan sehingga dikenal dengan UP2DP sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah
Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

Undang No.42 Tahun 2014. Dalam perkembangan usaha-usaha untuk merealisasikan UP2DP sudah berjalan, tetapi masih tertahan di pemerintah.

5. Dalam Program Pembangunan Daerah Pemilihan harus ditempatkan pada konteks bahwa pengelolaan anggaran menjadi tugas eksekutif. Namun untuk memberikan keseimbangan peran, maka DPR berkedudukan sebagai pengusul dan pemerintah meriviu usulan. Adapun alokasi anggaran dapat ditentukan berdasarkan kesepakatan dalam pembahasan sesuai dengan formula yang ditentukan.
6. Dari kesimpulan di atas, maka diajukan beberapa saran berikut:
 - a. Perlu dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) tentang Program Pembangunan Daerah Pemilihan. PP ini salah satunya akan mengatur bagaimana proses perencanaan dan penganggaran Program Pembangunan Daerah Pemilihan. Didalam PP tersebut juga harus mengatur formula alokasi anggaran untuk masing-masing Anggota berdasarkan karakteristik daerah pemilihannya;
 - b. Pemerintah perlu mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) yang akan mengatur pembentukan Eselon I (Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Pemilihan) atau restrukturisasi K/L misalnya Keppres tentang K/L sesuai dengan 3 alternatif yaitu Kementerian Dalam

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah
Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

Negeri, Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal,
dan Kementerian Keuangan; dan,

- c. DPR RI harus menetapkan Peraturan DPR RI tentang Rumah Aspirasi yang akan salah satunya akan mengatur tentang tatakelola Rumah Aspirasi seperti mekanisme penganggaran (penetapan satuan biaya operasional RUMah Aspirasi berdasarkan karakteristik daerah pemilihan) dan pertanggungjawaban pengelolaan Rumah Aspirasi.

KATA PENGANTAR

Puji syukur, Kami panjatkan kepada Tuhan YME karena atas perkenan-Nya Kami dapat menyelesaikan buku tentang, "Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran." Kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam penulisan naskah ini.

Buku ini memberikan penjelasan bahwa usulan pendanaan atas aspirasi masyarakat di daerah pemilihan telah menjadi suatu keniscayaan. Usulan tersebut telah mengemuka di DPR RI dalam satu dekade ini, dimulai dari gagasan tentang Dana Aspirasi dan terakhir dengan Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan (UP2DP). Meskipun demikian gagasan ini selalu kandas di tangan pemerintah. Padahal sejatinya model tersebut dapat menjadi salah satu solusi dengan mengedepankan keseimbangan peran legislatif dan eksekutif. Namun demikian perlu diciptakan model pembiayaan pembangunan daerah pemilihan seperti Dana Aspirasi atau UP2DP yang lebih operasional tanpa mencampuradukan fungsi dari masing-masing lembaga, legislatif dan eksekutif.

Akhir kata, besar harapan Kami buku ini dapat menjadi rekomendasi bagi perbaikan dalam sistem pengelolaan anggaran di DPR RI dan menjadi masukan bagi DPR RI, dalam

**Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah
Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran**

melakukan revisi terhadap Paket UU Keuangan Negara dan UU
No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN.

November 2016

Penulis

DAFTAR ISI

RINGKASAN EKSEKUTIF	iii
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xi
BAB SATU: PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Tujuan Analisis	3
BAB DUA: PERAN ANGGOTA PARLEMEN DALAM PEMBANGUNAN DI DAERAH PEMILIHAN	4
A. Konsepsi Dasar	4
B. Praktek di Amerika Serikat	6
C. Praktek di Filipina	8
D. Praktek di India	9
E. Praktek di Republik Kenya	10
BAB TIGA: PROGRAM ASPIRASI MASYARAKAT	12
A. Pokok-Pokok Pikiran Program Aspirasi Masyarakat	12
B. Mekanisme Program Aspirasi Masyarakat	15
C. Kandas di Pemerintah	17
BAB EMPAT: PERKEMBANGAN USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN DAERAH PEMILIHAN	18
A. Landasan Hukum	18
B. Perdebatan UP2DP	20
C. Perkembangan UP2DP	22
D. Penyaluran Melalui Dana Alokasi Khusus	23
E. Kandas di Pemerintah	23
BAB LIMA: ALTERNATIF KEBIJAKAN PELAKSANAAN UP2DP	25

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah
Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

A. Kesimbangan Peran Legislatif dan Eksekutif	26
B. Struktur Penganggaran	27
C. Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran	29
D. Dokumen Penganggaran	30
E. Pelaksanaan Program dan Peran Rumah Aspirasi	32
BAB ENAM : PENUTUP	35
A. Kesimpulan	35
B. Saran	36
DAFTAR PUSTAKA	38

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah
Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

DAFTAR TABEL

Tabel 5.1. Dokumen Usulan Anggota DPR RI	31
Tabel 5.2. Rekapitulasi Dokumen Penganggaran	32

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah
Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1.	Skema Program Aspirasi Masyarakat Pada Proses Pembahasan APBN	15
Gambar 4.1.	Perkembangan UP2DP Tahun 2015	21
Gambar 5.1.	Struktur Anggaran	27
Gambar 5.2.	Mekanisme Pengusulan UP2DP	30
Gambar 5.3.	Pelaksanaan UP2DP	34

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) periode 2014 – 2019 merupakan wakil rakyat hasil pemilihan umum ketiga di era reformasi. Pemilu 2009 menghasilkan para wakil rakyat yang lebih akuntabel karena penentuan calon terpilih dengan suara terbanyak. Hal tersebut memperlihatkan telah terjadi proses demokratisasi yang lebih baik. Sejalan dengan berkembangnya demokrasi di Indonesia maka para wakil rakyat di DPR RI harus dituntut untuk meningkatkan kinerjanya.

DPR RI selaku pihak yang mewakili kepentingan daerah dalam pembangunan berhak dan memiliki tanggung jawab mengajukan dan membuat gagasan berdasarkan aspirasi masyarakat yang muncul di daerah pemilihannya. Hak dan tanggungjawab ini ditujukan untuk merealisasikan janji-janjinya. Adapun bagaimana Anggota DPR RI menghimpun aspirasi masyarakat tersebut dilakukan oleh Anggota DPR RI melalui kunjungan secara berkala pada masa reses.

Berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, khususnya Pasal 210, DPR telah diamanatkan untuk membangun sarana di daerah pemilihan guna menerima, menghimpun, dan menampung aspirasi masyarakat di daerah. Sarana ini disebut sebagai rumah aspirasi yaitu kantor bersama anggota, sebagai tempat penyerapan aspirasi rakyat yang berada di daerah pemilihan anggota yang bersangkutan sehingga keberadaannya berfungsi:

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

1. Sebagai pihak yang mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan kunjungan kerja perorangan anggota;
2. Tempat menyerap, menghimpun, dan menampung aspirasi; dan,
3. Tempat koordinasi baik antara Anggota DPR RI satu daerah pemilihan maupun antara Anggota DPR RI dengan pemerintah daerah/konstituen.¹

Keberadaan rumah aspirasi ini juga akan berfungsi sebagai ruang akuntabilitas Anggota DPR RI dalam melaksanakan kewajibannya dan ruang partisipasi publik bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya kepada Anggota DPR RI sebagai wakil rakyat. Hal ini sejalan dengan Pasal 72 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dimana Anggota DPR RI mempunyai kewajiban menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat

Tugas memperjuangkan aspirasi masyarakat daerah tidak cukup hanya membangun kantor di daerah pemilihan, tetapi juga harus diwujudkan dalam pembangunan. Di sisi lain pemenuhan aspirasi masyarakat ini tentunya akan membutuhkan dana yang tidak sedikit, sehingga tidak menutup kemungkinan berdampak pada ongkos politik yang sangat mahal. Kondisi terburuknya adalah Anggota DPR RI harus mengeluarkan uang pribadi guna memenuhi aspirasi masyarakat tersebut. Kondisi seperti ini dapat saja mendorong para wakil rakyat ini untuk melakukan tindak korupsi.

Untuk itu diperlukan mekanisme tindaklanjut untuk memastikan bahwa aspirasi masyarakat yang dihimpun dapat direalisasikan dalam APBN yang terlebih dahulu dimasukan perencanaan kebijakan pembangunan. Agar dapat dipastikan terimplementasi dengan baik maka diperlukan suatu mekanisme

¹BURT DPR RI. *Kajian Program Aspirasi Masyarakat*, Draft 20 November 2012 (tidak dipublikasikan).

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

koordinasi antara rumah aspirasi (Anggota DPR RI) yang berada di daerah dengan komisi-komisi yang ada di DPR RI. Kemudian komisi-komisi perlu menyediakan waktu khusus untuk membahas dan memperjuangkan aspirasi masyarakat yang telah didelegasikan sesuai dengan bidang kerjanya melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU), rapat dengar pendapat (RPD) dan Rapat Kerja.

B. Tujuan Analisis

DPR RI berkewajiban menyerap, menghimpun serta menindaklanjuti aspirasi konstituen di daerah pemilihannya sebagai wujud pertanggungjawaban moralnya. Dikarenakan DPR RI tidak memiliki kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara, maka pemerintah harus mengakomodasikan usulan Anggota DPR RI kedalam perencanaan pembangunannya yang kemudian dituangkan di APBN. Saat ini sudah ada konsep Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan dan disebut (UP2DP). Konsep ini merupakan gagasan yang berkembang di DPR RI pada awal tahun 2015, dan dapat menjadi salah satu solusi dengan mengedepankan keseimbangan peran legislatif dan eksekutif. Melalui konsep UP2DP, DPR RI sebagai lembaga legislatif berhak mengusulkan program namun eksekutor tetap berada di tangan pemerintah. Untuk melihat lebih jauh bagaimana penerapan UP2DP tersebut maka perlu melakukan analisis lebih lanjut. Permasalahan yang akan dikaji lebih mendalam adalah:

1. Bagaimana konsepsi tentang peran parlemen dalam mendorong pembangunan di daerah pemilihannya?
2. Konsep apa yang muncul sebelum UP2DP dirumuskan?
3. Sejauhmana implementasi UP2DP yang telah dilakukan selama ini?
4. Alternatif kebijakan apa yang dapat dilakukan agar UP2DP dapat direalisasikan?

BAB II
PERAN ANGGOTA PARLEMEN DALAM PEMBANGUNAN DI
DAERAH PEMILIHAN

A. Konsepsi Dasar

Di beberapa negara, dijumpai keterlibatan anggota parlemen dalam alokasi anggaran untuk daerah pemilihan. Keterlibatan atau peran parlemen terhadap pembangunan di daerah pemilihannya secara umum merujuk kepada konsep *earmark* dan *pork barrel budget*. *Earmark* merupakan proyek yang ditentukan dan diarahkan oleh anggota parlemen berdasarkan proses alokasi anggaran yang kompetitif dan spesifik berdasarkan lokasi atau konstituen, serta berdasarkan kebutuhan pemerintah daerah yang secara tanggung jawab hukum dan peraturan berkaitan dengan proses pengalokasian dana. Cakupan dan manfaat *earmark* dapat dirasakan oleh banyak orang dan bersifat objektif karena usulan dari program tersebut berdasarkan survei kebutuhan di daerah setempat. Karena itu politik *earmark* lebih bersifat objektif karena usulan dari program tersebut berdasarkan survei kebutuhan di daerah setempat.² Sejenis dengan ini adalah *Member of Parliament Local Area Development Scheme* (MPLADS) seperti di India. Pelaksanaan program MPLADS berada di bawah otoritas daerah baik pelaksanaan maupun persetujuannya sementara anggota parlemen hanya sebatas memberikan rekomendasi program kerja di daerah pemilihannya.³

Istilah *pork barrel* sudah digunakan Edward Everett Hale dalam kisah populer, *The Children of the Public* (1910), sebagai metafora sederhana untuk setiap bentuk pengeluaran publik untuk warga. Tapi istilah itu menjadi konsumsi publik setelah dipopulerkan oleh Chester Collins Maxey dalam artikel "A Little

²Redaktur. "Mencari Bentuk dan Format Ideal UP2DP," *Buletin APBN*, Edisi 1, Vol.1, Januari 2016, Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI, hal.2-3.

³Government of India, Ministry of Statistic and Programme Implementation, Sardar Patel Bhavan, Parliament Street New Delhi-110001. *Guidelines on Members of Parliament Local Area Development Scheme (MPLADS)*, 2014, (www.mplads.nic.in, diakses 29 September 2016).

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

History of Pork" dalam *National Municipal Review* pada 1919.⁴ Di beberapa negara lain *pork barrel* juga digunakan tetapi memiliki pengertian lain, yaitu *valgfлesk* di Denmark, di Swedia disebut *valflаsk* dan *valgflesk* di Norwegia, yang mana diartikan mereka memiliki janji-janji sebelum pemilu, tetapi kemudian setelah terpilih mereka kurang serius niat untuk memenuhinya. Begitu juga di Rumania disebut *pomeni electorale* (sedekek pemilihan), di Polandia disebut *kielbasa wyborcza* (pemilihan sosis) dan di Ceko disebut *předvolební guláš* (gulai pra-pemilu). Istilah-istilah tersebut memiliki arti yang sama, yaitu merujuk pada janji-janji terhadap pemilih potensial pada saat kampanye dengan target kelas sosial rendah dengan tujuan untuk memperoleh suara lebih banyak. Di Inggris, istilah tersebut jarang digunakan dan disebut *election sweetener*, *tax sweetener* atau *just swetener*. Sementara di Australia, sering digunakan tetapi diartikan sebagai penerimaan dana untuk kampanye agar kursi pemilihan aman.⁵

Selanjutnya *pork barrel* yaitu istilah dengan konotasi negatif yang dipakai untuk mengejek praktik pembuatan anggaran (*budgetting*) Pemerintah Federal AS untuk proyek-proyek di distrik anggota kongres yang terpilih. Istilah *pork barrel* sendiri mengacu pada praktik tertentu di era sebelum *civil war* AS. Saat itu ada praktik memberikan budak kulit hitam segentong *salt pork* (sejenis makanan dari daging babi) sebagai hadiah dan membiarkan mereka memperebutkan hadiah tersebut. Kemudian istilah tersebut dipakai karena penganggaran pemerintah oleh anggota kongres untuk daerah pemilihannya a mirip praktik tersebut. Konstituen di daerah diasosiasikan seperti budak yang dibeli dan berebut dana anggaran tersebut. Selanjutnya dana *pork barrel* digunakan politisi kongres

⁴Hendri F. Isnaeni. "Gentong Babi" di Parlemen," 12 Juni 2010 (<http://historia.id/modern/gentong-babi-di-parlemen>, diakses 29 September 2016).

⁵BURT DPR RI, *op.cit.*

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

untuk membayar balik konstituennya dalam bentuk bantuan dana untuk proyek-proyek di daerah pemilihannya.⁶

Sekarang ini istilah *pork barrel*, diartikan sebagai apropiasi atau adanya jaminan atas pengeluaran pemerintah atau alokasi anggaran untuk proyek-proyek di daerah pemilihan (*a legislative appropriation designed to ingratiate legislators with their constituents*). Kemudian para ahli sepakat bahwa *pork barrel* adalah istilah teknis tentang pengendalian parlemen atas alokasi anggaran untuk daerah pemilihan. *Pork barrel* digunakan sebagai pendanaan untuk program kegiatan pembangunan di daerah tertentu, yang sumber pembiayaannya berasal dari pajak yang dihimpun di daerah tersebut. Dengan demikian besaran anggaran yang dapat dijadikan *pork barrel* untuk setiap daerah pemilihan berbeda-beda. Umumnya alokasi anggaran *pork barrel* sering digunakan untuk proyek pekerjaan umum, proyek-proyek pertahanan, dan subsidi pertanian.⁷

Pengunaan *pork barrel* memang hanya memberikan manfaat yang dirasakan oleh segelintir orang bahkan dimungkinkan hanya bermanfaat bagi konstituen di daerah pemilihan anggota tersebut. Hal ini berbeda dengan *earmark* sehingga *earmark* lebih lebih memiliki makna positif dibandingkan *pork barrel*. Pada akhirnya, meskipun konsep *earmark* dan *pork barrel* masing-masing memiliki dampak positif dan negatif, namun tujuan dari program ini adalah untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat di daerah pemilihan yang mungkin tidak terjangkau oleh pemerintah.

B. Praktek di Amerika Serikat

Politik pembangunan daerah pemilihan di Amerika Serikat terdapat politik *earmark* dan *pork barrel*, tetapi yang mengemuka adalah konsep *pork barrel*. Salah satu contoh yang paling terkenal

⁶Mulkli. "Dana Aspirasi "Pork Barrel Budget" Ala Indonesia," 27 Juni 2015 (<http://www.antarababel.com/berita/24213/dana-aspirasi-pork-barrel-budget-ala-indonesia>, diakses 29 September 2016).

⁷BURT DPR RI, *op.cit.*

dari proyek *pork barrel* adalah *the Big Dig* di Boston, Massachusetts. *The Big Dig* adalah proyek pemanfaatan jalan sepanjang 5,6 km dari jalan raya antar negara bagian yang direlokasi menjadi jalan bawah tanah dengan menelan biaya US\$14,6 miliar atau lebih dari US\$4 miliar per mil. Proyek tersebut digunakan untuk membiayai proyek terowongan bawah tanah (*tunnel*) yang menghubungkan antar negara bagian. Dari contoh keberhasilan yang dibuat O'Neil, hingga saat ini model tersebut masih dijalankan oleh Amerika Serikat dan telah berjalan selama kurang lebih 198 tahun sejak tahun 1817. Selain dari proyek BIG DIG, terdapat juga Proyek Jembatan Gravina (*Gravina Bridge*) di Negara Bagian Alaska yang digagas oleh Ted Stevens, yaitu jembatan yang menghubungkan hanya 50 penduduk di sebuah desa di satu pulau ke lapangan terbang terdekat dan dijuluki *bridge to nowhere* (istilah ini digunakan untuk menyatakan proyek sangat tidak bermanfaat) dan menghabiskan anggaran federal sebesar USD 398 juta. Istilah proyek ini dikategorikan dalam proyek *pork barrel*, dikarenakan proyek tersebut menghabiskan dana cukup besar namun tidak sebanding dengan banyaknya penduduk yang menerima manfaat dari pembangunan jembatan.⁸

Meskipun dikecam, penggunaan anggaran *pork barrel* telah mengakar dalam dunia perpolitikan Amerika Serikat tetap berjalan sampai sekarang. Dengan mengakarnya praktek ini, telah mengakibatkan pengukuran kinerja Anggota Kongres Amerika Serikat akhirnya dinilai berdasarkan kemampuan mencairkan dana *pork barrel* untuk konstituennya. Karena itu jika Anggota Kongres Amerika Serikat berhasil mendapatkan dana besar dari pemerintah federal maka akan memiliki peluang yang besar untuk dipilih kembali pada pemilu berikutnya. Dengan demikian praktek *pork barrel* juga menjadi salah satu sarana politik untuk mengamankan posisinya untuk pemilu berikutnya. Selain kerap dikritik karena anggaran yang tidak tepat sasaran dan berakibat kepada

⁸"Kontroversi Dana Aspirasi," 14 Juni 2010 (<http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2010/06/14/113053/Kontroversi-Dana-Aspirasi>, diakses 29 September 2016).

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

pemborosan anggaran, juga *pork barrel* juga dikritik karena sering terjadi korupsi dan kolusi dalam praktek pencairan dana. Praktek korupsi dan kolusi ini disinyalir terjadi karena Anggota Kongres Amerika Serikat menerima *kickback* (uang persenan) dari proyek-proyek yang berhasil digolkannya. Begitu juga yang mendapatkan komisi dari pemerintah daerah atau calo pemerintah daerah (*lobbiers*). Dengan begitu besarnya wewenang Anggota Kongres Amerika Serikat untuk menentukan alokasi dana, masing-masing perwakilan daerah akan menawarkan komisi yang tinggi demi suksesnya pencairan dana untuk kepentingan mereka.⁹

C. Praktek di Filipina

Di Filipina program *pork barrel* sudah diterapkan sejak 1930. Dananya dikelola oleh lembaga Priority Development Assistance Fund (PDAF). Setiap tahun, pemerintah menganggarkan 70 juta peso atau sekitar US\$ 1,5 juta per Anggota Kongres (DPR). Sementara untuk 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 *pork barrel* dengan tujuan untuk menyenangkan konstituen agar terpilih kembali pada pemilihan mendatang.¹⁰ Namun demikian secara teknis sempat dihentikan oleh Presiden Ferdinand Marcos, tetapi kembali diperkenalkan pada tahun 1987. Program ini memiliki nama yang berbeda-beda selama bertahun-tahun seperti *The Countryside Development Fund*, *Congressional Initiative Fund* dan saat ini digunakan istilah *The Priority Development Assistance Fund (PDAF)*.¹¹

Selama kepemimpinan Presiden Gloria Macapagal Arroyo, PDAF menjadi sumber korupsi terbesar dari kalangan legislator. Suap yang terjadi menjadi sebuah sindikat yang digunakan oleh pelaksana proyek termasuk instansi pemerintah, kontraktor dan

⁹Ibid.

¹⁰Isnaeni, *op.cit.*

¹¹Redaktur.*loc.cit.*

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

perusahaan non profit ilegal serta komisi audit pemerintah. Pada bulan Agustus tahun 2013 terjadi penipuan sebesar ₩10B terkait dana bantuan pembangunan prioritas yang melibatkan banyak senator dan wakil rakyat, sehingga menyebabkan seruan dan protes untuk dihapuskannya sistem PDAF. Hingga akhirnya pada 19 November 2013, Mahkamah Agung menyatakan bahwa PDAF sebagai inkonstitusional. Pengadilan Tinggi menyatakan bahwa PDAF dinyatakan illegal dengan alasan diperbolehkannya legislator untuk menggunakan dan mengelolanya tanpa adanya pengawasan.¹²

D. Praktek di India

Member of Parliament Local Area Development Scheme (MPLADS) atau skema pembangunan daerah Anggota Parlemen di India sudah dilaksanakan lebih dari dua dekade atau sejak tahun 1993 dan masih dilanjutkan hingga saat ini. Skema ini dilatarbelakangi oleh permintaan masyarakat umum kepada Anggota Parlemen (*Member of Parliament*) untuk penyediaan fasilitas dasar seperti infrastruktur umum di daerah mereka. Pelaksanaan program MPLADS berada di bawah pengawasan Kementerian Statistik dan Pelaksanaan Program atau *The Ministry of Statistics and Programme Implementation*. Penerapan program ini lebih menekankan pendekata secara *bottom up* karena baik pelaksanaan maupun persetujuannya berada di bawah otoritas daerah atau *District Authority* sementara Anggota Parlemen hanya sebatas memberikan rekomendasi program kerja di daerah pemilihannya.¹³

Pelaksanaan MPLADS pada periode 2012/2013 mencapai realisasi sebesar 82,98 persen meningkat dibanding tahun sebelumnya yang hanya mencapai 74,58 persen, dimana sektor

¹²"Di Filipina, Dana Aspirasi Disebut "Pork Barrel" dan Dikorupsi Besar-besaran," (<http://www.beritasatu.com/nasional/281987-di-filipina-dana-aspirasi-disebut-pork-barrel-dan-dikorupsi-besarbesaran.html>, diakses 29 September 2016).

¹³ Government of India, Ministry of Statistic and Programme Implementation, Sardar Patel Bhavan, Parliament Street New Delhi-110001. *Guidelines on Members of Parliament Local Area Development Scheme (MPLADS)*, 2014 (www.mplads.nic.in, diakses 29 September 2016).

infrastruktur (jalan dan jembatan) merupakan sektor yang paling besar menyerap anggaran yaitu sebesar 33 persen. Sebagai akuntabilitas kepada masyarakat, program ini memiliki website khusus (www.mplads.nic.in) yang memuat panduan, sistem pemantauan kerja (*works monitoring sistem*), status proyek, penyaluran dana dan belanja, dokumentasi pelaksanaan, hingga laporan tahunan. Hal ini menunjukkan bahwa program ini dinilai transparan dan akuntabel.¹⁴

E. Praktek di Republik Kenya

Program pembangunan daerah pemilihan juga dipraktekan di Republik Kenya dengan istilah *The Constituencies Development Fund (CDF)*. Program ini dibuat melalui *The Constituencies Development Fund Act* tahun 2003, dengan tujuan utama mengatasi kemiskinan dengan mencadangkan 2,5% dari total pendapatan pemerintah. Namun pada Januari 2013, UU CDF 2003 dicabut dan diganti dengan UU CDF 2013 yang sejalan dengan Konstitusi Kenya 2010 agar sesuai dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas, pemisahan kekuasaan dan partisipasi masyarakat. Program ini dikelola oleh *The Constituencies Development Fund Board (CDFB)*, sementara proyeknya dilaksanakan oleh Komite Manajemen Proyek bekerjasama dengan Kepala Departemen Pemerintah mengenai masukan teknisnya. Untuk pelaksanaan pengawasan proyek, monitoring dan evaluasi dilakukan oleh *The Constituency Development Fund Committee (CDFC)*.¹⁵

Dalam program CDF terdapat proyek prioritas seperti ketersediaan air, kesehatan dan pendidikan di bagian negara termasuk daerah terpencil yang biasanya terabaikan dalam anggaran nasional. Terdapat lebih dari 85.000 proyek CDF dalam berbagai tahap penyelesaian telah didirikan di Kenya dan sudah dimanfaatkan secara umum oleh masyarakat. Dalam program CDF terdapat proyek prioritas terbesar yaitu pendidikan (55% dari

¹⁴Redaktur, *op.cit.*, hal.3.

¹⁵Redaktur, *op.cit.*, hal.4.

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

alokasi CDF). Sebagai bentuk akuntabilitas, program ini pun memiliki sebuah website (www.cdf.go.ke) sebagai media informasi penyampaian proyek dan bentuk transparansi yang dilakukan oleh CDF kepada konstituennya.¹⁶

¹⁶*Ibid.*

BAB III

PROGRAM ASPIRASI MASYARAKAT

Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan, sering disebut UP2DP, merupakan gagasan yang berkembang di DPR RI pada awal tahun 2015. Namun pada masa DPR RI Periode sebelumnya (2009-2014) telah muncul wacana Program Aspirasi yang digagas oleh BURT DPR RI. Program ini muncul seiring dengan gagasan pembentukan rumah aspirasi, sebagaimana yang dijelaskan dalam Peraturan DPR RI Nomor 01/DPR-RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib Pasal 203, DPR RI telah diamanatkan untuk membangun sarana di daerah pemilihan guna menerima, menghimpun, dan menampung aspirasi masyarakat di daerah. Kemudian sarana ini disebut sebagai rumah aspirasi dan pelaksanaan programnya disebut dengan Program Aspirasi Masyarakat.

A. Pokok-Pokok Pikiran Program Aspirasi

BURT DPR RI Periode 2009-2014 sebagai penggagas Program Aspirasi Masyarakat berpandangan bahwa berdasarkan kewajibannya, wakil rakyat yang berada di DPR RI harus dapat memperjuangkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Program Aspirasi Masyarakat tersebut dapat berupa kebutuhan akan suatu kebijakan atau kebutuhan akan suatu pembiayaan pembangunan di daerah pemilihannya. Berdasarkan praktik yang ada di parlemen negara lain serta hasil kunjungan kerja BURT DPR RI Periode 2009-2014 ke beberapa daerah menunjukkan bahwa Program Aspirasi Masyarakat sangat dibutuhkan bukan hanya untuk Anggota DPR RI sebagai wakil rakyat tetapi masyarakat daerah juga. Masyarakat mengharapkan Program Aspirasi Masyarakat yang sedang dikembangkan oleh DPR RI segera dapat direalisasikan.

Beberapa pokok-pokok pikiran BURT DPR RI Periode 2009-2014 yang berkembang dan dapat menjadi pertimbangan dalam merumuskan model Program Aspirasi Masyarakat antara lain:¹⁷

1. Setiap Anggota DPR mendapatkan hak untuk menglokasikan sejumlah anggaran untuk daerah pemilihannya pada setiap tahun anggaran;
2. Kebutuhan alokasi anggaran Program Aspirasi Masyarakat muncul dikarenakan aspirasi masyarakat di daerah pemilihannya memiliki dampak terhadap anggaran;
3. Alokasikan anggaran Program Aspirasi Masyarakat untuk daerah pemilihannya tidak bersifat kas atau *in natura* tetapi berbentuk kegiatan;
4. Alokasi anggaran untuk daerah pemilihan selanjutnya disebut Program Aspirasi Masyarakat;
5. Alokasi anggaran Program Aspirasi Masyarakat untuk daerah pemilihan dari setiap Anggota DPR RI harus disusun dalam bentuk proposal pengajuan alokasi anggaran Program Aspirasi Masyarakat. Proposal anggaran memuat:
 - a. Rencana kegiatan yang memuat jenis dan lokasi kegiatan; dan,
 - b. Rencana anggaran;
6. Program Aspirasi Masyarakat untuk setiap Anggota DPR RI diakumulasikan menjadi Program Aspirasi Masyarakat DPR yang menjadi bagian dari Anggaran Kementerian dan masuk dalam APBN dengan penjelasan berikut:
 - a. Program Aspirasi Masyarakat DPR RI yang menjadi bagian dari Anggaran Kementerian tidak terpusat pada satu Kementerian tetapi menyesuaikan dengan peruntukannya. Dalam hal ini program dapat berbentuk pembangunan fisik maupun non fisik; dan,

¹⁷ BURT DPR RI. *Kajian Program Aspirasi Masyarakat*, Draft 20 November 2012 (tidak dipublikasikan).

- b. Tiap Kementerian memiliki nomenklatur anggaran yang berupa Program Aspirasi Masyarakat DPR;
- 7. Besarnya alokasi anggaran Program Aspirasi Masyarakat DPR RI ditetapkan persentase dari total anggaran pembangunan (belanja barang) Pemerintah, atau persentase dari total transfer ke daerah;
- 8. Besarnya alokasi anggaran Program Aspirasi Masyarakat untuk setiap anggota dapat ditentukan dengan:
 - a. Besarnya alokasi anggaran sama setiap Anggota;
 - b. Besarnya alokasi anggaran setiap Anggota berbeda sesuai tingkat kemahalan daerah pemilihan; atau
 - c. Besarnya alokasi anggaran setiap Anggota berbeda-beda sesuai proposal yang diajukan oleh masing-masing; dan,
 - d. Besarnya alokasi anggaran setiap anggota secara kumulatif tidak melebihi persentase dari total anggaran pembangunan atau total transfer ke daerah sebagaimana yang jelaskan dalam angka 7;
- 9. Program Aspirasi Masyarakat yang ada tiap Kementerian/Lembaga (K/L) setelah ditetapkannya APBN kemudian dimasukan dalam DIPA K/L yang terkait;
- 10. Meskipun dicantumkan pada DIPA Kementerian yang terkait, tetapi karena pada dasarnya adalah alokasi anggaran bagi setiap anggota maka eksekusi atas anggaran tersebut atas persetujuan Anggota yang bersangkutan.

Dalam pelaksanaan Program Aspirasi Masyarakat, terdapat satu aspek penting yang perlu diperhatikan yaitu kriteria-kriteria apa saja yang perlu disepakati dalam proses penyusunan usulan program aspirasi masyarakat. Untuk itu dalam konsep BURT DPR RI Periode 2009-2014, usulan Program Aspirasi Masyarakat yang disampaikan DPR RI kepada Pemerintah adalah usulan program/kegiatan yang bertujuan untuk kepentingan masyarakat di daerah pemilihan. Selanjutnya pelaksanaan Program Aspirasi Masyarakat dapat dilakukan melalui instrumen APBN. Instrumen

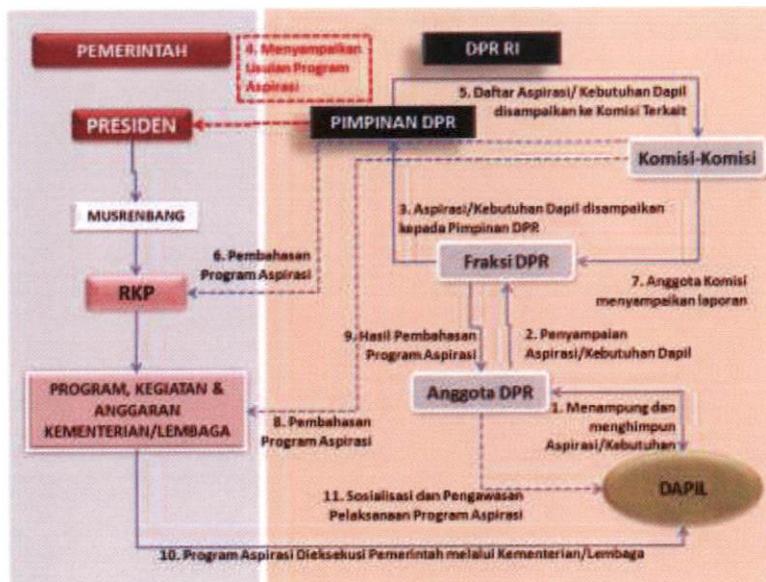
Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ini akan diterapkan khusus pada anggaran belanja pusat yang ditempatkan pada program K/L.

B. Mekanisme Program Aspirasi Masyarakat

Untuk memastikan kelancaran pelaksanaan Program Aspirasi Masyarakat maka perlu persiapan secara matang agar pelaksanaannya dapat memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat. Untuk itu perlu BURT DPR RI Periode 2009-2014 telah membuat skema alur yang menggambarkan proses penghimpunan, penindaklanjutan, dan pengawasan program aspirasi masyarakat. Usulan Program Aspirasi Masyarakat dalam bentuk program kegiatan yang ditindaklanjuti pada APBN dapat digambarkan pada Gambar 3.1.

Gambar 3.1. Skema Program Aspirasi Masyarakat Pada Proses Pembahasan APBN



Sumber: BURT DPR RI

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

Adapun tahapan mekanisme Program Aspirasi Masyarakat pada pembahasan APBN adalah sebagai berikut:

1. Anggota DPR RI pada saat melaksanakan kunjungan kerja ke Daerah Pemilihan (Dapil) menampung dan menghimpun aspirasi/kebutuhan daerah pemilihannya masing-masing;
2. Hasil kunjungan kerja Anggota DPR RI ke daerah pemilihannya dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat disampaikan kepada Fraksinya masing-masing;
3. Setiap Fraksi menghimpun aspirasi hasil kunjungan kerja Anggota DPR RI ke daerah pemilihannya untuk dibahas bersama Anggotanya dan kemudian hasilnya disampaikan oleh Pimpinan Fraksi kepada Pimpinan DPR RI;
4. Setelah memperoleh masukan tentang usulan program aspirasi daerah pemilihan dari fraksi-fraksi, Pimpinan DPR mengirim surat kepada Pemerintah untuk membahas Program Aspirasi Masyarakat yang diusulkan fraksi. Seiring dengan itu, Pimpinan DPR RI juga menyampaikan daftar Program Aspirasi Masyarakat kepada Komisi-Komisi terkait sebagai bahan pembahasan dengan mitra kerjanya untuk diakomodir dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP);
5. Pimpinan DPR RI juga menyampaikan Program Aspirasi Masyarakat kepada Komisi-Komisi terkait sebagai bahan pembahasan dengan Pemerintah untuk diakomodir dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP);
6. Program Aspirasi Masyarakat dibahas antara komisi terkait (Komisi XI) dengan Pemerintah pada saat pembahasan RKP. Anggota Komisi harus memastikan bahwa usulan program aspirasi dari masing-masing fraksinya diakomodir dalam RKP dan melaporkan hasilnya kepada fraksi. Selanjutnya, berdasarkan laporan perkembangan tersebut, fraksi harus menyampaikan kepada anggotanya mengenai perkembangan pembahasan Program Aspirasi Masyarakat, sehingga setiap anggota dapat mengetahui apakah usulan Program Aspirasi Masyarakat dapat diakomodir dalam RKP;

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

7. Anggota Fraksi di Komisi XI menyampaikan laporan perkembangan hasil pembahasan Program Aspirasi Masyarakat kepada fraksinya;
8. Setelah program aspirasi telah diakomodir dalam RKP, selanjutnya Komisi-Komisi memastikan bahwa program aspirasi tersebut masuk dalam Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) K/L pada saat pembahasan RKA K/L. Pada saat bersamaan, anggota fraksi di komisi juga dapat mengawasi perkembangan pembahasan di komisinya. Selanjutnya komisi dan anggota fraksi di komisi menyampaikan hasil pembahasan program aspirasi kepada fraksi;
9. Fraksi menyampaikan hasil pembahasan Program Aspirasi Masyarakat kepada Anggotanya berdasarkan daerah pemilihan;
10. Pemerintah merealisasikan Program Aspirasi Masyarakat yang telah ditetapkan dalam RKA K/L; dan,
11. Anggota DPR RI melakukan sosialisasi Program Aspirasi dan pengawasan atas pelaksanaan Program Aspirasi Masyarakat pada saat kunjungan kerja setiap Anggota DPR RI ke daerah pemilihannya.¹⁸

C. Kandas di Pemerintah

Dalam perkembangannya Program Aspirasi Masyarakat kemudian disebut sebagai Dana Aspirasi. Dana aspirasi ini kemudian diusulkan oleh Anggota DPR RI Periode 2009-2014 pada tahun 2010 yang diajukan untuk APBN 2011 dimana anggaran yang diusulkan sebesar Rp15 Miliar per Anggota DPR RI. Tetapi karena publik menolak terhadap usulan tersebut dan juga diiringi dengan ketidaksetujuan pemerintah pada waktu itu sehingga usulan ini pun tidak jadi dilaksanakan.¹⁹

¹⁸BURT DPR RI, *op.cit*.

¹⁹Aghnia Adzkaia. "Cikal Bakal Dana Aspirasi DPR," 10 Juni 2015 (<http://www.cnnindonesia.com/politik/20150610092300-32-58963/cikal-bakal-dana-aspirasi-dpr/>, diakses 30 September 2016).

BAB IV

PERKEMBANGAN USULAN PROGRAM PEMBANGUNAN DAERAH PEMILIHAN

A. Landasan Hukum

Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan (UP2DP) merupakan gagasan yang memiliki dasar hukum dan argumentasi yang jelas. Gagasan UP2DP muncul di DPR RI dalam rangka mengimplementasikan Pasal 80 huruf j Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.42 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang No.17 Tahun 2014 yang berbunyi "Anggota DPR berhak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan". Gagasan UP2DP juga berangkat dari sumpah jabatan setiap Anggota DPR RI yang berbunyi "*....bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia*".

Untuk menjawab latarbelakang di atas, maka muncul pertanyaan dalam bentuk dan format bagaimana hak mengusulkan UP2DP tersebut dapat diimplementasikan. Meskipun gagasan UP2DP telah ada tetapi masih mendapat penolakan dari masyarakat, pemerhati parlemen bahkan penolakan sendiri muncul di kalangan politisi di DPR RI.

Berdasarkan Peraturan DPR RI Nomor 1 tahun 2014 tentang Tata Tertib sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, pasal 1 ayat 18, pasal 11 huruf j, pasal 12 huruf k, pasal 58 ayat 2a dan 2b, pasal 194 ayat 1,2,7,9 serta pasal 195 ayat 1 sampai 9 dan pasal 228 ayat 3, dijelaskan bahwa usulan program pembangunan daerah tersebut diintegrasikan dalam program pembangunan nasional dalam APBN

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

yang berasal dari inisiatif sendiri, pemerintah daerah, atau aspirasi masyarakat di daerah pemilihan.

Meskipun DPR RI memiliki wewenang mengajukan UP2DP, namun kekuasaan pengelolaan keuangan negara berada di pihak eksekutif. Hal ini berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara dipegang oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Karena itu pelaksana UP2DP atau usulan program pembangunan daerah pemilihan yang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah selaku eksekutif.²⁰

Selanjutnya, berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan selama ini disusun secara terpadu melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang). Namun demikian, saat ini Musrenbang hanya dijadikan sebagai rutinitas tahunan dan lebih bersifat seremonial sehingga dianggap kurang mampu menyerap aspirasi rakyat. Karena itu keberadaan UP2DP ini diharapkan aspirasi rakyat dapat lebih diperhatikan. Kemudian agar keberadaan UP2DP ini tidak bertabrakan dengan sistem perencanaan pembangunan, maka pengajuan UP2DP seharusnya tetap mengikuti kaidah perencanaan pembangunan nasional yaitu pengajuan program terlebih dahulu. Melalui konsep yang tepat serta tujuan, *output* dan *outcome* yang jelas tentunya pembiayaan UP2DP ini tidak akan menimbulkan masalah. Untuk itu keberadaan UP2DP harus mampu memperpendek disparitas baik antar wilayah maupun antar kelompok masyarakat.²¹ Selanjutnya masalah nominal dapat dilakukan secara kompromistik antara DPR RI dengan pemerintah.

²⁰"Pelaksana UP2DP Pemerintah Bukan DPR," *Buletin Parlementaria*, Nomor 869/VI/2015, hal.2.

²¹"Implementasi UP2DP Perpendek Disparitas Antar Wilayah," *Buletin Parlementaria*, Nomor 869/VI/2015, hal.16.

B. Perdebatan UP2DP

Gagasan UP2DP tidak mudah untuk diterima begitu saja. Terdapat berbagai argumentasi dan pandangan yang menolak antara lain mengenai ketidaksesuaian dengan tata kelola lembaga negara yang diatur oleh perundang-undangan, dimana peran itu seharusnya adalah peran eksekutif bukan legislatif. Peneliti anggaran dari *Indonesia Budget Center* Roy Salam termasuk yang menolak karena dana aspirasi (UP2DP). Alasannya adalah UP2DP bisa berpotensi memunculkan broker anggaran di DPR RI dikarenakan DPR RI belum mengatur mekanisme verifikasi dan pengawasan program dana aspirasi tersebut.²²

Penolakan juga didasari pandangan bahwa konsep UP2DP akan mengganggu dan merusak proses perencanaan pembangunan yang sudah berjalan saat ini dan mengganggu implementasi rezim desentralisasi yang dianut oleh Indonesia. Disamping itu juga akan menciptakan pelebaran *horizontal imbalance*, mengingat jumlah daerah pemilihan dan Anggota DPR RI di setiap provinsi berbeda serta sulit untuk dipertanggungjawabkan. Hal yang tidak diinginkan mungkin dapat terjadi yaitu rawan menjadi lahan korupsi anggota parlemen. Begitu juga argumentasi bahwa ruang fiskal keuangan negara yang masih rendah.²³

Namun demikian dalam rapat paripurna Juni 2015 terdapat tujuh fraksi yang menyetujui UP2DP dan tiga yang menolak. Tiga Fraksi yang menolak antara lain PDIP, Nasdem, dan Hanura. Dalam rapat tersebut juga disampaikan bahwa program harus diintegrasikan dengan RKP yang merupakan pedoman utama penyusunan APBN.²⁴ Meskipun gagasan UP2DP telah disetujui dalam rapat paripurna, tetapi sebagian besar Fraksi yang menyetujui adanya UP2DP pun tidak semua mengajukan usulan program. Dari

²²"Dana Aspirasi DPR Munculkan Polemik di Berbagai Kalangan," (<http://www.voaindonesia.com/a/dana-aspirasi-dpr-munculkan-polemik-di-berbagai-kalangan/2842716.html>), diakses 29 September 2016.

²³"Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan Amanat UU MD3," *Buletin Parlementaria*, Nomor 869 / VI/2015, hal.17.

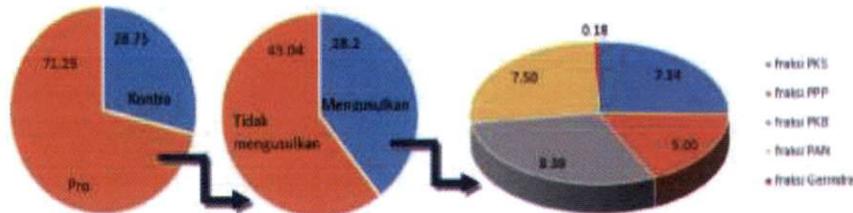
²⁴"Paripurna DPR Setujui UP2DP," *Buletin Parlementaria*, Nomor 869 / VI/2015, hal.2-3.

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

tujuh fraksi yang setuju hanya lima fraksi yang mengusulkan program, dan tidak semua Anggota Fraksi yang setuju juga mengajukan program.²⁵

Dari 560 jumlah Anggota DPR RI Periode 2014-2019 terdapat 71,25 persen yang setuju dengan adanya UP2DP sementara 28,75 persen tidak setuju. Dari total 71,25 persen Anggota DPR RI yang setuju dengan program UP2DP hanya 28,2 persen yang mengajukan usulan program. Dari 28,2 persen tersebut tercatat proporsi fraksi PKB sebesar 8,39 persen, PAN sebesar 7,50 persen, fraksi PKS sebesar 7,14 persen, fraksi PPP sebesar 5 persen, dan fraksi Gerindra 0,18 persen (gambar 4.1).

Gambar 4.1 Perkembangan UP2DP Tahun 2015



Sumber : Huzaifah (2016;6)

Keberadaan UP2DP selama ini masih menimbulkan banyak interpretasi, termasuk jumlah nominalnya sebesar Rp20 miliar setiap Anggota DPR RI dirasakan terlalu besar (jika ditotal mencapai kurang lebih Rp 11,2 trilyun), apalagi selama ini sudah ada dana reses, DAU, DAK dan Dana Tugas Pembantuan yang jumlahnya ratusan miliar. Begitu juga, besaran nominal UP2DP yang sama untuk semua daerah pemilihan dirasakan kurang adil.²⁶ Kebutuhan,

²⁵Hafidz Huzaifah. "Program Kepedulian Parlemen terhadap Konstituen," *Buletin APBN*, Edisi 1, Vol.1, Januari 2016. Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI, hal.6-7.

²⁶Ibid, hal.7-8

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

jumlah penduduk dan karakteristik setiap daerah pemilihan berbeda-beda dan tidak bisa disamakan.²⁷

C. Perkembangan UP2DP

Berdasarkan usulan pembahasan yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, dari 71,25 persen Anggota DPR RI yang setuju dengan program UP2DP hanya 28,2 persen yang mengajukan usulan program. Dari sekian banyak usulan program tersebut, maka program-program yang dimaksudkan terdiri dari 19 program yaitu:²⁸

1. Implementasi hasil riset dan teknologi terapan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
2. Penyediaan air bersih;
3. Sanitasi termasuk mandi, cuci, kakus/jamban, dan sampah/limbah rumah tangga;
4. Tempat ibadah serta sarana dan prasarana keagamaan;
5. Kantor desa, desa adat, kelurahan dana atau yang disebut dengan nama lain;
6. Sarana olah raga atau sarana kesenian;
7. Perpustakaan atau taman bacaan umum;
8. Pantai sosial;
9. Penyediaan sarana internet;
10. Penyediaan penerangan jalan umum;
11. Jalan atau jembatan desa, desa adat, kelurahan, dan/atau yang disebut dengan nama lain;
12. Irigasi tersier;
13. Pemakaman umum;
14. Sarana dan prasarana pertanian/perikanan;
15. Puskesmas, pondok bersalin desa dan ambulan;
16. Ruang kelas, sarana dan prasarana pendidikan dan pesantren;
17. Pasar rakyat atau pasar tradisional;

²⁷"Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan Amanat UU MD3," *Buletin Parlementaria*, Nomor 869/ VI/2015, hal.17.

²⁸Huzaifah, *op.cit.*, hal.7.

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

18. Pengadaan benih, bibit dan ternak; dan,
19. Pembangunan fisik lainnya.

Berdasarkan usulan Anggota DPR RI, dari 19 jenis usulan program, terdapat tiga program yang mendominasi usulan yaitu program pembangunan ruang kelas, jalan atau jembatan desa, desa adat, kelurahan serta tempat ibadah atau sarana dan prasarana keagamaan.²⁹

D. Penyaluran Melalui Dana Alokasi Khusus

Melalui konsep UP2DP maka penyaluran program tersebut dilakukan melalui Dana Alokasi Khusus (DAK). Skema ini menekankan pelaksanaan program di bawah otoritas daerah baik pelaksanaan maupun persetujuannya. Sementara Anggota DPR RI hanya sebatas memberikan rekomendasi program kerjanya di dapilnya. Program yang diajukan Anggota DPR RI masuk ke dalam anggaran transfer ke daerah dengan nomenklatur UP2DP. Hal ini guna menghindari bercampurnya program yang diusulkan pemerintah dengan program dari Anggota DPR RI.

Namun demikian pelaksanaan UP2DP melalui mekanisme DAK ini sulit untuk mengukur keberhasilan program ini dalam konteks penganggaran. Karena dengan mekanisme DAK maka keberhasilan program akan dilihat secara sektoral berdasarkan pendekatan penganggaran di daerah. Untuk itu perlu ada alternatif lain terhadap kebijakan pelaksanaan UP2DP.

E. Kandas di Pemerintah

Meskipun paripurna DPR RI sudah menyetujui UP2DP, tetapi pemerintah menyatakan usul tersebut tak mendapat alokasi dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2016. Bahkan Wakil Presiden Jusuf Kalla sebelumnya juga memastikan tetap

²⁹*Ibid.*, hal.8.

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

menolak pengajuan dana aspirasi DPR RI.³⁰ Menurutnya tidak seharusnya DPR RI mengajukan dana aspirasi dengan alasan parlemen merupakan pengawas pemerintah. Jadi kalau DPR RI mempunyai anggaran maka siapa yang akan yang mengawasi. Ketidaksetujuan ini diperkuat lagi oleh pernyataan Presiden Joko Widodo.³¹

Argumentasi penolakan ini menunjukkan bahwa mekanisme UP2DP yang belum jelas dipahami oleh pemerintah. Karena itu masih terdapat ruang diskusi lebih lanjut terkait dengan UP2DP tersebut. Karena pada dasarnya pelaksanaan UP2DP tetap di tangan pemerintah sesuai dengan sistem penganggaran yang dianut di Indonesia. Tetapi UP2DP ini hanya usulan program dari DPR RI yang menjamin kepastian diakomodasi oleh pemerintah dalam perencanaan pembangunannya.

³⁰"Dana Aspirasi Tak Masuk RAPBN 2016, DPR Pasrah," 8 Juli 2015 (<https://nasional.tempo.co/read/news/2015/07/08/078682244/dana-aspirasi-tak-masuk-rapbn-2016-dpr-pasrah>, diakses 30 September 2016).

³¹"Jokowi Pastikan Tak Ada Jatah Dana Aspirasi di RAPBN 2016," 6 Juli 2015 (<https://nasional.tempo.co/read/news/2015/07/06/078681608/jokowi-pastikan-tak-ada-jatah-dana-aspirasi-di-rapbn-2016>, diakses 30 September 2016).

BAB V

ALTERNATIF KEBIJAKAN PELAKSANAAN UP2DP

Berangkat dari argumentasi penolakan-penolakan terhadap gagasan tentang UP2DP maka harus dicari bentuk dan format idealnya. Alternatif ideal perlu dimunculkan untuk menjawab keraguan tersebut, sehingga gagasan UP2DP dapat terealisasi. Karena seyogyanya, Anggota DPR RI adalah representasi rakyat yang harus memperjuangkan kepentingan dan kebutuhan rakyat pemilihnya, lebih luas lagi seluruh rakyat Indonesia. Dari berbagai argumentasi penolakan masyarakat dan rujukan implementasi program sejenis di beberapa negara yang sudah dijelaskan sebelumnya. Terdapat beberapa catatan penting yang dapat dipertimbangkan untuk mencari bentuk dan format UP2DP yang ideal, yaitu:

1. Harus mampu menjadi alat untuk menangkap aspirasi masyarakat dan kebutuhan yang sebenarnya serta untuk menghasilkan usulan program yang terarah;
2. Harus mampu menjadi perangkat untuk menampung aspirasi masyarakat yang langsung direspon dan diwujudkan dengan tetap memperhatikan tata kelembagaan negara, peran eksekutif dan legislatif, serta prinsip-prinsip *good governance*;
3. Harus mampu menjadi sebuah sistem yang mampu menutupi kekurangan proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang selama ini sudah berjalan;
4. Harus mampu menguatkan Fungsi Anggaran DPR RI, karena usulan program dan anggaran yang ada akan difokuskan untuk pembangunan daerah yang berefek pada pembangunan Indonesia secara keseluruhan;
5. Harus bisa menjadi perangkat untuk menciptakan pemerataan pembangunan di daerah, bukan sebaliknya;

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

6. Harus dimplementasikan dengan memperhatikan aturan perundang-undangan yang mengatur tata kelola keuangan negara dan perencanaan pembangunan nasional;
7. Harus mampu menciptakan sebuah sistem yang mampu mengeleminir *fraud* dan *moral hazard* yang buruk seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN); dan,³²
8. Harus dapat diukur tingkat keberhasilannya.

A. Keseimbangan Peran Legislatif dan Eksekutif

Gagasan kemunculan UP2DP yang memandang konsep bahwa Anggota DPR RI terkesan turut serta dalam pengelolaan keuangan perlu diluruskan. Karena itu peran eksekutif dan legislatif harus jelas pada porsinya, sehingga tidak terjadi peran ganda. Keberadaan DPR RI dengan tiga fungsinya yaitu legislatif, anggaran, dan pengawasan, tetap menjalankan ketiga fungsi tersebut. Untuk menjalankan fungsi anggaran, DPR RI bersama dengan pemerintah bersama-sama menyusun anggaran negara, tetapi terkait dengan UP2DP maka Anggota DPR RI hanya berkedudukan sebagai pengusul program kepada pemerintah.

Sesuai dengan UU Nomor 17 Tahun 2003 bahwa pengelolaan anggaran menjadi tugas eksekutif. Artinya, nominal serta program yang diajukan Anggota DPR RI harus melewati tahap seleksi terlebih dahulu oleh pemerintah. Sehingga, diharapkan akan terbentuk integrasi yang baik antara program yang diajukan Anggota DPR RI dengan program kerja pemerintah dalam RKP. Jika hal ini dapat dilaksanakan dengan baik, maka UP2DP akan menjadi salah satu solusi guna mendorong ekonomi daerah, pemerataan pembangunan dan percepatan turunnya dana pembangunan ke daerah serta menjadi alternatif ketika usulan yang diajukan dalam pembahasan RKA di komisi-komisi tidak dapat tercakup oleh program-program pemerintah.

³² Redaktur, *op.cit.*, hal.4.

B. Struktur Penganggaran

Dalam sistem penganggaran yang berlaku saat ini, implementasi dari tujuan pembangunan diwujudkan dalam bentuk program dan kegiatan. Program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh Instansi Pemerintah. Dari pengertian tersebut diketahui bahwa program merupakan kumpulan kegiatan-kegiatan nyata, sistematis dan terpadu dalam rangka mencapai tujuan dan strategi yang telah ditetapkan. Dalam prakteknya program dilaksanakan oleh unit organisasi setingkat Eselon I. Sedangkan kegiatan merupakan penjabaran lebih lanjut dari suatu program sebagai arah dari pencapaian kinerja yang memberikan kontribusi bagi pencapaian tugas pokok dan fungsi. Kegiatan mempunyai jangka waktu tidak lebih dari satu tahun, dan dilaksanakan oleh unit organisasi setingkat Eselon II.

Gambar 5.1 Struktur Anggaran



Untuk itu dalam melaksanakan UP2DP diperlukan pembentukan Unit Organisasi Setingkat Eselon I. Selanjutnya Unit Organisasi ini akan melaksanakan Program Pembangunan Daerah Pemilihan. Unit Organisasi Setingkat Eselon I ditempatkan pada K/L tertentu dengan tugas melaksanakan program pembangunan di daerah pemilihan. Adapun untuk melaksanakan kegiatan pembangunan di daerah pemilihan pada Unit Organisasi Setingkat Eselon I tersebut maka perlu dibentuk beberapa Unit Eselon II. Berapa Unit Eselon II yang akan dibentuk tergantung berapa banyak kegiatan yang diperlukan untuk mendukung Program Pembangunan Daerah Pemilihan.

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya dimana berdasarkan usulan UP2DP tahun 2015 maka usulannya dapat dikelompokkan menjadi:

1. Pembangunan sektor infrastruktur;
2. Pembangunan sektor kesehatan;
3. Pembangunan sektor pendidikan;
4. Pembangunan sektor pertanian; dan,
5. Pembangunan sektor sosial.

Adapun usulan keberhasilan program dan kegiatan Pembangunan Daerah Pemilihan adalah *outcome* berupa meningkatnya kualitas pembangunan di daerah pemilihan, sedangkan *output* kegiatan adalah:

1. Terselenggaranya pembangunan sektor infrastruktur di daerah pemilihan;
2. Terselenggaranya pembangunan sektor kesehatan di daerah pemilihan;
3. Terselenggaranya pembangunan sektor pendidikan di daerah pemilihan;
4. Terselenggaranya pembangunan sektor pertanian di daerah pemilihan; dan,
5. Terselenggaranya pembangunan sektor sosial di daerah pemilihan.

Dari pengelompokan diatas, maka dibutuhkan satu Unit Eselon I dan lima Unit Eselon II. Karena program ini tidak bersifat generik tetapi bersifat teknis, maka nomenklatur organisasi Eselon I dapat diusulkan Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Pemilihan, sementara untuk nomenklatur Eselon II dapat diusulkan:

1. Direktorat Pembangunan Sektor Infrastruktur
2. Direktorat Pembangunan Sektor Kesehatan;
3. Direktorat Pembangunan Sektor Pendidikan;
4. Direktorat Pembangunan Sektor Pertanian; dan,
5. Direktorat Pembangunan Sektor Sosial.

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

Keberadaan Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Pemilihan dapat ditempatkan pada K/L berikut:

1. Dengan pendekatan lokasi di daerah maka dapat ditempatkan pada Kementerian Dalam Negeri;
2. Dengan pendekatan karakteristik pembangunan sebagai pelengkap dari pembangunan di daerah maka dapat ditempatkan pada Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal; dan
3. Dengan pendekatan efektivitas penganggaran dapat ditempatkan pada Kementerian Keuangan.

C. Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran

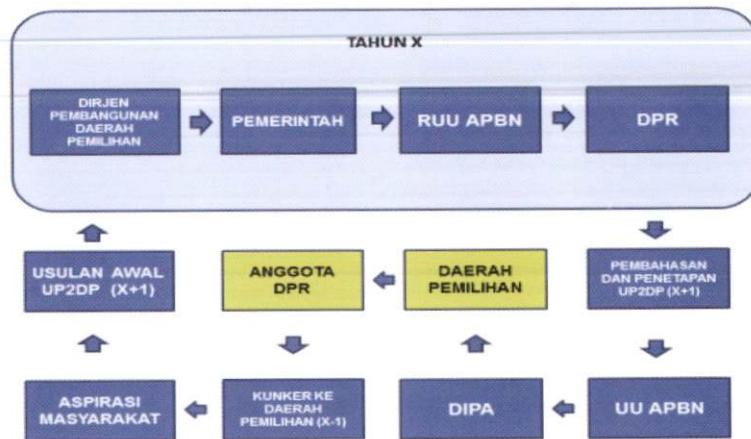
Secara umum mekanisme pelaksanaan UP2DP atau Program Pembangunan Daerah Pemilihan adalah sebagai berikut

1. Setiap Anggota DPR RI melakukan kunjungan kerja ke daerah pemilihan dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat (tahun x-1);
2. Aspirasi masyarakat tersebut dituangkan dalam bentuk usulan Anggota DPR RI. Keseluruhan usulan dari masing-masing Anggota DPR RI dikompilasi menjadi Program Pembangunan Daerah Pemilihan dan akan diusulkan sebagai Program Pembangunan Daerah Pemilihan DPR RI dalam APBN tahun depan (tahun x+1);
3. Kompilasi usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan diserahkan oleh DPR RI ke pemerintah c.q. Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah (tahun x);
4. Kementerian c.q. Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah akan melakukan seleksi usulan program untuk mencocokkan nominalnya sesuai pagu total Program Pembangunan Daerah Pemilihan. Proses penetapan nominal oleh Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah menunjukkan bahwa peran pemerintah dalam proses anggaran masih ada (tahun x);

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

5. Kementerian yang membawahi Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah mensinerjikan Program Pembangunan Daerah Pemilihan dengan RKP (tahun x); ;
6. Kementerian selanjutnya mengajukan anggaran ke Kementerian Keuangan (dan Bappenas) untuk dianggarkan dalam RKA Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Pemilihan (tahun x); dan,
7. Pemerintah akan mengajukan RUU APBN yang didalamnya memuat Program Pembangunan Daerah Pemilihan kepada DPR RI untuk dibahas bersama (tahun x);.

Gambar 5.2 Mekanisme Pengusulan UP2DP



Dari tahapan di atas, maka program usulan merupakan kesepakatan bersama antara pemerintah dengan DPR RI dengan tetap menitikberatkan urusan pelaksanaan adalah domain pemerintah, sementara DPR berperan mengusulkan dan mengawasi.

D. Dokumen dan Aplikasi Penganggaran

Dokumen anggaran dalam proses pengusulan anggaran Program Pembangunan Daerah Pemilihan dilakukan oleh masing-

**Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah
Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran**

masing Anggota DPR RI. Pelaksanaan pengusulan program UP2DP akan terintegrasi dengan baik melalui e-P2DP. Mekanismenya setiap Anggota DPR RI memiliki akun masing-masing, sehingga memudahkannya untuk mengajukan usulan kegiatan pembangunannya.

Tabel 5.1. Dokumen Usulan Anggota DPR RI

Nama Anggota : yyyyyy
Daerah Pemilihan : 1

No	Kegiatan	Lokasi	Anggaran	Kode Sub Kegiatan	Kode Kegiatan	Kode Program
1	Pembangunan irigasi	1, A, AA, AAA	xxxxxxxxxx	PSI1	PSI	P2DP
2	Rehabilitasi puskesmas	1, A, AA, AAA	xxxxxxxxxx	PSK1	PSK	P2DP
3	Rehabilitasi sekolah	1, B, AA, AAA	xxxxxxxxxx	PSP1	PSP	P2DP
4	Bantuan traktor	1, B, AA, AAA	xxxxxxxxxx	PSPt2	PSPt	P2DP
5	Bantuan yatim piatu	1, C, AA, AAA	xxxxxxxxxx	PSS3	PSS	P2DP

Keterangan:

- P2DP = Program Pembangunan Daerah Pemilihan
PSI = Pembangunan Sektor Infrastruktur
PSI1 = Pembangunan irigasi (PSI2=jalan, PSI3=jembatan, dst)
PSK = Pembangunan Sektor Kesehatan
PSK1 = Sarana Kesehatan (PSK2=Penyuluhan Kesehatan, PSK3=Obat-obatan, dst)
PSP = Pembangunan Sektor Pendidikan
PSP1 = Sarana Pendidikan (PSP2=Penyuluhan Pendidikan, PSP3=Buku Pelajaran, dst)
PSPt = Pembangunan Sektor Pertanian
PSPt2 = Bantuan Peralatan Pertanian (PSPt1=Sarana Pertanian, PSPt2=Peralatan Pertanian, dst)
PSS = Pembangunan Sektor Sosial
PSS3 = Bantuan Yatim Piatu (PSS1=Sarana Sosial, PSS2=Diklat Kewirausahaan, dst)
1,2,3 dst = Kode Daerah Pemilihan
A,B, C dst = Kode Kabupaten/Kota dalam satu Daerah Pemilihan
AA = Kode Kecamatan dalam satu Kabupaten/Kota dalam satu Daerah Pemilihan
AAA = Kode Kelurahan/Desa dalam satu Kecamatan dalam satu Kabupaten/Kota dalam satu Daerah Pemilihan

Setiap usulan anggaran yang diajukan oleh masing-masing Anggota DPR RI akan terdiri dari banyak usulan. Tetapi dari banyak usulan tersebut dikelompokkan berdasarkan kelompok anggaran (berdasarkan jenis kegiatan) yang sudah disepakati (tabel 5.1). Kemudian sistem akan merekap semua program, kegiatan serta sub kegiatan serta lokasi daerah pemilihan setiap Anggota DPR RI (tabel 5.2).

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

Tabel 5.2. Pekapitulasi Dokumen Penganggaran

Program	Kode	Kegiatan	Kode	Sub Kegiatan	Kode	Anggaran	Keterangan Lokasi	Pengusul
Pembangunan Daerah Pemilihan	P2DP	Pembangunan Sektor Infrastruktur	PSI	Pembangunan infrastruktur	PSI1	xxxxxxxxxx	1.2.3	A, B, C
				xxxxxxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx
				xxxxxxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx
	PSK	Pembangunan Sektor Kesehatan	PSK	Rehabilitasi puskemas	PSK1	xxxxxxxxxx	1.4.5	A, D, F
				xxxxxxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx
				xxxxxxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx
	PSP	Pembangunan Sektor Pendidikan	PSP	Rehabilitasi sekolah	PSP1	xxxxxxxxxx	2.3.4.5	A, G, H
				xxxxxxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx
				xxxxxxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx
	PSPI	Pembangunan Sektor Pertanian	PSPI	xxxxxxxxxxxxxx		xxxxxxxxxx	3.5.8	F, G, M
				Bantuan traktor	PSP12	xxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx
				xxxxxxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx
	PSS	Pembangunan Sektor Sosial	PSS	xxxxxxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx	14, 23, 70	L, K, M, N
				xxxxxxxxxxxxxx		xxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx
				Bantuan yatim piatu	PSS3	xxxxxxxxxx	xxxxxx	xxxxxxxxxx

E. Pelaksanaan Program dan Peran Rumah Aspirasi

Keberadaan Program Pembangunan Daerah Pemilihan diperlukan sebagai bentuk kegiatan yang efektif dan efisien, dikarenakan model pengelolaan aspirasi masyarakat dalam bentuk program tersebut oleh DPR RI secara efektif akan menjalin hubungan yang kuat antara kebutuhan masyarakat di daerah dengan program pemerintah pusat. Program dan Model tersebut akan mengoptimalkan peran DPR RI dalam menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat di daerah sehingga terjalin sinergi antara program kerja pemerintah pusat dengan prioritas kebutuhan daerah. Untuk itu dibutuhkan sarana untuk menghimpun aspirasi masyarakat di daerah pemilihan.

Rumah Aspirasi

Bagi DPR RI, dalam menghimpun aspirasi masyarakat di daerah pemilihan dapat dihimpun dan ditampung pada Rumah Aspirasi (sebagaimana konsep yang selama ini berkembang). Konsep Rumah Aspirasi sendiri berdasarkan praktek di beberapa parlemen

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

negara maju, untuk memastikan agar wakil rakyat dapat melaksanakan fungsi representasinya telah dikenal konsep Rumah Aspirasi (*constituency office*), seperti di Amerika Serikat, Kanada, dan Inggris. Praktek pengelolaan Rumah Aspirasi di ketiga negara tersebut memuat hal-hal berikut:

1. Kewenangan untuk membentuk Rumah Aspirasi berada di setiap Anggota Parlemen atau setiap anggota memiliki Rumah Aspirasi;
2. Rumah aspirasi berfungsi untuk menampung aspirasi, menyampaikan apa yang telah dikerjakan oleh Anggota Parlemen, dan sebagai alat untuk mengontrol kebijakan-kebijakan pemerintah, serta sebagai alat untuk mengukur kinerja Anggota Parlemen;
3. Anggaran yang digunakan merupakan anggaran yang berasal dari anggaran parlemen yang diusulkan oleh setiap Anggota Parlemen dan masuk dalam komponen anggaran operasional kantor anggota (*Member Budget Office*);
4. Besaran anggaran operasional Rumah Aspirasi untuk setiap anggota berbeda-beda. Besaran ini dipengaruhi oleh perbedaan indeks dari setiap komponen pembiayaan yang ditentukan oleh luas wilayah pemilihan dan jumlah pemilih di masing-masing daerah;
5. Besaran alokasi anggaran untuk biaya operasional Rumah Aspirasi di setiap negara berbeda-beda tergantung pada kemampuan anggaran negara masing-masing;
6. Pertanggungjawaban penggunaan biaya operasional Rumah Aspirasi dilakukan secara *at cost*;
7. Laporan pertanggungjawaban penggunaan biaya operasional Rumah Aspirasi dipublikasikan minimal melalui *website* parlemen atas nama masing-masing Anggota Parlemen; dan,
8. Dalam menindaklanjuti aspirasi yang diperoleh setiap anggota dari daerah pemilihannya, dilakukan melalui pengusulan pembiayaan dalam bentuk rencana kerja dan anggaran oleh parlemen.

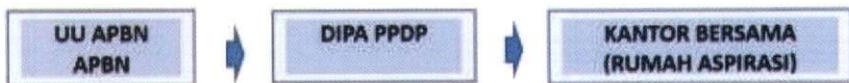
Pengawasan Pelaksanaan Program Melalui Rumah Aspirasi

Alokasi anggaran yang telah disetujui (pagu definitif dalam UU APBN) selanjutnya dituangkan dalam DIPA Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Pemilihan. Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Pemilihan melalui kantor perwakilan di setiap daerah pemilihan yang akan melakukan eksekusi program. Kemudian bagaimana Anggota DPR RI dapat memastikan program dieksekusi termasuk pengawasannya?

Rumah Aspirasi setiap daerah pemilihan selanjutnya dapat dijadikan kantor bersama antara Anggota DPR RI dengan perwakilan Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Pemilihan. Pada setiap Rumah Aspirasi akan berisi SDM yang berasal dari staf Anggota DPR RI yaitu Asisten Anggota DPR RI dan Staf Ahli. Di samping itu juga Rumah Aspirasi dapat diisi oleh staf dari Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Pemilihan tersebut.

Pengelolaan kantor bersama dalam Rumah Aspirasi selanjutnya dibebankan secara bersama-sama antara Setjen DPR RI dan Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Pemilihan. Dengan adanya dua pihak yaitu eksekutif dan legislatif diharapkan kontrol akan lebih maksimal sehingga penyalahgunaan dana Program Pembangunan Daerah Pemilihan dapat diminimalisir.

Gambar 5.3 Pelaksanaan UP2DP



Hal yang terpenting dalam pelaksanaan Program Pembangunan Daerah Pemilihan adalah institusi pengawasan dan publik harus benar-benar mengawasi penggunaan. Sebagai bentuk akuntabilitas pertanggungjawaban pelaksanaan program maka penyampaian laporan pelaksanaan harus dilakukan secara periodik dan transparan. Bentuk transparansi dapat dilakukan melalui penggunaan media informasi website Anggota DPR RI.

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa bagi masyarakat kehadiran Anggota DPR RI adalah penting untuk mewujudkan aspirasinya. Hal ini sesuai dengan fungsi representatif yang dimiliki oleh Anggota DPR RI serta keharusan bagi Anggota DPR RI untuk memperjuangkan aspirasi atau merealisasikan janji-janjinya pada saat berkampanye.

Dalam keterbatasan sistem penganggaran dan besarnya tuntutan masyarakat atas peran Anggota DPR RI untuk mewujudkan aspirasinya yang bersifat pragmatis maka Anggota DPR RI harus rela mengeluarkan uang pribadinya untuk memenuhi tuntutan konstituen tersebut sehingga ongkos politik menjadi mahal dan berpotensi mendorong terjadinya praktik KKN.

Dalam prakteknya keterlibatan anggota parlemen untuk memperjuangkan suatu proyek pembangunan di daerah pemilihan dikenal dengan *earmark* dan *pork barrel*, seperti yang terjadi di Amerika Serikat. Begitu juga praktek *pork barrel* diterapkan di India, Filipina dan Republik Kenya.

Usaha-usaha untuk mewujudkan konsep seperti *pork barrel* sudah mulai dilakukan semenjak DPR RI Periode 2009-2014 dengan mengenalkan konsep Dana Aspirasi (Program Aspirasi Masyarakat), meskipun dalam perjalannya gagasan tersebut mendapat penolakan dari pemerintah. Kemudian untuk memperkuat konsep Dana Aspirasi maka dikenalkan model pembiayaan pembangunan daerah pemilihan atau yang dikenal dengan UP2DP sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.42 Tahun 2014. Dalam perkembangan usaha-usaha untuk merealisasikan UP2DP sudah mulai dilakukan dan

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

mendapatkan pengesahan di paripurna, tetapi sama halnya dengan Dana Aspirasi keberlanjutan UP2DP masih tertahan di pemerintah.

Sebenarnya dalam Program Pembangunan Daerah Pemilihan telah menempatkan konsep tersebut pada konteks bahwa pengelolaan anggaran menjadi tugas eksekutif. Namun untuk memberikan keseimbangan peran, maka DPR RI diberikan fungsi sebagai pengusul dan pemerintah bertugas untuk melakukan rivi u sulan agar selaras dengan perencanaan pembangunan (RKP). Sedangkan alokasi anggaran dapat ditentukan berdasarkan kesepakatan dalam pembahasan sesuai dengan formula yang ditentukan berdasarkan karakteristik daerah pemilihan dan memperhitungkan ruang fiskal.

B. Saran

Dari kesimpulan di atas, maka diajukan beberapa saran berikut:

1. Perlu dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) tentang Program Pembangunan Daerah Pemilihan. PP ini salah satunya akan mengatur bagaimana proses perencanaan dan penganggaran Program Pembangunan Daerah Pemilihan. Didalam PP ini juga akan mengatur formula alokasi anggaran untuk masing-masing Anggota DPR RI berdasarkan karakteristik daerah pemilihannya;
2. Pemerintah perlu mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) tentang yang akan mengatur pembentukan Eselon I (Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah Pemilihan) atau restrukturisasi K/L misalnya Keppres tentang K/L sesuai dengan 3 alternatif yaitu Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Kementerian Keuangan; dan,
3. DPR RI harus menetapkan Peraturan DPR RI tentang Rumah Aspirasi yang akan salah satunya akan mengatur tentang tatakelola Rumah Aspirasi seperti mekanisme penganggaran (penetapan satuan biaya operasional Rumah Aspirasi

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah
Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

berdasarkan karakteristik daerah pemilihan) dan pertanggungjawaban pengelolaan Rumah Aspirasi.

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah
Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

DAFTAR PUSTAKA

- Adzkia, Aghnia. "Cikal Bakal Dana Aspirasi DPR." 10 Juni 2015 (<http://www.cnn.indonesia.com/politik/20150610092300-32-58963/cikal-bakal-dana-aspirasi-dpr/>, diakses 30 September 2016).
- BURT DPR RI. *Kajian Program Aspirasi Masyarakat*. Draft 20 November 2012 (tidak dipublikasikan).
- "Dana Aspirasi DPR Munculkan Polemik di Berbagai Kalangan." (<http://www.voaindonesia.com/a/dana-aspirasi-dpr-munculkan-polemik-di-berbagai-kalangan/2842716.html>, diakses 29 September 2016).
- "Dana Aspirasi Tak Masuk RAPBN 2016, DPR Pasrah." 8 Juli 2015 (<https://nasional.tempo.co/read/news/2015/07/08/078682244/dana-aspirasi-tak-masuk-rapbn-2016-dpr-pasrah>, diakses 30 September 2016).
- "Di Filipina, Dana Aspirasi Disebut "Pork Barrel" dan Dikorupsi Besar-besaran." (<http://www.beritasatu.com/nasional/281987-di-filipina-dana-aspirasi-disebut-pork-barrel-dan-dikorupsi-besarbesaran.html>, diakses 29 September 2016).
- Government of India, Ministry of Statistic and Programme Implementation, Sardar Patel Bhavan, Parliament Street New Delhi-110001. *Guidelines on Members of Parliament Local Area Development Scheme (MPLADS)*. 2014 (<https://www.mplads.nic.in>, diakses 29 September 2016).
- Huzaifah, Hafidz. "Program Kepedulian Parlemen terhadap Konstituen." *Buletin APBN*, Edisi 1, Vol.1, Januari 2016. Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI.
- "Implementasi UP2DP Perpendek Disparitas Antar Wilayah." *Buletin Parlementaria*, Nomor 869 / VI/2015.

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah
Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

- Isnaeni, Hendri F. "Gentong Babi" di Parlemen." 12 Juni 2010 (<http://historia.id/modern/gentong-babi-di-parlemen>, diakses 29 September 2016).
- "Jokowi Pastikan Tak Ada Jatah Dana Aspirasi di RAPBN 2016." 6 Juli 2015 (<https://nasional.tempo.co/read/news/2015/07/06/078681608/jokowi-pastikan-tak-ada-jatah-dana-aspirasi-di-rapbn-2016>, diakses 30 September 2016).
- "Kontroversi Dana Aspirasi." 14 Juni 2010 (<http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2010/06/14/113053/Kontroversi-Dana-Aspirasi>, diakses 29 September 2016.)
- Mulkli. "Dana Aspirasi "Pork Barrel Budget" Ala Indonesia." 27 Juni 2015 (<http://www.antarababel.com/berita/24213/dana-aspirasi-pork-barrel-budget-ala-indonesia>, diakses 29 September 2016)
- "Paripurna DPR Setujui UP2DP." *Buletin Parlementaria*, Nomor 869/VI/2015.
- "Pelaksana UP2DP Pemerintah Bukan DPR." *Buletin Parlementaria*, Nomor 869/VI/2015.
- Redaktur. "Mencari Bentuk dan Format Ideal UP2DP." *Buletin APBN*, Edisi 1, Vol.1, Januari 2016. Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No.42 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang No.17 Tahun 2014*.
- Republik Indonesia. *Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik*

Alternatif Kebijakan Untuk Merealisasikan Aspirasi Pembangunan Daerah
Pemilihan Dalam Mekanisme Penganggaran

*Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan atas
Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.*

Republik Indonesia. Peraturan DPR RI Nomor 01/DPR-RI/I/2009-
2010 tentang Tata Tertib.

"Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan Amanat UU MD3."
Buletin Parlementaria, Nomor 869 / VI/2015.