



DANA PROGRAM PENGEMBANGAN DAERAH PEMILIHAN DPR RI (DANA ASPIRASI) DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN PUBLIK

Riris Katharina*)

Abstrak

Dana Program Pengembangan Daerah Pemilihan atau Dana Aspirasi DPR RI merupakan salah satu kebijakan yang telah dituangkan dalam Pasal 80 huruf j UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam perjalanannya, kebijakan ini menuai banyak pro dan kontra. Dalam perspektif kebijakan publik, munculnya penolakan terhadap suatu kebijakan dapat disebabkan oleh formulasi kebijakan yang tidak tepat. Dalam kasus Dana Aspirasi, formulasi kebijakan dinilai mengikuti model kelembagaan atau model elit karena hanya melibatkan DPR dan Pemerintah. Ke depan, kebijakan yang dibuat di DPR, sekalipun mengatur internal DPR tetap harus melibatkan masyarakat. Formulasi kebijakan juga harus dibuat dengan waktu yang memadai untuk mendengar pihak-pihak yang keberatan dan mencari jalan keluar terhadap berbagai permasalahan yang disampaikan agar dicapai kesepakatan bersama yang selanjutnya dituangkan dalam produk kebijakan, seperti undang-undang.

Pendahuluan

Dana Program Pengembangan Daerah Pemilihan (P2DP) atau yang dikenal dengan Dana Aspirasi DPR telah menimbulkan polemik. Dana Aspirasi ini rencananya diberikan sebesar Rp20 miliar untuk setiap anggota DPR per tahun. Total pengeluaran negara untuk mendukung kebijakan ini dalam satu tahun sekitar Rp11,2 triliun. Kebijakan ini tertuang di dalam Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam Pasal 80 huruf j disebutkan "Anggota DPR berhak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan".

Berbagai alasan dan pertimbangan dikemukakan oleh para pendukung kebijakan ini. *Pertama*, Dana Aspirasi ini dinilai merupakan wujud nyata dalam menindaklanjuti aspirasi rakyat dari daerah pemilihan (dapil) para anggota DPR. *Kedua*, Dana Aspirasi dimaksudkan pula untuk memulihkan kepercayaan publik kepada lembaga DPR. Selama ini, DPR dinilai kurang dapat menyalurkan aspirasi rakyat, khususnya aspirasi terhadap kebutuhan pembangunan di daerah pemilihannya.

Ketiga, program ini dirancang dalam rangka mengurangi kecemburuan dana aspirasi yang selama ini tidak dinikmati

*) Peneliti Madya Administrasi Negara pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: riris.katharina@dpr.go.id.



secara adil terhadap semua anggota. Selama ini, hanya anggota yang berada di alat kelengkapan yang strategis, seperti badan anggaran dan komisi yang menangani infrastruktur yang dapat menikmati dana aspirasi.

Keempat, di beberapa negara praktek ini telah dilakukan, umumnya dikenal dengan nama *Constituency Development Fund* (CDF). Tercatat, pada tahun 2010 sekurang-kurangnya terdapat 23 negara berkembang di Asia dan Afrika yang mengimplementasikan CDF. Di banyak daerah umumnya Dana Aspirasi ini berbentuk bantuan sosial ataupun program pembangunan yang bisa dialokasikan DPRD untuk konstituen di daerah pemilihannya.

Kelima, dengan Dana Aspirasi, para anggota DPR dapat merespons cepat kebutuhan konkret konstituen pada daerah pemilihannya. *Keenam*, program ini dapat memangkas rantai birokrasi perencanaan penganggaran yang dianggap kerap mengabaikan kebutuhan masyarakat dan mengakselerasi pembangunan serta ketimpangan daerah. *Ketujuh*, untuk menghindarkan praktik korupsi, DPR akan membentuk Peraturan DPR tentang Mekanisme Penyampaian Hak Mengusulkan Program Pembangunan Dapil. DPR juga akan mengundang BPK dan KPK untuk membantu mengawasi penerapan usulan program pembangunan dari anggota DPR.

Kedelapan, penggunaan Dana Aspirasi sesuai kebutuhan. Oleh karena itu, sekalipun dialokasikan jumlah yang sama kepada para anggota DPR, namun peruntukannya harus sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Oleh karena itu, tidak perlu ada kekhawatiran terhadap daerah-daerah yang dinilai sudah maju seperti DKI Jakarta yang mempunyai wakil lebih banyak di DPR (23 orang) akan mendapatkan Dana Aspirasi yang lebih tinggi daripada Provinsi Papua yang hanya memiliki 10 wakil di DPR.

Berbagai alasan juga dikemukakan oleh pihak-pihak yang menolak kebijakan ini, baik itu dari kalangan anggota DPR sendiri maupun masyarakat yang diwakili oleh kelompok lembaga swadaya masyarakat (LSM). Alasan yang dikemukakan:

Pertama, dana aspirasi ini dinilai merupakan dana yang tumpang tindih dengan program pemerintah dan berpotensi menimbulkan kekacauan administrasi

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

Berdasarkan perhitungan kasar, Dana Aspirasi untuk Pulau Sumatera mencapai Rp2.400 miliar; untuk Pulau Jawa Rp6.120 miliar; Pulau Bali dan Nusa Tenggara mencapai Rp640 miliar; Pulau Kalimantan Rp700 miliar; Pulau Sulawesi Rp940 miliar; Maluku Rp140 miliar; dan Papua hanya mencapai Rp260 miliar. Padahal, sudah diketahui bersama bahwa harga barang-barang terutama untuk infrastruktur sangat mahal di Papua. Namun demikian, ironisnya Papua menerima lebih kecil daripada Pulau Jawa yang dari sisi infrastruktur dan pembangunan sudah jauh lebih maju dari wilayah ini. Tulisan ini tidak bermaksud menentukan pihak mana yang benar namun lebih kepada menjelaskan posisi kebijakan Dana Aspirasi dari sudut pandang kebijakan publik.

Dana Aspirasi dalam Perspektif Kebijakan Publik

Kebijakan Dana Aspirasi ini merupakan kebijakan yang baru. Disebut sebagai sebuah kebijakan karena program

Dana Aspirasi ini merupakan satu rencana yang mengandung tujuan politik yang disepakati bersama antara DPR dan Pemerintah yang akan dilaksanakan melalui praktik administrasi.

Cikal bakal keinginan yang kuat dari DPR untuk meluncurkan kebijakan ini sesungguhnya telah ada sejak tahun 2010 yang dimotori oleh Fraksi Partai Golkar. Dana Aspirasi yang diusulkan pada waktu itu Rp15 miliar untuk masing-masing anggota DPR. Namun demikian, kebijakan ini akhirnya kandas karena tidak disetujui Pemerintah. Usulan kebijakan ini muncul kembali dalam pembahasan RUU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD pada tahun 2014 dan disetujui untuk dimuat dalam UU. Dalam pembahasan RUU tersebut hanya melibatkan Pemerintah dan DPR.

Dalam teori perumusan kebijakan publik dikenal beberapa model perumusan kebijakan, yaitu Model Kelembagaan (*Institutional*); Model Proses (*Process*); Model Kelompok (*Group*); Model Elit (*Elite*); Model Rasional (*Rational*); Model Inkremental (*Incremental*); Model Teori Permainan (*Game Theory*); Model Pilihan Publik (*Public Choice*); Model Sistem (*System*); Model Pengamatan Terpadu (*Mixed-Scanning*); Model Demokratis (*Democratic*); dan Model Strategis (*Strategic*).

Dengan menggunakan pendekatan pemodelan perumusan kebijakan di atas sebagai alat analisis, Dana Aspirasi kemungkinannya lebih cocok ditelisik dengan model kelembagaan dan elit. Model Kelembagaan diartikan sebagai sebuah proses formulasi kebijakan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga yang diberikan kewenangan untuk itu. Model ini merupakan deviasi dari ilmu politik tradisional yang lebih menekankan struktur daripada proses atau perilaku politik. Prosesnya mengandaikan bahwa tugas formulasi kebijakan adalah tugas lembaga-lembaga pemerintah yang dilakukan secara otonom tanpa berinteraksi dengan lingkungannya. Sementara itu, Model Elit melandaskan diri pada asumsi bahwa di dalam setiap masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan yang tidak memiliki kekuasaan atau massa. Menurut model ini, para elit secara *top down* membuat kebijakan publik untuk

diimplementasikan oleh administrator publik kepada rakyat banyak atau massa. Model ini merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan dimana kebijakan publik merupakan perspektif elit politik.

Proses perumusan kebijakan Dana Aspirasi yang dibuat dengan hanya melibatkan pihak DPR dan Pemerintah menyiratkan bahwa kemungkinan kecocokan dengan kedua model di atas semakin kuat. Disebut Model Kelembagaan karena kebijakan dirumuskan dengan hanya melibatkan lembaga DPR dan Pemerintah saja. Akibatnya masalah-masalah lingkungan di mana kebijakan diimplementasikan menjadi terabaikan. Disebut Model Elit karena persepsi kebijakan publik yang dibuat hanya merupakan perspektif elit politik yang bersifat *top down*. Munculnya kecaman dari publik menyiratkan bahwa publik tidak dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan. Kebijakannya juga dinilai bersifat konservatif.

Dari banyaknya alasan yang dikemukakan pendukung kebijakan dan banyaknya alasan yang dikemukakan penentang kebijakan memperlihatkan bahwa formulasi kebijakan masih bermasalah. Permasalahan itu terletak pada, dalam bahasa kebijakan publik, belum tuntasnya proses *agenda-setting* bagi semua pemangku kepentingan khususnya aktor masyarakat. Pendek kata, seharusnya, diskusi antara pendukung dan penentang kebijakan telah selesai pada saat formulasi kebijakan sedang dibahas oleh lembaga pembentuk undang-undang, yaitu DPR dan Pemerintah.

Apabila diskusi telah selesai dilakukan, akan dapat diambil keputusan yang sesuai dengan kebutuhan DPR (karena kebijakan ini mengatur kepentingan DPR) dan sesuai dengan kebutuhan rakyat sebagai pemilih (karena kebijakan ini juga mengatur adanya aspirasi masyarakat), tepat secara administrasi (karena ada potensi tumpang-tindih kegiatan dengan program pemerintah dan potensi penyalahgunaan anggaran yang dikhawatirkan), dan memenuhi unsur keadilan (karena ada perbedaan jumlah wakil di setiap provinsi).

Formulasi yang tepat akan mengakibatkan keberhasilan dalam tataran implementasi kebijakan. Argumennya sederhana, alasan-alasan yang baik dari

DPR mengenai Dana Aspirasi tidak dapat mencapai tujuannya apabila tidak mendapat dukungan dari publik. Oleh karena itu, suara publik sebaiknya didengar. Tidak ada salahnya memperbaiki proses formulasi kebijakan agar tujuan tercapai.

Penutup

Masih berlangsungnya perdebatan mengenai perlu tidaknya Dana Aspirasi, bagaimana mekanisme pelaksanaan kebijakan tersebut, apa dampaknya bagi anggota DPR itu sendiri, hingga dimensi etika dan keadilan memperlihatkan adanya masalah dalam formulasi kebijakan Dana Aspirasi DPR. Dalam teori kebijakan publik, model yang dipergunakan dalam menyusun kebijakan Dana Aspirasi lebih mendekati Model Kelembagaan atau Model Elit. Akibatnya, implementasi kebijakan menghadapi berbagai masalah sehingga kebijakan Dana Aspirasi sulit untuk diimplementasikan.

Tulisan ini merekomendasikan agar DPR RI dapat melakukan reformulasi terhadap kebijakan ini. Tidak ada salahnya DPR kembali membahas kebijakan ini dengan mengundang *stakeholder* yang lebih luas, tidak hanya BPK dan KPK, namun juga lembaga swadaya masyarakat yang telah menyampaikan kritiknya (seperti FITRA, PSHK, FORMAPPI) agar kebijakan dapat berjalan dengan baik. Pembahasan kebijakan dapat dilakukan pada tahapan penyusunan Peraturan DPR mengenai mekanisme pelaksanaan hak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan yang saat ini sedang dibahas di Badan Legislasi DPR. Hal ini dilakukan dengan harapan agar cita-cita mulia para anggota DPR dapat terwujud di tengah-tengah masyarakat.

Referensi

- “Aspirasi Dapil: DPR Dinilai Terlalu Terburu-buru”, *Kompas*, 17 Juni 2015, hal. 2.
- Aspirasi Dapil: Penolakan di Internal DPR Mulai Masif, *Kompas*, 16 Juni 2015, hal. 2.
- “Dana Aspirasi Perlebar Ketimpangan Antarwilayah”, *Suara Pembaruan*, 17 Juni 2015, halaman A2.
- “Dana Aspirasi untuk Pulihkan Kepercayaan”, *Media Indonesia*, 15 Juni 2015.
- Farhan, Yuna, “Jebakan Dana Aspirasi”, *Kompas*, 16 Juni 2015.
- Nugroho, Riant D. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Penerbit PT Elex Media Komputindo, 2003.
- Parsons, Wayne, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2005.
- “Pemerintah dan DPR Belum Seragam Soal Dana Aspirasi”, <http://www.cnnindonesia.com/politik/20150615104649-32-60006/pemerintah-dan-dpr-belum-seragam-soal-dana-aspirasi/>, diakses 15 Juni 2015.
- “Sikap Fraksi di DPR Terbelah”, *Media Indonesia*, 17 Juni 2015, hal. 3.