



# SIMBUR CAHAYA

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Alamat Redaksi : Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Jalan Srijaya Negara, Bukit Besar, Palembang, Sumatera Selatan 30139, Indonesia.

Telepon : +62711-580063 Fax: +62711-581179

E-mail: [jurnalsimburcahaya@gmail.com](mailto:jurnalsimburcahaya@gmail.com)

Website: <http://journal.fh.unsri.ac.id/simburcahaya>

ISSN : 1410-0614

E-ISSN: 2684-9941

DOI: 10.28946/sc.v27i1.500

## Polemik Dana Aspirasi Dalam Perspektif Politik Hukum Penganggaran Indonesia

Erawati

[erra\\_wt@yahoo.com](mailto:erra_wt@yahoo.com)

Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

**Abstrak:** Selain dianggap rentan praktik korupsi, keberadaan dana aspirasi dinilai telah menyimpang dari koridor hukum ketatanegaraan dan peraturan perundang-undangan yang ada, mengingat kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang semula "dapat" mengajukan usulan anggaran dalam Pasal 15 Undang-Undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menjadi "berhak" mengusulkan dan memperjuangkan pembangunan daerah pemilihan dalam Undang-Undang 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau yang lebih dikenal dengan sebutan UU MD3. Hal ini menyiratkan adanya perluasan hak *budget* DPR dari yang semula hanya sebatas "menerima dan menolak" menjadi mencakup pula ranah "mengusulkan", sekaligus semakin mempertegas kecenderungan *legislative heavy* dalam sistem penganggaran Indonesia. Artikel ini bertujuan untuk mengetahui eksistensi dana aspirasi dalam perspektif politik hukum penganggaran Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan cara memperoleh informasi dari berbagai sumber literasi aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum, untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai perskripsi dalam menganalisis bagaimana eksistensi dana aspirasi apabila ditinjau dari perspektif politik hukum penganggaran Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, eksistensi dana aspirasi membuat mekanisme *checks and balances* menjadi ambigu, menciptakan ketidakmerataan pembangunan dan ketidakadilan baru, dan dalam menyikapi isu dana aspirasi, dibutuhkan soliditas dan sikap tegas dari pemerintah dengan tetap mengacu pada perencanaan pembangunan yang telah ada.

**Kata Kunci:** *Checks and balances*; Dana Aspirasi; *Legislative Heavy*; Politik Hukum Penganggaran.

**Abstract:** In addition to being considered prone to corrupt practices, the existence of aspirational funds is deemed to have deviated from the existing legal corridors of state administration and legislation, bearing in mind that the authority of the DPR which was "able" to submit budget proposals in Article 15 of Act 17 of 2003 concerning State Finance, became "entitled to" propose and fight for the development of electoral districts in Law 17 of 2014 concerning the People's Consultative Assembly, the People's Representative Council, the Regional Representative Council, and the Regional People's Representative Council or

*better known as the MD3 Law. This implies an expansion of the DPR Budget right from what was originally limited to "accepting and rejecting" to also include the realm of "proposing", as well as reinforcing the tendency of the legislative heavy in the Indonesian budgeting system. This article aims to determine the existence of aspiration funds in the political perspective of Indonesian budgeting law. This study uses normative research methods by obtaining information from various sources of legal rule literacy, legal principles, and legal doctrines, to produce new arguments, theories, or concepts as a description in analyzing how the existence of aspirational funds when viewed from a political perspective Indonesian budgeting law. The results showed, the existence of aspiration funds made the checks and balances mechanism ambiguous, created inequalities in development and new injustices, and in addressing the issue of aspiration funds, solidity and firm attitudes of the government were needed while still referring to existing development plans.*

**Keywords:** *Aspiration Fund; Budgeting Law Politics; Checks and Balances; Legislative Heavy.*

## LATAR BELAKANG

Keberadaan dana aspirasi selalu menjadi polemik yang tak kunjung usai. Di satu sisi, dana aspirasi dianggap sebagai media paling efektif untuk berkomunikasi dan mengakomodasi kepentingan konstituen (pemilih), dan di sisi lain keberadaan dana aspirasi dinilai rentan dengan adanya praktik penyimpangan dan korupsi. Banyak kasus korupsi bermula dari adanya usulan dana aspirasi, seperti kasus Damayanti (pembangunan jalan Tehoru-Laimu Maluku Utara senilai Rp 41 miliar)<sup>1</sup>, kasus Putu Sudiartana (pembangunan jalan di Sumatera senilai Rp300 miliar)<sup>2</sup>, dan kasus Yudi Widiana (pembangunan jalan dan jembatan di Maluku dan Maluku Utara senilai Rp 140,5 miliar).<sup>3</sup>

Usulan dana aspirasi telah mengemuka sejak tahun 2010 silam. Namun karena dianggap melampaui kewenangan DPR (*ultra vires*) sebagai lembaga pengawas pemerintah (yang seharusnya tidak dalam ranah mengusulkan dan membuat program) dan tidak mempunyai dasar hukum yang jelas, usulan tersebut ditolak secara tegas oleh pemerintah. Dalam perkembangannya, DPR kemudian bergerak cepat dengan menginisiasi lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah, atau yang lebih dikenal dengan UU MD3. Pasal 80 huruf j UU MD3 tersebut, mengatur bahwa anggota DPR berhak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihannya.

---

<sup>1</sup> *Vonis Ringan Damayanti dan Pengungkapan Kasus Suap Komisi V DPR.* <https://nasional.kompas.com/read/2016/09/27/09344101/vonis.ringan.damayanti.dan.pengungkapan.kasus.suap.komisi.v.dpr?page=all> diakses 20 September 2019.

<sup>2</sup> *Putu Sudiartana Divonis Enam Tahun Penjara.* <https://nasional.kompas.com/read/2017/03/08/20493551/putu.sudiartana.divonis.enam.tahun.penjara> diakses 20 September 2019.

<sup>3</sup> *Politisi PKS Yudi Widiana Divonis Sembilan Tahun Penjara.* <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/21/16283561/politisi-pks-yudi-widiana-divonis-sembilan-tahun-penjara> diakses 20 September 2019.

Selanjutnya, secara teknis pengaturan dana aspirasi diakomodasi dalam Peraturan DPR Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengusulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan, yang mempunyai nomenklatur resmi bernama “Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan (UP2DP)”. Meskipun demikian, tidak semua fraksi menyetujui keberadaan UP2DP itu sendiri. Dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 1 Juli 2015, tiga dari 10 fraksi secara tegas menolak program pembangunan daerah pemilihan. Ketiga fraksi tersebut adalah Fraksi Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Fraksi Partai Nasional Demokrat (Nasdem), dan Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura). Bahkan sejumlah anggota Fraksi Partai Nasdem memilih meninggalkan rapat paripurna (*walk out*) sebagai wujud penolakan UP2DP tersebut.<sup>4</sup>

Meskipun telah diakomodasi dalam UU MD3 dan Peraturan DPR Nomor 4 Tahun 2015, Pemerintah tetap mengambil sikap menolak keberadaan dana aspirasi, dengan beberapa pertimbangan, pertama, meskipun memiliki dasar hukum melalui UU MD3, namun dalam proses pembentukannya dianggap tidak terbuka dan partisipatif. Kedua, tidak sesuai dengan visi dan misi Pemerintah. Dan ketiga, usulan dana aspirasi disinyalir identik dengan politik gentong babi (*pork barrel politics*) yang bersifat transaksional. Jumlah usulan dana aspirasi yang mencapai Rp 20 miliar<sup>5</sup> per anggota setiap tahunnya, juga dianggap sebagian kalangan cukup berlebihan dan merupakan pemborosan uang negara.

Selain dianggap rentan praktik korupsi, keberadaan dana aspirasi dinilai telah menyimpang dari koridor hukum ketatanegaraan dan peraturan perundang-undangan yang ada, mengingat kewenangan DPR yang semula ”dapat” mengajukan usulan anggaran dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menjadi ”berhak” mengusulkan dan memperjuangkan pembangunan daerah pemilihan dalam UU MD3. Hal ini menyiratkan adanya perluasan hak *budget* DPR dari yang semula hanya sebatas ”menerima dan menolak” menjadi mencakup pula ranah ”mengusulkan”, sekaligus semakin mempertegas kecenderungan *legislative heavy* dalam sistem penganggaran Indonesia. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, artikel ini bertujuan untuk mengetahui eksistensi dana aspirasi dalam perspektif politik hukum penganggaran Indonesia.

---

<sup>4</sup> Tok! Meski Ditolak 3 Fraksi, Paripurna Setujui Program Dana Aspirasi. <https://news.detik.com/berita/2950147/tok-meski-ditolak-3-fraksi-paripurna-setujui-program-dana-aspirasi> diakses 19 September 2019.

<sup>5</sup> Dana Aspirasi Rp20 M Per Anggota DPR Untuk Pemerataan Pembangunan. <https://nasional.kompas.com/read/2015/06/09/16281131/.Dana.Aspirasi.Rp.20.M.Per.Anggota.DPR.untuk.Pemerataan.Pembangunan> diakses 20 September 2019.

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki penelitian normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum, untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep baru sebagai perskripsi dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi.<sup>6</sup> Aturan, prinsip, dan doktrin hukum yang diperoleh dari berbagai sumber literasi tersebut digunakan untuk menganalisa bagaimana eksistensi dana aspirasi apabila ditinjau dari perspektif politik hukum penganggaran Indonesia.

## **PEMBAHASAN DAN ANALISIS**

### **1. Sistem Penganggaran dan Politik Hukum Penganggaran Indonesia**

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan di berbagai bidang, akan menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Hal ini perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara diatur dalam Bab II Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 6 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Kewenangan yang bersifat umum meliputi penetapan arah, kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggung jawaban anggaran pendapatan dan belanja negara, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga, penetapan gaji, dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan penerimaan negara. Kewenangan yang bersifat khusus meliputi keputusan/kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara, antara lain keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja negara, keputusan dana perimbangan, serta penghapusan aset dan piutang negara.<sup>7</sup>

Undang-Undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan anggaran sebagai alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi. Anggaran pendapatan dan belanja Indonesia dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahun dan harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Merujuk pada Pasal 3 ayat (4)

---

<sup>6</sup> Peter, Mahmud Marzuki. (2017). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group. h. 1.

<sup>7</sup> Direktorat Penyusunan APBN Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2014). *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Jakarta: Direktorat Penyusunan APBN Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia. h. 2-3.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja negara pada tahun yang bersangkutan. Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan suatu negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian. Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan penganggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Adapun fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.<sup>8</sup>

Penyusunan APBN di Indonesia melalui serangkaian proses yang panjang, baik teknokratis maupun politis. Proses teknokratis adalah proses yang dilakukan oleh lembaga eksekutif, dalam hal ini Kementerian Keuangan, Kementerian Negara/Lembaga, dan Bappenas, dengan melibatkan para pakar, penggunaan data yang valid, dan memperhatikan kebijakan-kebijakan yang sudah ditetapkan. Adapun proses politik dimulai pada saat penyampaian Rancangan Undang-Undang APBN dan Nota Keuangan beserta Rancangan APBN oleh Presiden kepada DPR hingga ditetapkannya UU APBN setelah melalui proses pembahasan bersama. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyatakan bahwa: (1) APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, (2) Rancangan UU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama-sama dengan DPR dengan mempertimbangkan pendapat DPD, (3) Apabila DPR tidak menyetujui Rancangan APBN yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu. Selanjutnya proses penyiapan, penyusunan, dan pembahasan APBN mengacu pada Undang-Undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang 17 Tahun 2014 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

Arifin P. Soeria Atmadja berpendapat bahwa makna persetujuan legislatif dalam proses APBN adalah sebagai wujud kedaulatan rakyat sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh Rene Stourm, bahwa *“The constitutional right which a nation possesses to authorize public*

---

<sup>8</sup> Aan, Jaelani. (2014). *Keuangan Publik Islam: Refleksi APBN dan Politik Anggaran di Indonesia*. Cirebon: Nurjati Press. h. 62.

*revenues and expenditures does not originate from the fact that the members of nation contribute the payments. This right is based on a loftier idea: The idea of sovereignty.*<sup>9</sup>

Dalam rangka transparansi dan menghindari penyalahgunaan atau tekanan partai politik yang berlebihan, maka penetapan anggaran di DPR harus dilakukan secara terbuka. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Joachim Wehner, bahwa peran legislatif dalam *budget* adalah: (1) *constitutional requirements and the power of purse*, (2) *check and balances as ingredients of good governance*, (3) *openness and transparency*, (4) *participation and consensus building*.<sup>10</sup>

Sistem penganggaran itu sendiri sangat dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Secara umum sistem pemerintahan di dunia terbagi menjadi dua *polar* besar yaitu, sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil. Sistem parlementer adalah sistem yang lebih tua daripada sistem pemisahan kekuasaan atau presidensiil. Sistem ini pertama kali dilaksanakan di Inggris sebagai pengganti sistem yang absolut. Pola demokrasi di Inggris memberikan kekuasaan yang besar kepada rakyat melalui wakilnya di Majelis Rendah (*House of Commons*), tanpa menghilangkan kekuasaan raja. Dalam sistem pemerintahan parlementer para menteri dipimpin oleh seorang perdana menteri. Dalam sistem parlementer badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet parlementer sebagai badan eksekutif “bertanggung jawab” diharapkan mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam bidang legislatif yang mendukungnya dan mati hidupnya kabinet bergantung pada dukungan dalam badan legislatif.<sup>11</sup> Ciri sistem parlementer yaitu kekuasaan eksekutif langsung di bawah parlemen. Dalam pertanggungjawaban sistem parlementer yang nampak adalah peran parlemen, pemerintah lebih pasif. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa sistem pemerintahan dikatakan bersifat parlementer apabila (a) sistem kepemimpinannya terbagi dalam jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan sebagai dua jabatan yang terpisah, dan (b) jika sistem pemerintahannya ditentukan harus bertanggung jawab kepada parlemen, sehingga dengan demikian (c) kabinet dapat dibubarkan apabila tidak mendapat dukungan parlemen, dan sebaliknya (d) parlemen juga dapat dibubarkan oleh pemerintah, apabila dianggap tidak dapat memberikan dukungan kepada pemerintah.<sup>12</sup>

Jika sistem pemerintahan parlementer terkait dengan sistem pemerintahan Inggris, maka sistem presidensiil terkait dengan sistem pemerintahan Amerika yang merupakan tanah

---

<sup>9</sup> Arifin P. Soeria Atmadja. *Hak Budget DPR-RI*. Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 14 Nomor 1 Tahun 1984. h. 19.

<sup>10</sup> Joachim, Wehner. (2004). *Back From Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to The Budget Cycle*. Jakarta: The World Bank. p. 214.

<sup>11</sup> Miriam, Budiarto. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. h. 297.

<sup>12</sup> Jimly, Asshiddiqie. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Konstitusi Press. h. 60.

kelahiran sistem pemerintahan presidensiil. Dalam sistem ini hubungan antara badan yang memegang kekuasaan perundangan (legislatif), dengan badan yang memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) tidak ada atau bebas. Sistem presidensiil tidak hanya meletakkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif (*chief of executive*) tetapi juga pusat kekuasaan negara (*chief of state*). Dalam sistem pemerintahan presidensiil, menteri-menteri merupakan pembantu Presiden dan langsung dipimpin olehnya. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa sistem pemerintahan dikatakan bersifat presidensiil apabila (a) kedudukan kepala negara tidak terpisah dari jabatan kepala pemerintahan, (b) kepala negara tidak bertanggungjawab kepada parlemen, melainkan langsung bertanggungjawab kepada rakyat yang memilihnya, (c) Presiden sebaliknya juga tidak berwenang membubarkan parlemen, (d) kabinet sepenuhnya bertanggung jawab kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara atau sebagai administrator yang tertinggi.<sup>13</sup> Sistem presidensiil ditandai dengan pemisahan kekuasaan dan sistem parlementer ditandai dengan hubungan yang erat antara eksekutif dengan parlemen, maka timbul pertanyaan sistem pemerintahan apakah di Indonesia? Suwoto Mulyosudarmo berpendapat bahwa perbedaan sistem pemisahan kekuasaan dari sistem kekuasaan terpadu didasarkan pada perbedaan proses pembuatan undang-undang. Perbedaan sistem presidensiil dan sistem parlementer didasarkan pada sistem penyelenggaraan kekuasaan eksekutif. Dalam proses pembuatan undang-undang Indonesia menganut sistem kekuasaan terpadu, sedangkan dalam dalam penyelegaraan kekuasaan eksekutif memakai sistem presidensiil.<sup>14</sup>

## 2. Pergeseran Paradigma Penganggaran

Pada masa Orde Baru pembahasan APBN sangat didominasi oleh eksekutif (*executive heavy*). Pada masa ini hak *budget* tidak berjalan efektif. DPR tidak pernah menolak rancangan APBN yang diusulkan pemerintah. Pembahasan nota keuangan dan Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN) hanya merupakan formalitas belaka, yang tercermin dari cepatnya pembahasan di DPR. Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan pemerintah sama persis dengan yang disetujui DPR. Kondisi ini menjadikan penganggaran Indonesia rentan dengan potensi Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) karena dalam ICW (*Indonesische Comtabiliteitswet* atau undang-undang keuangan lama peninggalan Belanda) peran Menteri Keuangan adalah

---

<sup>13</sup> Jimly, Asshiddiqie. *Op. cit.* h. 295.

<sup>14</sup> Suwoto, Mulyosudarmo. (1997). *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia Pustaka. h. 35.

sebagai *the single manager*<sup>15</sup> di bidang anggaran negara dimana semua kewenangan pengeluaran negara berada di tangan Menteri Keuangan. Menteri Keuangan adalah pemegang kekuasaan ordonatur<sup>16</sup> sekaligus fungsi bendahara (*comptabel beheer*), sedangkan menteri teknis memegang kekuasaan otorisasi<sup>17</sup> yang secara strategis tidak menentukan terjadinya pengeluaran negara (*administratif beheer*). Sistem ini tidak mengandung pengawasan yang sehat. Kelemahan sistem hukum keuangan negara tersebut menjadi penyebab terjadinya penyimpangan dan kebocoran dalam pengelolaan keuangan negara.<sup>18</sup>

Pada masa sebelum reformasi, hak *budget* pada legislatif didasarkan pada Pasal 23 ayat 1 UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR dapat menyetujui atau menolak anggaran yang diajukan pemerintah. Dalam konsep ini, segala bentuk anggaran negara yang diusulkan pemerintah menjadi tanggung jawab mutlak pemerintah, DPR tidak mempunyai kewenangan untuk mengubah anggaran yang diusulkan. Dapat dilihat bahwa kedudukan eksekutif sangat kuat sekali dimana peran Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Departemen Keuangan dalam menyusun APBN sangat dominan. Kondisi yang demikian terjadi karena tidak ada batasan yang jelas mengenai penggunaan hak *budget* DPR dalam pembahasan rancangan APBN dan rancangan APBN perubahan.<sup>19</sup> Dalam penjelasan Pasal 23 UUD 1945, dinyatakan bahwa hak *budget* merupakan hak *begrooting* DPR. Meskipun kedudukan hak *budget* DPR dalam konstitusi cukup kuat, namun dalam sejarahnya hanya satu kali APBN ditolak oleh DPR, yaitu rancangan APBN yang diajukan oleh Presiden Soekarno. Adapun di masa Orde Baru, DPR tidak pernah menggunakan hak *budget*-nya untuk menolak rancangan APBN yang diusulkan pemerintah. Proses politik dalam pembahasan anggaran di DPR pada masa Orde Baru sangat didominasi oleh eksekutif (*ecxecutive heavy*).

---

<sup>15</sup> Pada masa itu dikenal anggaran rutin dan anggaran pembangunan yang sumber-sumber pendapatannya berlainan dan masing-masing mempunyai sistem tata laksana yang berbeda-beda. Akhirnya dalam pelaksanaan anggaran, Menteri Keuangan diusulkan agar memegang *single management* dalam pengurusan keuangan negara. M., Subagio. (1989). *Hukum Keuangan Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. h. 63.

<sup>16</sup> Ordonatur adalah pejabat yang melakukan pengawasan terhadap otorisator agar otorisator tersebut dalam melaksanakan tindakan atau keputusannya selalu mengacu pada kepentingan umum. Pasal 35 ICW menyebutkan bahwa yang bertindak sebagai ordonatur adalah Presiden, melalui Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN, pelaksanaan ordonasi dilimpahkan kepada Menteri Keuangan. M., Subagio, *Op. cit.* h. 121.

<sup>17</sup> Otorisator adalah pejabat yang mempunyai kewenangan untuk mengambil tindakan/keputusan yang dapat mengakibatkan pengeluaran uang negara, sehingga menjadi berkurang atau bertambah karena pungutan dari masyarakat. Pasal 25 ICW menyebutkan bahwa yang bertindak sebagai otorisator adalah Presiden, melalui Pasal 5 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN, pelaksanaan otorisasi dilimpahkan kepada Menteri atau Pimpinan Lembaga. M., Subagio. *Op. cit.* h. 120.

<sup>18</sup> Departemen Keuangan Republik Indonesia. *Naskah Akademik: Prinsip Keuangan Negara Dalam Paket Rancangan Undang-Undang Bidang Keuangan Negara*. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia. h. 1.

<sup>19</sup> Mei, Susanto. (2013). *Hak Budget Parlemen di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika. h. 1.



Krisis moneter pada pertengahan tahun 1997 yang kemudian melahirkan Orde Reformasi, memberikan momentum terciptanya tata aturan baru dalam pengelolaan keuangan negara. Amandemen UUD 1945 dan reformasi keuangan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara membawa pergeseran paradigma sistem ketatanegaraan dan penganggaran Indonesia dari *executive heavy* ke *legislative heavy*. Sistem ketatanegaraan Indonesia setelah amandemen keempat UUD 1945 mengalami perubahan-perubahan yang sangat fundamental dan mempengaruhi struktur organ-organ negara Republik Indonesia. Perubahan UUD 1945 tidak hanya mempertegas fungsi Presiden, namun juga mempertegas fungsi parlemen. Kekuasaan legislatif menjadi semakin kuat dan lebih luas dari mulai pembuatan undang-undang, wewenang melakukan kontrol kepada pemerintah, sampai dengan pengangkatan pimpinan/anggota komisi/badan independen atau duta besar harus melalui pemilihan dan pengujian di DPR. Pasal 20 A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa DPR mempunyai fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Pada masa setelah reformasi terdapat perubahan yang cukup fundamental, yaitu dengan digantikannya hak *budget* dengan fungsi anggaran. Fungsi anggaran adalah hak untuk turut serta menetapkan anggaran yang telah disusun dan diajukan oleh pemerintah. APBN merupakan *autorisatie* dari DPR kepada Pemerintah untuk mengadakan pengeluaran atau pembiayaan sejumlah maksimal tertentu dari anggaran.<sup>20</sup> Fungsi anggaran ini dipertegas kembali dalam Pasal 69 UU MD3. Fungsi anggaran memperluas kewenangan DPR menjadi membahas dan memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang APBN yang diajukan oleh Presiden (Pasal 70 ayat (2) UU MD3). Pasal 23 ayat (2) dan (3) amandemen UUD 1945 menyatakan bahwa (1) Presiden sebagai satu-satunya yang berwenang mengajukan rancangan APBN, (2) DPR merupakan lembaga parlemen yang membahas rancangan APBN dengan pertimbangan DPD, dan (3) Apabila DPR tidak menyetujui maka pemerintah menjalankan APBN tahun lalu (definisi anggaran pendapatan dan belanja tahun yang lalu adalah besaran alokasi per unit organisasi, fungsi dan program, bukan *output* per program, sehingga pemerintah dapat menyusun *output* dan kegiatan baru sesuai dengan RPJMN dan RPJP yang telah ditetapkan). Frasa dibahas bersama menunjukkan bahwa harus ada pembahasan bersama antara pemerintah dan DPR. Mekanisme ini menempatkan DPR dalam posisi yang kuat dalam pembahasan rancangan APBN maupun rancangan APBN Perubahan. Dapat dikatakan bahwa DPR mempunyai kewenangan yang

---

<sup>20</sup> Bohari. (1995). *Hukum Anggaran Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. h. 15.

sangat luas (*unrestricted power*), dimana DPR dapat membongkar berbagai usulan yang diajukan oleh Presiden.<sup>21</sup>

Masa reformasi juga memiliki tren politik hukum yang mengarah pada penguatan fungsi pengawasan DPR, yaitu dengan menambahkan instrumen pengawasan berupa hak *subpoena*, pengurangan hak prerogatif Presiden, penambahan alat kelengkapan DPR, dan penguatan hak individual anggota DPR dengan mereduksi fungsi fraksi DPR hingga penyediaan badan-badan internal baru di DPR sebagai *support system* pengawasan DPR terhadap pemerintah. Hal ini untuk mengakomodasi cita demokrasi Indonesia yang menghendaki kerakyatan yang dijalankan dengan sebuah lembaga perwakilan untuk menjalankan kehendak rakyat yang diwakili. Melalui pengawasan DPR ini diharapkan rakyat dapat melakukan kontrol terhadap penguasa. Pengawasan DPR terhadap pemerintah diharapkan semakin menguatkan demokrasi di Indonesia dan lebih menghadirkan mekanisme *checks and balances* antara DPR dengan pemerintah, yang pada akhirnya dapat mengokohkan bangunan ketatanegaraan Indonesia.<sup>22</sup>

Terminologi *checks and balances* digunakan untuk menjelaskan adanya pengawasan yang efektif karena pembagian pengawasan yang berimbang. Istilah *checks and balances* pada prinsipnya adalah prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar cabang kekuasaan dalam konteks bernegara.<sup>23</sup> *Black's Law Dictionary*, mendefinisikan *checks and balances* sebagai “*arrangement of governmental powers whereby powers of one governmental branch check or balance those of others branches.*”<sup>24</sup> Munir Fuady menjabarkan kata *checks* sebagai suatu kontrol satu sama lain, agar pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan, sedangkan kata *balance* diartikan sebagai suatu keseimbangan kekuasaan, agar masing-masing pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani.<sup>25</sup> Pada hakekatnya mekanisme *checks and balances* muncul sebagai penyeimbang dalam hal terjadinya *overlapping* kekuasaan.

---

<sup>21</sup> Mei Susanto. *Hak Budget DPR Dalam Pengelolaan Keuangan Negara (Budget Right in State Finance Management)*. Jurnal Rechtvinding BPHN, Volume 5 Nomor 2 Agustus 2016. h. 7.

<sup>22</sup> Ridlwan Zulkarnain. *Cita Demokrasi Indonesia Dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah*. Makalah pada Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Lampung, 15 Juni 2015.

<sup>23</sup> Poltak Partogi Nainggolan. UU Pemilu, UU Susduk, dan Konsekuensinya Terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif. *Analisis CSIS*, Nomor 4 Tahun 2003. h. 38.

<sup>24</sup> Henry, Campbell Black. (1990). *Black's Law Dictionar*. West Publishing, St. Paul Minn. h. 238.

<sup>25</sup> Munir, Fuady. (2009). *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: PT. Refika Aditama. h. 124.

### 3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Untuk Kesejahteraan Rakyat

Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshidiqie, Pasal 23 UUD 45 pasca amendemen, menyiratkan beberapa hal, pertama, APBN merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara, tidak boleh ada aliran keluar masuk uang negara tanpa melalui APBN, sebagaimana dana non-*budgeter* pada masa orde baru. Kedua, setiap kebijakan harus diimplementasikan melalui program dan kegiatan yang konkret setiap tahun. Ketiga, APBN yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang harus dilaksanakan secara terbuka (transparan) dan bertanggung jawab (*accountable*) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>26</sup>

DPR sebagai wakil rakyat yang dipilih melalui mekanisme demokrasi dan mempunyai akses kebijakan politik harus benar-benar memahami bahwa dalam merumuskan sebuah perencanaan anggaran harus selalu berpihak kepada kepentingan rakyat.<sup>27</sup> Sebagai negara demokrasi, dalam menyusun perencanaan anggaran idealnya harus bersifat *bottom up* dan melibatkan aspirasi masyarakat yang salurkan melalui wakil-wakil rakyatnya. Menjadi persoalan tersendiri, dimana dalam penyusunan perencanaan anggaran acap kali tidak melibatkan partisipasi publik dan betul-betul murni berangkat dari kebutuhan masyarakat. Perencanaan penganggaran kadangkala hanya untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan dan pihak-pihak tertentu. Hal ini semakin diperparah dengan keberadaan oknum-oknum bermasalah dalam *structure of law*, yang berperan aktif dalam menyusun perencanaan penganggaran dan praktek-praktek hukum menyimpang. Tanpa partisipasi masyarakat, pembangunan akan dikooptasi oleh kepentingan elite penguasa dan menghasilkan ketidakadilan sosial.

Sebuah produk hukum, termasuk Undang-Undang APBN tidak mungkin lahir dalam keadaan netral tanpa dipengaruhi anasir-anasir non hukum. Tarik menarik dan pergulatan kepentingan politik akan senantiasa mewarnai setiap produk hukum yang dibentuk oleh para perumus produk hukum.<sup>28</sup> Namun demikian, apabila muatan politis dalam lebih menonjol dalam UU APBN, dikhawatirkan UU APBN hanya sebatas menjadi justifikasi kepentingan politik dan hakekat dari tujuan dibentuknya hukum, yaitu untuk keadilan, kemanfaatan, kesejahteraan, dan kepastian hukum bagi masyarakat akan menjadi kabur. Penganggaran dalam APBN idealnya adalah untuk mencapai tujuan masyarakat Indonesia yang telah

---

<sup>26</sup> Mei Susanto. Eksistensi Hak Budget DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3 Nomor 1 Tahun 2016. h. 49.

<sup>27</sup> Mia Kusuma Fitriana. *Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara (Laws and Regulations in Indonesia As The Means of Realizing The Country's Goal)*. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 12 Nomor 2 Tahun 2015. h. 136.

<sup>28</sup> King, Faisal Sulaiman. (2017). *Politik Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media. h. 339.

disepakati bersama, bukan sebagai alat pihak-pihak tertentu guna meraih kepentingan pribadi atau golongannya.

Musgrave dalam bukunya *a Theory of Public Finance*, mengemukakan bahwa fungsi dan tujuan kebijakan anggaran pemerintah adalah, pertama, *allocation branch (to secure adjustment in the allocation of resources)*, yaitu fungsi untuk menyediakan pemenuhan kebutuhan publik. Kedua, *distribution branch (to secure adjustments in the distribution of income and wealth)*, yaitu fungsi politik anggaran belanja, dimana pengeluaran dan penerimaan yang dilakukan pemerintah akan memberi efek sosial dan ekonomi terhadap masyarakat. Ketiga, *stabilization branch (to secure economic stabilization)*, yaitu fungsi mempertahankan tingkat penggunaan faktor-faktor produksi yang tinggi dengan kestabilan nilai uang.<sup>29</sup>

#### **4. Polemik Dana Aspirasi**

Polemik dana aspirasi bermula dari adanya Pasal 80 huruf j UU MD3. Dana aspirasi secara eksplisit tidak disebutkan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait. Pasal 80 huruf j UU MD3, hanya menyebutkan bahwa anggota DPR berhak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pilihannya. Kemudian secara teknis, pengaturan dana aspirasi ini diakomodasi dalam Peraturan DPR Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengusulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan, dengan nomenklatur resmi Usulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan (UP2DP).

Dana aspirasi acap kali diidentikkan dengan politik gentong babi (*pork barrel politics*) di Amerika Serikat dan dana pembangunan konstituen (*constituency development fund*) di beberapa negara berkembang. Secara historis *pork barrel politics* lahir dari tradisi sistem politik Amerika Serikat atas sejumlah pengeluaran tertentu para politisi guna kepentingan konstituennya, sebagai imbalan/balas jasa atas dukungan politik dalam kampanye dan pemunggutan suara pada saat pemilihan umum (*general election*). Sementara *constituency development fund* adalah sejenis desentralisasi anggaran dari pusat ke daerah yang berbasis konstituen. Jadi pada prinsipnya adalah pendekatan berdasarkan daerah pemilihan. Pada awalnya *constituency development fund* lahir dan berkembang di India, dan kemudian diadopsi oleh banyak negara berkembang lainnya setelah implementasinya dianggap sukses

---

<sup>29</sup> Rudy, Sitompul dan Ellen Gunawan. (1984). *Keuangan Negara: Perekonomian Sektor Publik*. Jakarta: Erlangga. h. 4-5.

di Kenya. Adapun *pork barrel politics* di Amerika Serikat hingga saat ini masih menjadi polemik dan banyak mendapatkan penolakan karena dianggap sangat bersifat transaksional.<sup>30</sup>

Dana aspirasi tidak hanya dianggap rawan korupsi, namun dalam prakteknya mengandung banyak masalah, antara lain, potensi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Keberadaan dana aspirasi dinilai telah menyimpang dari koridor hukum ketatanegaraan dan peraturan perundang-undangan yang ada, mengingat frasa "dapat" mengajukan usulan anggaran dalam Pasal 15 UU 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menjadi "berhak" mengusulkan dan memperjuangkan pembangunan daerah pemilihan dalam UU MD3. Hal ini menyiratkan adanya perluasan hak *budget* DPR dari yang semula hanya sebatas "menerima dan menolak" menjadi mencakup pula ranah "mengusulkan" sekaligus semakin mempertegas kecenderungan *legislative heavy* dalam sistem penganggaran Indonesia. Hal ini bertentangan dengan konsepsi penganggaran, bahwa DPR hanya berfungsi mengawasi, dalam wujud evaluasi pelaksanaan anggaran tahun yang lalu yang terjadi pada konstituennya. Kemunculan Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga yang bersifat kompromistis, membuka celah baru pengusulan anggaran oleh DPR melalui pembahasan dengan kementerian negara/lembaga atau pembicaraan pendahuluan semakin mempertegas kecenderungan *legislative heavy* dalam sistem penganggaran Indonesia saat ini. Dalam konteks ketatanegaraan, DPR idealnya hanya sebatas melakukan pengawasan kepada pemerintah, dan tidak menentukan program serta pos pendanaan. Perbuatan DPR dalam menentukan program dan pos pendanaan tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum. Dalam kasus keberadaan dana aspirasi, DPR berada dalam posisi yang ambigu, di satu sisi membahas dan memberikan persetujuan/penolakan, namun di sisi yang lain juga mengusulkan anggaran. Kewenangan DPR sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) dan fungsi anggaran dalam Pasal 20 A UUD 1945 pasca amandemen adalah untuk memastikan APBN dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, bukan berbasis daerah pemilihan.

Dana aspirasi berpotensi membuka ruang transaksional antara DPR dengan konstituen, dimana keberhasilan DPR memperjuangkan program di daerah konstituen atau organisasi perangkat daerah dapat berujung pada balas jasa berupa suap maupun gratifikasi. Dana aspirasi umumnya diberikan secara gelondongan dan tidak transparan terkait kegiatan apa

---

<sup>30</sup> Oktavianus Pasoloran. *Narsisisme Dana Aspirasi Masyarakat Dalam Penganggaran Daerah: Kajian Etno-Semiotika Berbasis Filsafat Bartsian*. Makalah pada Simposium Nasional Akuntansi XIX, Lampung, 2016.

yang akan dilakukan. Anggota DPR cenderung menentukan sendiri program apa saja yang akan diusulkan. Hal ini akan berimplikasi pada dua hal, yaitu sulitnya pengawasan oleh publik dan memperbesar ruang tindakan manipulasi dengan dalih kepentingan konstituen. Dana aspirasi akan menjadi sasaran empuk bagi para calo anggaran yang berkepentingan dari proyek-proyek yang didanai dana aspirasi. Selain itu, dana aspirasi berpotensi disalahgunakan oleh oknum anggota DPR tertentu sebagai alat meraih popularitas, terutama pada saat menjelang pemilihan umum, mengingat dengan mahalnya biaya politik di Indonesia DPR akan berlomba-lomba mencari modal politik dengan menghalalkan secara cara.<sup>31</sup>

Eksistensi dana aspirasi dinilai justru akan merusak prinsip-prinsip keuangan negara, karena melalui dana aspirasi, DPR seolah-olah mempunyai hak *veto* untuk menentukan *item* pembangunan mana yang direalisasikan dan/atau diprioritaskan. DPR tentu akan lebih terfokus untuk menonjolkan kepentingan daerah pemilihannya, dan tidak mewakili aspirasi seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya, dana aspirasi dianggap akan menciptakan ketidakmerataan pembangunan dan ketidakadilan baru bagi daerah. Dengan skema daerah pemilihan saat ini, dimana jumlah anggota DPR di Pulau Jawa lebih banyak dibandingkan dengan luar Pulau Jawa, maka secara otomatis Pulau Jawa akan menerima anggaran yang lebih besar. Timbul ketidakseimbangan pembangunan karena anggaran kembali terpusat di Pulau Jawa. Hal ini tentu kontraproduktif dengan program Pemerintahan Presiden Joko Widodo saat ini yang tengah mengenyot pembangunan di luar Pulau Jawa, mengingat sudah menjadi rahasia umum bahwa pembangunan di luar Pulau Jawa saat ini jauh tertinggal dibandingkan Pulau Jawa. Selain itu, tidak ada yang dapat memastikan program pembangunan daerah pemilihan dapat direalisasikan secara tepat sasaran, fungsional, dan efektif.

Sebuah kebijakan atau produk hukum tidak mungkin lahir dalam keadaan netral tanpa dipengaruhi anasir-anasir non hukum di dalamnya. Tarik menarik dan pergulatan kepentingan politik akan senantiasa memberikan warna setiap produk hukum. Dari perspektif politik dan sosiologis, dana aspirasi mengandung unsur kepentingan terselubung DPR. Dalam proses kemunculannya keberadaan dana aspirasi dinilai tidak melibatkan partisipasi publik dan hanya mengakomodasi kepentingan pihak-pihak tertentu serta tidak betul-betul murni berangkat dari kebutuhan masyarakat. Namun demikian, perlu diperhatikan bahwa apabila muatan politis lebih menonjol dalam suatu peraturan perundang-undangan, dikhawatirkan hakekat dari tujuan dibentuknya hukum, yaitu untuk keadilan, kemanfaatan, kesejahteraan,

---

<sup>31</sup> *Dana Aspirasi Rawan Korupsi*, Bontang Pos, Senin, 1 Oktober 2018.

dan kepastian hukum bagi masyarakat akan menjadi kabur. Dalam praktiknya, tidak ada negara lain yang dapat dijadikan *benchmarking* atas keberadaan dana aspirasi, bahkan di Amerika Serikat sekalipun. Di Amerika Serikat dan negara-negara lain, pengajuan anggaran khusus oleh DPR hanya melalui mekanisme lobi-lobi anggaran secara informal, tidak sampai diundangkan sebagaimana dana aspirasi.

Dalam menyikapi isu dana aspirasi, dibutuhkan soliditas dan sikap tegas dari pemerintah dengan tetap mengacu pada perencanaan pembangunan yang ada. Perlu penjelasan yang rasional dari pihak pemerintah bahwa konstituen pada hakekatnya tidak mewakili aspirasi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah dapat memberikan alternatif kepada DPR, terkait mekanisme penampungan aspirasi daerah tanpa harus dianggarkan secara khusus dalam dana aspirasi. Secara teknis usul DPR untuk menampung aspirasi daerah pemilihan dapat disampaikan kepada pemerintah, untuk kemudian disesuaikan dengan program kementerian negara/lembaga atau dana alokasi khusus oleh pemerintah. Apabila dikaitkan dengan siklus perencanaan penganggaran dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional, usul DPR tersebut dapat diusulkan kepada pemerintah pada bulan Maret setelah pagu indikatif ditetapkan. Setelah pagu indikatif ditetapkan, kementerian lembaga/negara akan menyusun rencana kerja kementerian negara/lembaga yang akan memuat kebijakan, program, *output*, dan lokasi sampai dengan kabupaten/kota paling lambat pada bulan April. Apabila kementerian negara/lembaga terkait menerima masukan dari DPR, maka masukan dari DPR tersebut akan diintegrasikan dalam rencana kerjanya, untuk selanjutnya akan dibahas dalam *trilateral meeting* dengan Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Rekomendasi usulan aspirasi daerah dari DPR tersebut akan dievaluasi untuk kemudian diintegrasikan dengan rancangan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), visi misi Presiden, dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan, dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa, usulan DPR untuk menampung aspirasi daerah, khususnya terkait Dana Alokasi Khusus (DAK), dapat disampaikan pada bulan Maret sampai April untuk kemudian dibahas dalam *trilateral meeting* antara Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Dalam proses pengusulan ini, perlu diperhatikan bahwa, meskipun DPR dapat memberikan masukan

usulan aspirasi daerah, namun kewenangan dalam menyusun anggaran tetap berada di tangan Pemerintah.

Namun demikian, apabila pada akhirnya keberadaan dana aspirasi ini tidak dapat dibendung, maka pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan perlu membuat pedoman dana aspirasi, untuk mengatasi ketidakjelasan penentuan definisi aspirasi itu sendiri, dengan memperhatikan tiga kriteria aspirasi yang dapat disetujui, yaitu selama tidak menambah defisit, sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), dan sesuai dengan arah kebijakan Presiden. Selain itu diperlukan kontrol dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas pelaksanaan dana aspirasi tersebut.

Untuk menjawab pertanyaan mendasar apakah dana aspirasi dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, perlu dipahami terlebih dahulu bahwa instrumen utama untuk mencapai tujuan bernegara adalah "perencanaan" itu sendiri. Apabila dana aspirasi tidak sejalan dengan perencanaan penganggaran pemerintah, maka dana aspirasi justru akan menghambat tercapainya tujuan bernegara. Dalam hal terjadi kebijakan yang tidak sejalan atau tumpang tindih regulasi administrasi pemerintahan, maka sesuai dengan Pasal 4 UUD 1945, Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara adalah pihak yang paling berhak untuk memutuskan dan menengahi.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa eksistensi dana aspirasi membuat mekanisme *checks and balances* menjadi ambigu. Dalam konteks ketatanegaraan, DPR idealnya hanya sebatas melakukan pengawasan kepada pemerintah, dan tidak menentukan program serta pos pendanaan. Perbuatan DPR dalam menentukan program dan pos pendanaan tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum. Dalam kasus keberadaan dana aspirasi, DPR berada dalam posisi yang ambigu, di satu sisi membahas dan memberikan persetujuan/penolakan, namun di sisi yang lain juga mengusulkan anggaran. Kewenangan DPR sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) dan fungsi anggaran dalam Pasal 20 A UUD 1945 pasca amandemen adalah untuk memastikan APBN dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, bukan berbasis daerah pemilihan. Dana aspirasi akan menciptakan ketidakmerataan pembangunan dan ketidakadilan baru bagi daerah, dengan skema daerah pemilihan saat ini, dimana jumlah anggota DPR di Pulau Jawa lebih banyak dibandingkan dengan luar Pulau Jawa, maka secara otomatis Pulau Jawa akan menerima anggaran yang lebih besar. Timbul ketidakseimbangan pembangunan karena anggaran kembali terpusat di Pulau Jawa. Selain itu, tidak ada yang dapat memastikan



program pembangunan daerah pemilihan dapat direalisasikan secara tepat sasaran, fungsional, dan efektif. Dalam menyikapi isu dana aspirasi, dibutuhkan soliditas dan sikap tegas dari pemerintah dengan tetap mengacu pada perencanaan pembangunan yang ada. Perlu penjelasan yang rasional dari pihak pemerintah bahwa konstituen pada hakekatnya tidak mewakili aspirasi seluruh rakyat Indonesia. Sebuah perencanaan anggaran harus selalu berpihak kepada kepentingan rakyat, dan benar-benar murni berangkat dari kebutuhan masyarakat, agar perencanaan anggaran tidak terkooptasi pada pihak-pihak tertentu, yang pada muaranya akan menghasilkan ketidakadilan sosial. Untuk menjawab pertanyaan mendasar apakah dana aspirasi dapat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, perlu dipahami terlebih dahulu bahwa instrumen utama untuk mencapai tujuan bernegara adalah "perencanaan" itu sendiri. Apabila dana aspirasi tidak sejalan dengan perencanaan penganggaran pemerintah, maka dana aspirasi justru akan menghambat tercapainya tujuan bernegara. Namun apabila pada akhirnya keberadaan dana aspirasi ini tidak dapat dibendung, maka pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan perlu membuat pedoman dana aspirasi, untuk mengatasi ketidakjelasan penentuan definisi aspirasi itu sendiri, dengan memperhatikan tiga kriteria aspirasi yang dapat disetujui, yaitu selama tidak menambah defisit, sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), dan sesuai dengan arah kebijakan Presiden. Selain itu diperlukan kontrol dari Badan Pemeriksa Keuangan atas pelaksanaan dana aspirasi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- Asshidiqie, Jimly. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Bohari. (1995). *Hukum Anggaran Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Budiarjo, Miriam. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Campbell Black, Henry. (1990). *Black's Law Dictionary*. St. Paul Minn: West Publishing.
- Direktorat Penyusunan APBN Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2014). *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia*. Jakarta: Direktorat Penyusunan APBN. Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan Republik Indonesia.
- Fuady, Munir. (2009). *Teori Negara Hukum Modern*. Bandung: PT. Refika Aditama.

- Jaelani, Aan. (2014). *Keuangan Publik Islam: Refleksi APBN dan Politik Anggaran di Indonesia*. Cirebon: Nurjati Press.
- Mulyosudarmo, Suwoto. (1997). *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia Pustaka.
- Susanto, Mei. (2013). *Hak Budget Parlemen di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Subagio, M. (1988). *Hukum Keuangan Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sitompul, Rudy dan Ellen Gunawan. (1984). *Keuangan Negara: Perekonomian Sektor Publik*. Jakarta: Erlangga.
- Wehner, Joachim. (2004). *Back From Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to The Budget Cycle*. Jakarta: The World Bank.

### **Jurnal**

- Arifin P. Soeria Atmadja. *Hak Budget DPR-RI*. Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 14 Nomor 1 Tahun 1984.
- Mei Susanto. *Eksistensi Hak Budget DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum, Volume 3 Nomor Tahun 2016.
- Mei Susanto. *Hak Budget DPR Dalam Pengelolaan Keuangan Negara (Budget Right in State Finance Management)*. Jurnal Rechtvinding BPHN, Volume 5 Nomor 2 Agustus 2016.
- Mia Kusuma Fitriana. *Peranan Politik Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia Sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Negara (Laws and Regulations in Indonesia As The Means of Realizing The Country's Goal)*. Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 12 Nomor 2 Tahun 015.
- Poltak Partogi Nainggolan. *UU Pemilu, UU Susduk, dan Konsekuensinya Terhadap Kinerja DPR: Suatu Analisis Komparatif*. Analisis CSIS, Nomor 4, Tahun 2003.

### **Makalah dan Pidato**

- Oktavianus Pasoloran. *Narsisisme Dana Aspirasi Masyarakat Dalam Penganggaran Daerah: Kajian Etno-Semiotika Berbasis Filsafat Bartsian*. Makalah pada Simposium Nasional Akuntansi XIX, Lampung, Tahun 2016.
- Zulkarnain Ridlwan. *Cita Demokrasi Indonesia Dalam Politik Hukum Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Terhadap Pemerintah*. Makalah pada Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan, Fakultas Hukum Universitas Lampung, 15 Juni 2015.

### **Internet**

- Dana Aspirasi Rp20 M Per Anggota DPR Untuk Pemerataan Pembangunan*. <https://nasional.kompas.com/read/2015/06/09/16281131/.Dana.Aspirasi.Rp.20.M.Per.Anggota.DPR.untuk.Pemerataan.Pembangunan> diakses 20 September 2019.

*Putu Sudiartana Divonis Enam Tahun Penjara.*  
<https://nasional.kompas.com/read/2017/03/08/20493551/putu.sudiartana.divonis.enam.tahun.penjara> diakses 20 September 2019.

*Politisi PKS Yudi Widiana Divonis Sembilan Tahun Penjara.*  
<https://nasional.kompas.com/read/2018/03/21/16283561/politisi-pks-yudi-widiana-divonis-sembilan-tahun-penjara> diakses 20 September 2019.

*Tok! Meski Ditolak 3 Fraksi, Paripurna Setujui Program Dana Aspirasi.*  
<https://news.detik.com/berita/2950147/tok-meski-ditolak-3-fraksi-paripurna-setujui-program-dana-aspirasi> diakses 19 September 2019.

*Vonis Ringan Damayanti dan Pengungkapan Kasus Suap Komisi V DPR.*  
<https://nasional.kompas.com/read/2016/09/27/09344101/vonis.ringan.damayanti.dan.pengungkapan.kasus.suap.komisi.v.dpr?page=all> diakses 20 September 2019.

### **Artikel Majalah atau Koran**

Herdianyah Hamzah. *Dana Aspirasi Rawan Korupsi.* Bontang Pos, Senin, 1 Oktober 2018.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen Keempat.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3).

Peraturan DPR Nomor 4 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengusulan Program Pembangunan Daerah Pemilihan.