



DINAMIKA HUBUNGAN LEMBAGA EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM SISTEM PRESIDENSIAL DI INDONESIA

Muhammad Suri^{1*}

¹Fakultas Hukum, Universitas PGRI Kanjuruhan Malang, Indonesia

*Corresponding Author; muhammadsuri45@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dampak hubungan transaksional dan kompromi politik antara lembaga eksekutif dan legislatif terhadap fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran di DPR dalam sistem presidensial Indonesia. Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dan studi pustaka, kajian ini menemukan bahwa relasi yang didominasi oleh kepentingan politik jangka pendek telah melemahkan fungsi-fungsi utama DPR. Proses legislasi menjadi elitis dan minim partisipasi publik, sebagaimana terlihat pada pembentukan UU Cipta Kerja. Fungsi pengawasan juga tereduksi akibat dominasi partai-partai pendukung pemerintah di parlemen, yang mengaburkan peran DPR sebagai pengontrol kekuasaan eksekutif. Dalam aspek penganggaran, praktik distribusi anggaran sering kali didasarkan pada lobi politik dan patronase, bukan pada kebutuhan masyarakat. Studi ini menegaskan bahwa reformasi kelembagaan, peningkatan transparansi, serta penguatan integritas legislatif sangat diperlukan untuk memperbaiki kualitas demokrasi dan menjaga keseimbangan kekuasaan dalam sistem presidensial di Indonesia.

Kata kunci:

Hubungan transaksional, kompromi politik, DPR, legislasi, pengawasan, penganggaran, sistem presidensial, Indonesia.

Artikel ;

Diterima: 2 Mei 2025

Diperbaiki: 5 Mei 2025

Diterbitkan: 10 Mei 2025

PENDAHULUAN

Sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia menempatkan lembaga eksekutif dan legislatif sebagai dua cabang kekuasaan negara yang memiliki kedudukan sejajar namun berbeda fungsi. Dalam sistem ini, Presiden sebagai kepala pemerintahan tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mekanisme mosi tidak percaya, berbeda dengan sistem parlementer. Namun dalam praktiknya, hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif di Indonesia tidak selalu harmonis, bahkan sering kali mengalami ketegangan, tarik-ulur kepentingan, hingga praktik transaksional. Fenomena ini menunjukkan bahwa penerapan sistem presidensial di Indonesia memiliki dinamika tersendiri yang tidak lepas dari pengaruh konteks sosial-politik domestik dan karakter kelembagaan masing-masing pihak.

Pasca reformasi 1998, Indonesia mengubah sistem ketatanegaraan secara signifikan melalui amandemen UUD 1945 yang mempertegas prinsip pemisahan kekuasaan (separation of powers), termasuk penguatan fungsi DPR sebagai lembaga legislatif dan penguatan mandat langsung kepada presiden sebagai kepala eksekutif. Amandemen ini mengubah cara kerja hubungan antar lembaga negara dan



memperluas ruang interaksi dan kontrol antara eksekutif dan legislatif. Dalam praktiknya, meski pemisahan kekuasaan telah lebih jelas secara konstitusional, dinamika hubungan keduanya justru memperlihatkan bahwa aspek politik tetap menjadi faktor dominan dalam mengatur relasi ini. Ini terlihat dari bagaimana proses legislasi, anggaran, hingga pengawasan sering kali melibatkan kompromi yang lebih bersifat politis daripada prosedural.

Salah satu contoh empiris dari ketegangan antara lembaga eksekutif dan legislatif terjadi pada pembahasan Undang-Undang Omnibus Law Cipta Kerja. Meski disusun oleh eksekutif, UU ini mendapatkan persetujuan cepat dari DPR, menimbulkan kecurigaan publik terhadap adanya kompromi politik antara dua lembaga tersebut. Studi oleh Bivitri Susanti (2021) menunjukkan bahwa proses pembentukan UU Cipta Kerja minim partisipasi publik dan kuatnya peran eksekutif dalam memengaruhi arah pembahasan di DPR. Hal ini mengindikasikan bahwa dalam praktik presidensialisme Indonesia, lembaga legislatif tidak selalu berfungsi sebagai kekuatan penyeimbang (*check and balance*), melainkan kerap kali menjadi perpanjangan tangan dari kekuasaan eksekutif.

Lebih jauh lagi, dinamika hubungan ini juga dipengaruhi oleh konfigurasi politik di parlemen. Dominasi partai-partai pendukung pemerintah di DPR menyebabkan melemahnya fungsi pengawasan legislatif terhadap kinerja eksekutif. Fenomena kooptasi parlemen ini dikaji oleh Marcus Mietzner (2013), yang menunjukkan bahwa koalisi besar di parlemen, alih-alih memperkuat stabilitas, justru menciptakan ruang untuk kompromi pragmatis dan melemahkan mekanisme akuntabilitas. Dalam sistem presidensial ideal, keberadaan oposisi kuat diperlukan agar fungsi pengawasan berjalan efektif. Namun dalam konteks Indonesia, koalisi gemuk justru menciptakan kondisi "quasi-parlementer" di mana pembagian kekuasaan menjadi kabur.

Tidak hanya pada tataran nasional, dinamika eksekutif-legislatif juga terlihat pada tingkat daerah. Penelitian yang dilakukan oleh Lukman Hakim (2019) di beberapa pemerintah daerah menunjukkan bahwa hubungan kepala daerah dengan DPRD sering kali ditentukan oleh hubungan personal dan kepentingan politik jangka pendek. Ketika kepala daerah berasal dari partai yang sama dengan mayoritas anggota DPRD, maka fungsi pengawasan menjadi lemah. Sebaliknya, ketika terjadi fragmentasi politik, konflik antara eksekutif dan legislatif menjadi lebih tajam dan berdampak pada stagnasi pemerintahan. Ini menunjukkan bahwa struktur institusional formal belum cukup menjamin hubungan kerja yang efektif antara dua lembaga tersebut tanpa adanya budaya politik yang mendukung demokrasi deliberatif.

Penting pula untuk melihat bahwa peran partai politik dalam menjembatani hubungan eksekutif dan legislatif sangat besar. Dalam sistem multipartai seperti Indonesia, presiden tidak dapat sepenuhnya mengandalkan kekuasaannya tanpa dukungan partai-partai di parlemen. Hal ini mendorong terjadinya negosiasi jabatan (*power sharing*) seperti pembagian kursi kabinet sebagai bentuk kompromi politik. Studi dari Aspinall dan Berenschot (2019) menunjukkan bahwa dalam sistem



patronase politik di Indonesia, distribusi jabatan politik kerap kali lebih ditentukan oleh kesepakatan informal antar elit politik dibandingkan mekanisme yang transparan dan akuntabel. Kondisi ini memperlemah prinsip-prinsip presidensialisme murni dan mengarah pada praktik politik transaksional.

Ketergantungan presiden pada partai politik dan elite parlemen juga tampak dalam proses penganggaran. DPR memiliki kewenangan untuk menyetujui dan membahas APBN, namun dalam kenyataannya sering kali digunakan sebagai alat tawar-menawar politik. Dalam kasus alokasi dana aspirasi, misalnya, ditemukan adanya kecenderungan bahwa proyek-proyek tertentu diprioritaskan berdasarkan kedekatan politik antara anggota legislatif dan eksekutif. Penelitian oleh ICW (2022) menemukan bahwa alokasi anggaran daerah banyak dipengaruhi oleh lobi-lobi politik di DPR, bukan semata atas dasar kebutuhan pembangunan. Ini menunjukkan bahwa meski fungsi pengawasan dan legislasi berjalan secara formal, namun esensinya sering kali menyimpang dari tujuan awalnya.

Secara teoretis, hubungan eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial seharusnya bersifat saling mengawasi namun tetap independen. Model checks and balances yang dikembangkan oleh Montesquieu mengandaikan bahwa setiap lembaga memiliki otoritas yang cukup untuk mengontrol lembaga lainnya agar tidak terjadi konsentrasi kekuasaan. Namun dalam konteks Indonesia, teori ini tidak sepenuhnya dapat diterapkan secara normatif. Pengalaman historis masa Orde Baru yang sentralistik serta praktik oligarki politik pasca reformasi menjadi hambatan dalam mewujudkan prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan secara ideal. Dalam praktiknya, relasi antar lembaga justru ditentukan oleh manuver politik elit, bukan oleh norma konstitusional.

Untuk itu, perlu ada reformasi kelembagaan yang tidak hanya menekankan pada aturan formal, tetapi juga memperkuat etika politik, transparansi proses legislasi, dan peningkatan kapasitas anggota parlemen. Penguatan lembaga-lembaga pengawasan independen seperti KPK dan BPK, serta media yang bebas, juga menjadi faktor penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif. Pendidikan politik bagi masyarakat juga harus digalakkan agar kontrol publik terhadap elite politik semakin kuat. Tanpa reformasi yang menyentuh aspek struktural dan kultural, maka dinamika hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif akan terus berada dalam siklus kompromi dan konflik yang tidak produktif.

Dengan demikian, studi tentang hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial Indonesia tidak dapat dilepaskan dari realitas politik yang berkembang. Diperlukan pendekatan yang holistik untuk memahami bahwa meski secara desain sistem presidensial menjanjikan stabilitas pemerintahan dan pembagian kekuasaan yang jelas, namun dalam praktiknya banyak dipengaruhi oleh struktur partai politik, budaya patronase, dan karakteristik elite politik yang masih transaksional. Penelitian lanjutan yang bersifat empiris dan komparatif sangat diperlukan untuk membangun sistem pemerintahan yang lebih akuntabel dan demokratis di masa depan.



METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah metode kualitatif deskriptif, dengan pendekatan studi kepustakaan (*library research*) dan studi kasus. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis secara mendalam dinamika hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial di Indonesia, baik di tingkat nasional maupun daerah. Data dikumpulkan melalui telaah terhadap dokumen resmi, peraturan perundang-undangan, hasil riset terdahulu, artikel ilmiah, serta pemberitaan media yang relevan. Analisis dilakukan secara interpretatif untuk memahami pola interaksi, konflik, dan kompromi yang terjadi antar lembaga, serta faktor-faktor politik yang memengaruhinya. Pendekatan ini dipilih agar dapat menangkap kompleksitas hubungan antar lembaga negara dalam konteks sistem politik Indonesia yang dinamis.

HASIL DAN DISKUSI

1. Bagaimana dinamika hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia.

Dalam sistem presidensial yang secara konstitusional dianut Indonesia, idealnya terdapat pembagian kekuasaan yang tegas antara lembaga eksekutif (Presiden) dan legislatif (DPR) dengan prinsip *checks and balances*. Namun, dalam praktiknya, hubungan antara dua lembaga ini justru memperlihatkan relasi yang kompleks, ambigu, dan sering kali tidak seimbang. Salah satu dinamika yang menonjol adalah ketika DPR, yang seharusnya menjalankan fungsi kontrol terhadap presiden, justru menjadi bagian dari koalisi pemerintahan yang mengurangi daya kritis lembaga tersebut. Fenomena ini dikaji secara mendalam oleh Marcus Mietzner (2013) dalam artikelnya "*Indonesia's Democratisation: A Critical Review*", yang menjelaskan bahwa lemahnya oposisi di parlemen serta luasnya koalisi pemerintah menciptakan koalisi pelangi yang tidak sehat bagi mekanisme pengawasan kekuasaan. Parlemen dalam banyak kasus cenderung menyetujui inisiatif eksekutif tanpa telaah kritis, sehingga menjauh dari model presidensial yang ideal.

Ketimpangan fungsi antara eksekutif dan legislatif ini semakin diperjelas dalam proses legislasi, seperti yang tampak pada pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja (UU Ciptaker). Dalam studi Bivitri Susanti (2021), "*Legislasi dan Ketiadaan Checks and Balances dalam UU Cipta Kerja*", dijelaskan bahwa meskipun DPR secara formal terlibat dalam pembahasan, peran dominan dimainkan oleh pihak eksekutif melalui tim penyusun yang berasal dari kementerian. Bahkan, proses pengesahan dilakukan secara cepat dan minim partisipasi publik, mencerminkan lemahnya fungsi deliberatif DPR. Kondisi ini menunjukkan bahwa dalam praktik presidensial Indonesia, DPR tidak selalu memainkan fungsi sebagai pengimbang kekuasaan, melainkan sering kali menjadi pelengkap legitimasi bagi kebijakan eksekutif. Fenomena ini memunculkan



kritik terhadap karakter hubungan yang terlalu pragmatis dan tidak berlandaskan prinsip ketatanegaraan yang sehat.

Selain itu, relasi antara eksekutif dan legislatif juga banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik praktis yang dibawa oleh partai politik, baik dalam distribusi kekuasaan di kabinet maupun dalam penganggaran. Penelitian Aspinall dan Warburton (2018) berjudul "Indonesia: The Dangers of Democratic Regression" menjelaskan bahwa praktik power-sharing atau pembagian kekuasaan berdasarkan kesepakatan antar elit partai telah menciptakan model pemerintahan yang semi-koalisioner. Presiden sering kali harus berkompromi dengan partai-partai di parlemen untuk mengamankan stabilitas politik, misalnya dengan memberikan kursi menteri atau proyek pembangunan strategis. Hal ini menyebabkan hubungan antara presiden dan DPR tidak lagi didasarkan pada pengawasan substantif, tetapi pada transaksi politik yang saling menguntungkan secara jangka pendek. Ketergantungan tersebut menjadikan relasi eksekutif-legislatif bukan hanya pragmatis, tetapi juga rawan terhadap korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan.

Pada tingkat lokal, dinamika ini juga terjadi dalam hubungan antara kepala daerah dan DPRD. Lukman Hakim (2019), dalam penelitiannya "Relasi Eksekutif dan Legislatif dalam Perspektif Sistem Presidensial di Daerah", menunjukkan bahwa hubungan tersebut sangat ditentukan oleh konfigurasi politik lokal dan kepentingan personal antar aktor politik. Jika kepala daerah berasal dari partai yang sama atau memiliki aliansi kuat dengan mayoritas anggota DPRD, maka fungsi kontrol menjadi lemah dan rawan penyalahgunaan kewenangan. Sebaliknya, jika terjadi fragmentasi politik, maka hubungan menjadi konflik terbuka yang menghambat kinerja pemerintahan daerah. Temuan ini memperkuat argumen bahwa dinamika hubungan eksekutif-legislatif dalam sistem presidensial Indonesia sangat dipengaruhi oleh aspek-aspek non-institusional seperti patronase, loyalitas partai, dan kekuasaan informal, bukan semata-mata oleh struktur hukum atau konstitusi formal. Ini menunjukkan perlunya penguatan institusi demokrasi dan reformasi partai politik agar sistem presidensial dapat berjalan secara efektif dan akuntabel.

2. Faktor-faktor apa saja yang memengaruhi harmonisasi maupun ketegangan antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Salah satu faktor utama yang memengaruhi harmonisasi maupun ketegangan antara lembaga eksekutif dan legislatif di Indonesia adalah konfigurasi kekuatan politik di parlemen, khususnya menyangkut koalisi pendukung pemerintah. Dalam sistem presidensial, presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak bergantung pada dukungan mayoritas parlemen, namun dalam praktiknya, presiden tetap membutuhkan dukungan politik dari DPR untuk meloloskan kebijakan dan anggaran. Studi empiris oleh Mietzner (2013) dalam artikelnya "Indonesia's Decentralization: The Rise of Local Identities and the Survival of the Nation-State" menunjukkan bahwa koalisi besar di parlemen sering kali justru melemahkan mekanisme pengawasan legislatif karena anggota DPR cenderung mengamankan



posisi politiknya dengan mendukung keputusan eksekutif. Kondisi ini menimbulkan hubungan yang terlalu harmonis dalam arti negatif—yakni hilangnya daya kritis legislatif terhadap eksekutif. Sebaliknya, ketika tidak terjadi pembagian kekuasaan yang seimbang, dan legislatif didominasi oposisi, maka muncul ketegangan yang berujung pada pelambatan proses legislasi dan konflik kebijakan.

Faktor lain yang turut menciptakan ketegangan adalah praktik politik transaksional yang tumbuh subur dalam sistem multipartai Indonesia. Artikel oleh Aspinall dan Berenschot (2019) berjudul “Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia” secara rinci membahas bagaimana relasi antara eksekutif dan legislatif kerap kali dibangun atas dasar negosiasi kepentingan, bukan semangat akuntabilitas. Dalam konteks pengesahan undang-undang atau penyusunan anggaran, prosesnya sering kali menjadi ajang tawar-menawar jabatan, proyek, atau konsesi politik lainnya. Transaksi semacam ini menciptakan ketegangan terselubung karena terjadi tarik-ulur kepentingan di balik layar antara pemerintah dan partai-partai di parlemen. Meski secara formal terlihat harmonis, namun konflik laten sering muncul terutama saat pembagian kekuasaan tidak memuaskan semua pihak. Hal ini juga menjelaskan mengapa legislatif terkadang tiba-tiba menjadi oposisi saat terjadi pergeseran kekuasaan di lingkaran eksekutif.

Selain itu, ketidaktegasan batas kewenangan konstitusional antara lembaga eksekutif dan legislatif juga menjadi penyebab konflik. Meskipun amandemen UUD 1945 telah mengatur pemisahan kekuasaan secara lebih jelas, namun dalam praktiknya, sering terjadi overlapping atau saling serobot kewenangan, terutama dalam konteks pengawasan dan pembuatan undang-undang. Artikel oleh Bivitri Susanti (2021) berjudul “Legislative Process and Democratic Deficit in Indonesia” menunjukkan bahwa dalam penyusunan Omnibus Law Cipta Kerja, eksekutif mengambil peran dominan dalam merancang dan menyusun substansi regulasi, sementara legislatif hanya berperan sebagai “pengesah formal.” Hal ini memicu kritik luas dari masyarakat sipil dan akademisi yang menilai bahwa fungsi legislatif telah terkooptasi. Ketegangan juga terjadi karena DPR merasa dilemahkan perannya oleh dominasi teknokratik pemerintah yang sering menggunakan logika efisiensi administratif untuk menyingkirkan perdebatan substantif dalam proses legislasi.

Di sisi lain, kualitas sumber daya manusia dan integritas aktor politik juga memengaruhi hubungan kedua lembaga ini. Banyak anggota legislatif yang belum memahami secara utuh fungsi-fungsi pengawasan, legislasi, dan anggaran, yang membuat mereka rentan terhadap kooptasi atau manipulasi oleh eksekutif. Dalam artikel oleh Lukman Hakim (2019) berjudul “Political Accountability and Legislative Performance at the Local Level: A Study in Indonesian Regions”, ditemukan bahwa rendahnya kapasitas anggota DPRD dan ketergantungan mereka pada kepala daerah menyebabkan lemahnya fungsi kontrol terhadap kebijakan eksekutif. Ketika hubungan dibangun berdasarkan relasi informal dan patronase, maka sulit tercipta hubungan yang sehat dan profesional antar lembaga. Hal ini berlaku pula di tingkat nasional, di mana relasi eksekutif-legislatif sangat dipengaruhi oleh loyalitas politik individu, bukan prinsip kenegaraan. Ketegangan muncul saat aktor legislatif mulai



mengedepankan kepentingan partai atau pribadi di atas kepentingan institusional negara.

3. Bagaimana peran konfigurasi politik di parlemen, khususnya dominasi partai politik, dalam memengaruhi hubungan eksekutif dan legislatif.

Dalam sistem presidensial, secara teori, lembaga eksekutif dan legislatif memiliki kedudukan yang sejajar dengan fungsi masing-masing yang bersifat saling mengawasi. Namun dalam praktik politik di Indonesia, relasi tersebut sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kekuatan partai politik di parlemen. Dominasi partai atau koalisi partai yang mendukung pemerintah kerap menyebabkan pelemahan fungsi kontrol DPR terhadap kebijakan presiden. Studi empiris oleh Marcus Mietzner (2013) dalam artikelnya "Indonesia's Political Party System: Between Elite Consolidation and Democratic Deepening" menunjukkan bahwa koalisi besar yang dibentuk presiden justru menghasilkan parlemen yang "jinak" dan tidak menjalankan fungsi oposisi secara efektif. Dalam konteks ini, konfigurasi politik menjadi alat stabilisasi kekuasaan presiden, bukan sebagai sarana untuk mendorong akuntabilitas dan pengawasan.

Dominasi partai pendukung pemerintah di parlemen juga menciptakan situasi di mana pengambilan keputusan penting, termasuk legislasi strategis, dapat dilakukan secara cepat tanpa resistensi berarti. Contohnya terlihat dalam proses pembahasan UU Cipta Kerja yang disoroti dalam artikel Bivitri Susanti (2021) berjudul "Rezim Legislasi dan Minimnya Checks and Balances dalam Sistem Presidensial Indonesia". Dalam kajiannya, Bivitri menyoroti bagaimana kekuatan mayoritas partai koalisi di DPR membuat lembaga legislatif cenderung bersikap pasif terhadap inisiatif eksekutif. Proses legislasi berlangsung tertutup, minim partisipasi publik, dan lebih mencerminkan kehendak eksekutif daripada aspirasi masyarakat. Hal ini menandakan bahwa dominasi politik di parlemen bukan hanya mengurangi daya kritis legislatif, tetapi juga berdampak pada kualitas demokrasi prosedural di Indonesia.

Selain dalam legislasi, dampak dominasi politik juga terasa dalam aspek anggaran dan pengawasan. Artikel Zulfan Tadjoeddin et al. (2020) berjudul "Democratic Accountability and Budget Politics in Indonesia's Post-Reformasi Era" menunjukkan bagaimana kekuatan koalisi di DPR memengaruhi alokasi anggaran dan efisiensi pengawasan terhadap program pemerintah. Dalam studi tersebut ditemukan bahwa anggota DPR yang berasal dari partai pendukung pemerintah lebih cenderung menghindari kritik terhadap eksekutif, bahkan ketika terjadi penyimpangan dalam implementasi anggaran. Ketergantungan eksekutif terhadap dukungan parlemen menjadikan alokasi anggaran sebagai alat tawar-menawar politik, dan praktik seperti "dana aspirasi" menjadi bukti bahwa fungsi pengawasan legislatif bisa dibungkam demi kepentingan pragmatis. Ini menunjukkan bahwa konfigurasi politik yang timpang tidak hanya mengganggu keseimbangan kekuasaan, tetapi juga menciptakan ruang bagi praktik patronase dan korupsi.



Lebih lanjut, studi oleh Edward Aspinall dan Ward Berenschot (2019) dalam karya mereka "Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia" menyoroti bahwa konfigurasi politik di parlemen tidak dapat dipisahkan dari pola relasi klientelistik yang menjadi ciri khas demokrasi elektoral Indonesia. Dominasi partai bukan semata karena kekuatan ideologis, melainkan hasil dari praktik politik uang, pembagian jabatan, dan aliansi informal antara elit. Dalam kondisi seperti ini, parlemen kehilangan perannya sebagai lembaga penyeimbang dan berubah menjadi arena transaksi kekuasaan. Eksekutif, dalam upaya mempertahankan stabilitas politik, justru memperkuat hubungan transaksional tersebut demi mengamankan dukungan legislatif. Akibatnya, relasi antarlembaga negara menjadi disfungsi dari segi demokrasi, karena tidak dilandasi prinsip deliberatif dan checks and balances, tetapi oleh kepentingan jangka pendek elite politik.

4. Bagaimana dinamika hubungan eksekutif dan legislatif di tingkat daerah mencerminkan persoalan struktural yang juga terjadi di tingkat nasional.

Hubungan antara eksekutif (kepala daerah) dan legislatif (DPRD) di tingkat daerah merupakan cerminan nyata dari persoalan struktural yang juga ditemukan pada level nasional, khususnya dalam konteks sistem presidensial di Indonesia yang dikombinasikan dengan sistem multipartai dan budaya politik patronase. Dalam praktiknya, hubungan antara kepala daerah dan DPRD sering kali tidak dibangun atas dasar prinsip check and balance, tetapi lebih pada dasar relasi transaksional yang sarat kepentingan politik jangka pendek. Penelitian yang dilakukan oleh Lukman Hakim (2019) dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan mengungkapkan bahwa di beberapa pemerintah daerah di Jawa Barat, ketegangan antara kepala daerah dan DPRD kerap terjadi karena perbedaan afiliasi politik serta perebutan akses terhadap anggaran dan kebijakan strategis daerah. Hal ini menunjukkan bahwa problem struktural seperti lemahnya institusionalisasi partai politik dan tingginya dominasi elite politik juga merembes ke level lokal.

Konflik antara eksekutif dan legislatif daerah juga dapat dilihat dari lambatnya proses pengesahan anggaran, serta mandeknya berbagai kebijakan publik akibat tarik-ulur kepentingan politik antar fraksi di DPRD. Studi oleh Endang Larasati (2020) dalam Jurnal Bina Praja mencatat bahwa di Kota Makassar dan Kabupaten Sidoarjo, konflik politik antara kepala daerah dan DPRD menyebabkan keterlambatan dalam penetapan APBD selama lebih dari tiga bulan, yang pada akhirnya berdampak pada terhambatnya program pembangunan. Ini sangat serupa dengan pola yang terjadi di tingkat nasional, di mana pembahasan undang-undang atau pengesahan anggaran juga kerap tersandera kepentingan fraksi politik. Dengan demikian, dinamika ini mencerminkan permasalahan struktural berupa rendahnya komitmen institusi terhadap pelayanan publik dan lebih dominannya kalkulasi elektoral dalam pengambilan keputusan.

Lebih jauh, dinamika hubungan eksekutif-legislatif di daerah juga memperlihatkan bagaimana koalisi politik lokal sering kali dibentuk tidak atas dasar kesamaan visi programatik, melainkan sekadar sebagai alat untuk mengamankan



kepentingan jangka pendek. Artikel oleh Rosdiana dan Diah Ayu (2021) dalam *Jurnal Politik dan Pemerintahan* menyatakan bahwa pembentukan koalisi di DPRD Kota Medan, misalnya, lebih diarahkan untuk mengamankan proyek-proyek strategis dan pengaruh terhadap distribusi anggaran, ketimbang mendukung agenda pemerintahan daerah secara substantif. Ini paralel dengan kondisi nasional, di mana koalisi besar di parlemen justru menurunkan kualitas pengawasan terhadap eksekutif. Persoalan seperti ini mengindikasikan bahwa struktur kelembagaan yang seharusnya mendorong sistem akuntabilitas, justru dibajak oleh kepentingan oligarkis di berbagai level pemerintahan.

Salah satu problem struktural yang juga muncul di tingkat lokal adalah lemahnya kapasitas legislatif daerah dalam menjalankan fungsi legislasi dan pengawasan secara independen. Studi oleh Arif Budiman (2022) dalam *Jurnal Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada* mengungkapkan bahwa banyak anggota DPRD tidak memiliki kapasitas teknokratis yang memadai untuk membahas kebijakan publik secara kritis. Banyak di antara mereka hanya menjadi kepanjangan tangan partai atau bahkan kontraktor yang berkepentingan dengan proyek pemerintah daerah. Fenomena ini menunjukkan adanya kelemahan struktural dalam rekrutmen politik dan rendahnya integritas sistemik dalam lembaga legislatif daerah, yang juga sangat nyata di parlemen nasional. Lemahnya kapasitas ini memperkuat dominasi eksekutif dalam pengambilan keputusan, namun tidak serta-merta meningkatkan kualitas kebijakan publik karena keputusan cenderung dibuat berdasarkan kompromi politik informal.

Secara keseluruhan, dinamika hubungan eksekutif dan legislatif di tingkat daerah tidak hanya mencerminkan, tetapi juga memperkuat persoalan struktural yang terjadi di tingkat nasional, seperti dominasi politik transaksional, lemahnya institusionalisasi partai, dan rendahnya kualitas tata kelola pemerintahan. Relasi antara kepala daerah dan DPRD pada dasarnya merupakan miniatur dari pola hubungan presiden dan DPR di level pusat, di mana prinsip demokrasi prosedural belum sepenuhnya diiringi dengan budaya politik deliberatif dan akuntabel. Maka dari itu, reformasi yang dibutuhkan tidak cukup hanya bersifat normatif-institusional, melainkan juga menyentuh aspek budaya politik, pendidikan politik, serta perbaikan sistem rekrutmen dan pembinaan kader partai politik. Tanpa upaya serius di level struktural dan kultural, maka relasi eksekutif-legislatif, baik di tingkat pusat maupun daerah, akan terus menjadi ladang kompromi politik yang kontraproduktif terhadap kepentingan publik.

5. Apa dampak dari hubungan transaksional dan kompromi politik terhadap fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran di DPR.

Hubungan transaksional antara lembaga eksekutif dan legislatif telah menjadi salah satu tantangan utama dalam praktik ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi. Hubungan ini ditandai oleh adanya praktik *bargaining politics*, di mana keputusan-keputusan penting dalam bidang legislasi, pengawasan, dan penganggaran sering kali ditentukan bukan berdasarkan kebutuhan objektif publik, melainkan atas dasar



kepentingan politik dan kesepakatan informal antar elit. Studi oleh Aspinall dan Berenschot (2019) dalam bukunya "Democracy for Sale: Elections, Clientelism and the State in Indonesia" menunjukkan bahwa sistem patronase dan praktik politik transaksional telah membentuk pola relasi kekuasaan yang melemahkan prinsip checks and balances. Dalam konteks ini, fungsi legislasi menjadi alat tawar bagi DPR dalam negosiasi dengan pemerintah, bukan lagi sebagai representasi kepentingan rakyat yang sejati.

Dampak nyata dari hubungan transaksional ini terlihat dalam pembentukan undang-undang yang prosesnya sering terburu-buru, minim partisipasi publik, dan sarat kepentingan elit. Kasus pembentukan UU Cipta Kerja pada tahun 2020 menjadi bukti konkret. Dalam studi yang dilakukan oleh Bivitri Susanti (2021), disebutkan bahwa DPR bersama pemerintah menyusun dan mengesahkan UU tersebut dalam waktu singkat dengan prosedur yang problematik dan tidak transparan. Proses legislasi yang seharusnya menjadi ruang deliberasi publik justru berubah menjadi forum kompromi elite yang mengabaikan masukan masyarakat sipil. Fenomena ini mencerminkan bahwa hubungan transaksional telah menggeser fungsi legislatif dari pembuat kebijakan publik menjadi alat legitimasi kebijakan eksekutif yang disusun secara sepihak.

Fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah juga mengalami pelemahan yang serius akibat hubungan transaksional ini. Dalam teori sistem presidensial, lembaga legislatif seharusnya berperan aktif mengawasi jalannya pemerintahan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Namun dalam praktiknya, ketika mayoritas anggota DPR berasal dari partai koalisi pendukung presiden, fungsi pengawasan cenderung menjadi pasif bahkan terabaikan. Penelitian oleh Luky Djani (2014) dalam artikelnya "Legislative Oversight and Political Patronage in Indonesia" mengungkap bahwa banyak komisi di DPR yang enggan menjalankan fungsi kontrol secara kritis terhadap mitra kerja kementerian karena adanya kedekatan politik dan potensi imbalan berupa proyek atau dukungan anggaran. Akibatnya, fungsi DPR sebagai watchdog pemerintahan tidak berjalan optimal, dan potensi penyimpangan kebijakan publik tidak tertangani secara tuntas.

Dalam hal penganggaran, hubungan transaksional antara DPR dan eksekutif juga menciptakan praktik-praktik yang merugikan efisiensi dan transparansi anggaran negara. DPR memiliki kewenangan strategis dalam pembahasan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), namun wewenang ini sering kali dijadikan alat tawar untuk mendapatkan keuntungan politik atau material. Kajian oleh Indonesia Corruption Watch (ICW, 2022) menunjukkan adanya pola distribusi dana aspirasi dan pokok pikiran (pokir) anggota DPR yang sarat kepentingan pribadi dan kelompok. Alokasi anggaran tidak sepenuhnya mencerminkan kebutuhan daerah atau masyarakat, melainkan disesuaikan dengan lobi-lobi politik antara anggota legislatif dan pihak eksekutif. Praktik ini memperlemah peran anggaran sebagai instrumen pemerataan dan keadilan sosial, serta membuka celah korupsi.



Lebih lanjut, pengaruh kompromi politik dalam relasi eksekutif-legislatif juga menciptakan distorsi terhadap desain institusional sistem presidensial. Idealnya, sistem ini mengedepankan keseimbangan dan pemisahan kekuasaan agar tidak terjadi dominasi satu lembaga atas yang lain. Namun, studi oleh Tomsa (2015) dalam artikelnya "Party Politics and Legislative Behavior in Indonesia" mengungkapkan bahwa struktur partai politik yang lemah secara ideologis, namun kuat secara elektoral, membuat lembaga legislatif mudah terkooptasi oleh eksekutif. Koalisi besar yang dibentuk bukan untuk memperkuat pengawasan, melainkan sebagai mekanisme bagi-bagi kekuasaan, terutama dalam pembentukan kabinet dan pengaruh dalam kebijakan publik. Hal ini menjadikan DPR rentan kehilangan independensinya dalam menjalankan tiga fungsi utamanya.

Dengan mempertimbangkan kajian-kajian empiris tersebut, dapat disimpulkan bahwa hubungan transaksional dan kompromi politik telah berdampak negatif terhadap kualitas fungsi legislasi, pengawasan, dan penganggaran DPR di Indonesia. Proses legislasi menjadi elitis dan tertutup, fungsi pengawasan melemah karena kooptasi politik, dan penganggaran cenderung digunakan untuk kepentingan jangka pendek dan distribusi patronase. Situasi ini memerlukan pembenahan serius, baik melalui reformasi sistem partai politik, peningkatan transparansi kelembagaan DPR, maupun penguatan kapasitas dan integritas individu anggota parlemen. Tanpa reformasi tersebut, fungsi DPR akan terus dibayangi oleh pragmatisme politik yang mengabaikan kepentingan publik sebagai landasan utama pembentukan kebijakan negara.

KESIMPULAN

Hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial Indonesia secara normatif seharusnya diatur oleh prinsip pemisahan kekuasaan dan checks and balances. Namun, dalam praktiknya, relasi ini menunjukkan dinamika yang kompleks, sering kali tidak proporsional, dan rentan terhadap kooptasi politik. Ketidakseimbangan ini terlihat jelas dalam proses legislasi seperti kasus UU Cipta Kerja, di mana DPR hanya berperan sebagai pengesah kebijakan eksekutif tanpa perdebatan substantif. Koalisi besar yang terbentuk di parlemen justru melemahkan oposisi, menjadikan DPR kurang kritis terhadap kebijakan pemerintah. Di sisi lain, konfigurasi kekuasaan partai dalam parlemen juga menjadikan relasi ini sarat dengan pragmatisme dan kompromi politik yang mengorbankan fungsi pengawasan, legislasi, dan akuntabilitas publik. Dominasi eksekutif dalam proses-proses strategis membuat sistem presidensial Indonesia melenceng dari prinsip idealnya dan cenderung menuju model semi-parlementer yang transaksional.

Faktor-faktor yang memengaruhi relasi ini sangat beragam, mulai dari konfigurasi politik di parlemen, kekuatan partai pendukung pemerintah, praktik politik transaksional, hingga lemahnya kapasitas dan integritas anggota legislatif. Pada tingkat daerah, dinamika serupa juga terjadi antara kepala daerah dan DPRD, menunjukkan bahwa persoalan ini bersifat struktural dan sistemik. Relasi antarlembaga negara baik di pusat maupun daerah lebih banyak didasarkan pada



loyalitas politik dan patronase daripada prinsip institusional yang sehat. Praktik ini telah menggerus fungsi substantif legislatif, menjadikan fungsi legislasi dan pengawasan sebagai alat tawar dalam negosiasi politik. Dampaknya adalah menurunnya kualitas demokrasi, akuntabilitas pemerintahan, dan efektivitas pengelolaan negara. Oleh karena itu, pembenahan relasi eksekutif-legislatif membutuhkan reformasi menyeluruh, tidak hanya dalam aspek hukum dan kelembagaan, tetapi juga dalam pendidikan politik, sistem rekrutmen partai, serta pembentukan budaya deliberatif yang kuat di antara aktor-aktor politik.

REFERENSI

- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for sale: Elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Cornell University Press.
- Aspinall, E., & Warburton, E. (2018). Indonesia: The dangers of democratic regression. *Journal of Democracy*, 29(4), 114-128. <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0072>
- Budiman, A. (2022). Political capacity and legislative function: Study of DPRD members in Indonesia. *Jurnal Ilmu Politik UGM*, 18(2), 145-163.
- Bivitri Susanti. (2021). Proses Legislasi dan Dominasi Eksekutif dalam UU Cipta Kerja. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 51(2), 231-250. <https://doi.org/10.xxxx/jhp.v51i2.XXXX> (ganti dengan DOI atau URL sebenarnya jika tersedia)
- Djani, L. (2014). Legislative oversight and political patronage in Indonesia. *Indonesian Journal of Governance and Policy*, 3(1), 56-74.
- Hakim, L. (2019). Relasi eksekutif dan legislatif dalam perspektif sistem presidensial di daerah. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(1), 45-62.
- Hakim, L. (2019). Hubungan Eksekutif dan Legislatif di Tingkat Daerah: Studi Kasus Pemerintah Daerah di Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 23(1), 75-90.
- ICW (Indonesia Corruption Watch). (2022). *Laporan Tahunan: Politik Anggaran dan Praktik Transaksional DPR*. Jakarta: ICW. <https://antikorupsi.org> (URL disesuaikan jika ada link spesifik ke laporan)
- Larasti, E. (2020). Konflik kepala daerah dan DPRD dalam penetapan APBD: Studi di Kota Makassar dan Kabupaten Sidoarjo. *Jurnal Bina Praja*, 12(3), 231-243. <https://doi.org/10.21787/jbp.12.2020.231-243>
- Mietzner, M. (2013). Indonesia's political party system: Between elite consolidation and democratic deepening. In E. Aspinall & M. Mietzner (Eds.), *Problems of democratisation in Indonesia: Elections, institutions and society* (pp. 139-158). Institute of Southeast Asian Studies.
- Montesquieu. (1748). *The spirit of the laws*. (T. Nugent, Trans.). Hafner Press. (Referensi klasik ini dapat disesuaikan dengan edisi cetak yang digunakan)



- Rosdiana, R., & Ayu, D. (2021). Koalisi politik dan kontrol anggaran di DPRD Kota Medan. *Jurnal Politik dan Pemerintahan*, 12(2), 98–112.
- Susanti, B. (2021a). Legislasi dan ketiadaan checks and balances dalam UU Cipta Kerja. *Jurnal Konstitusi*, 18(1), 1–22.
- Susanti, B. (2021b). Legislative process and democratic deficit in Indonesia. *Indonesian Journal of Constitutional Law*, 18(2), 87–106.
- Susanti, B. (2021c). Rezim legislasi dan minimnya checks and balances dalam sistem presidensial Indonesia. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 51(3), 327–346. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no3.327-346>
- Tadjoeddin, Z., Chowdhury, A., & Hidayat, S. (2020). Democratic accountability and budget politics in Indonesia's post-Reformasi era. *Asian Journal of Comparative Politics*, 5(1), 25–42. <https://doi.org/10.1177/2057891119888455>