Relasi Eksekutif dan Legislatif
dalam Penyelenggaraan Pemerintahan



Sebagai landasan konstitusional bagi penyelenggaraan negara

EKSEKUTIF
Presiden memimpin pemerintahan

KERJA SAMA

PENGAWASAN TIMBAL BALIK

LEGISLATIF
DPR menjalankan legislasi, anggaran, dan pengawasan

TITIK INTERAKSI

Pembentukan UU

EKSEKUTIF	LEGISLATIF
Mengajukan rancangan UU	Membahas dan menetapkan UU

Eksekutif dapat mengajukan RUU, DPR membahas dan menetapkan UU sesuai UUD 1945.

APBN

EKSEKUTIF	LEGISLATIF
Menyusun dan mengajukan RAPBN	Membahas, menyetujui, dan menetapkan APBN

Pemerintah menyusun dan mengajukan RAPBN, DPR membahas, menyetujui, dan menetapkan APBN sesuai UUD 1945.

Pengawasan

EKSEKUTIF	LEGISLATIF
Melaksanakan program dan kebijakan	Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN, dan kebijakan pemerintah

DPR melakukan pengawasan melalui fungsi konstitusional sesuai UUD 1945.

RELASI YANG SEHAT

Koordinasi yang terbuka
Dialog konstruktif demi kepentingan publik.

Batas kewenangan dihormati
Setiap lembaga menjalankan peran konstitusionalnya.

Pengawasan tetap independen
Kontrol yang objektif dan profesional.

Keputusan dapat dipertanggungjawabkan
Transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan rakyat.



Stabilitas pemerintahan perlu berjalan bersama akuntabilitas demokratis.

Oleh: **Prof. Ir. Rudy C. Tarumingkeng, PhD**
Guru Besar Manajemen dan AI Data Analyst | IBM-ASMI | RudyCT Academic Series
www.rudyct.com/cv.pdf

Relasi Eksekutif dan Legislatif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Oleh: Prof. Ir. Rudy C. Tarumingkeng, PhD
www.rudyct.com/cv.pdf

IBM-ASMI | RudyCT Academic Series

Abstract

Artikel ini membahas hubungan eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia setelah perubahan UUD 1945. Hubungan tersebut bukan pemisahan kekuasaan yang membuat kedua cabang berjalan sendiri-sendiri, melainkan pembagian kewenangan yang disertai kerja sama, kontrol, dan prosedur penyelesaian perbedaan. Presiden memimpin pemerintahan, sedangkan DPR menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan; beberapa keputusan penting mengharuskan persetujuan atau pembahasan bersama. Dalam sistem presidensial multipartai, relasi itu dipengaruhi pula oleh konfigurasi koalisi, disiplin partai, agenda kebijakan, kualitas administrasi, serta keterbukaan publik. Artikel menjelaskan landasan konstitusional, bentuk kerja sama dan konflik, konsekuensi bagi stabilitas maupun akuntabilitas, dan indikator untuk menilai apakah hubungan antarlembaga menghasilkan pemerintahan yang efektif tanpa melemahkan checks and balances. Argumen pokoknya ialah bahwa stabilitas tidak cukup diukur dari kelancaran pengesahan kebijakan atau besarnya dukungan parlemen. Relasi yang sehat memerlukan koordinasi yang dapat diprediksi, pengawasan yang independen, transparansi alasan, partisipasi publik yang bermakna, dan penghormatan terhadap batas kewenangan. Artikel ditutup dengan agenda perbaikan prosedur, kapasitas, keterbukaan data, dan tata kelola koalisi.

Kata Kunci: eksekutif; legislatif; sistem presidensial; koalisi; checks and balances; DPR; akuntabilitas; tata kelola pemerintahan

1. Pendahuluan: kerja sama tanpa menghapus pengawasan

Penyelenggaraan pemerintahan modern menuntut hubungan yang teratur antara cabang eksekutif dan legislatif. Pemerintah perlu membuat kebijakan, menjalankan undang-undang, mengelola aparatur, dan menyediakan layanan. Parlemen perlu menetapkan kerangka hukum, menyetujui anggaran, mewakili kepentingan warga, serta mengawasi agar kewenangan eksekutif digunakan sesuai konstitusi. Kedua cabang memiliki tujuan yang berkaitan, tetapi dasar mandat, cara memperoleh jabatan, dan fungsi kelembagaannya tidak sama. Karena itu, hubungan mereka tidak dapat diringkas sebagai kerja sama yang selalu baik atau konflik yang selalu buruk.

Indonesia menganut sistem presidensial yang beroperasi dalam lingkungan multipartai. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung, memiliki masa jabatan yang ditentukan, dan tidak bergantung pada mosi

kepercayaan parlemen untuk tetap menjalankan pemerintahan. Pada saat yang sama, DPR memiliki kewenangan penting dalam pembentukan undang-undang, anggaran, dan pengawasan. Konstitusi menghendaki kerja sama dalam beberapa proses, namun juga menyediakan pembatas dan mekanisme kontrol. Relasi yang efektif harus mampu menghasilkan keputusan yang sah dan dapat diterapkan, sementara tetap memberi ruang bagi kritik, perubahan, dan pertanggungjawaban.

Masalah muncul ketika stabilitas disamakan dengan keseragaman politik. Dukungan besar terhadap pemerintah dapat mempercepat agenda, tetapi jika semua aktor legislatif masuk ke dalam orbit eksekutif tanpa kontrol substantif, fungsi pengawasan berisiko melemah. Sebaliknya, konflik yang terus-menerus dapat menunda kebijakan, memperbesar ketidakpastian, dan mengurangi kemampuan pemerintah memberi layanan. Dengan demikian, tujuan tata kelola bukan menghapus perbedaan, melainkan mengelolanya melalui aturan, informasi, perundingan, dan pengawasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Artikel ini menganalisis hubungan Presiden dan DPR sebagai pusat relasi eksekutif-legislatif nasional, sambil menyinggung posisi DPD, MPR, Mahkamah Konstitusi, partai politik, dan masyarakat. Pembahasan memisahkan desain konstitusional dari praktik politik. Pertanyaan kuncinya meliputi: siapa berwenang memutuskan; kapan persetujuan bersama diperlukan; bagaimana perbedaan diselesaikan; bagaimana koalisi membentuk insentif; dan bukti apa yang dapat digunakan untuk menilai mutu hubungan tersebut. Analisis juga membedakan koordinasi kebijakan dari transaksi patronase, oposisi yang bertanggung jawab dari penolakan tanpa alternatif, serta kontrol yang efektif dari konflik simbolik.

Argumen utama naskah ini adalah bahwa relasi yang sehat perlu menjaga dua nilai sekaligus: governabilitas dan akuntabilitas demokratis. Governabilitas berarti pemerintah mampu mengambil dan melaksanakan keputusan secara konsisten. Akuntabilitas berarti kekuasaan dapat diperiksa, alasan keputusan dibuka, dan penyimpangan dapat dikoreksi. Hubungan eksekutif-legislatif tidak selalu seimbang dalam setiap bidang, sebab konstitusi membagi kewenangan secara berbeda. Namun setiap pihak harus menghormati batas tersebut dan menghindari penggunaan instrumen politik untuk menghilangkan fungsi cabang lain. Kualitas pemerintahan akhirnya terlihat dari kemampuan lembaga bekerja sama untuk kepentingan publik tanpa menutup ruang kontrol.

2. Kerangka konseptual: pemisahan, pembagian, dan interdependensi kekuasaan

Pemisahan kekuasaan dalam negara konstitusional bertujuan mencegah penumpukan kewenangan, bukan mengisolasi lembaga. Eksekutif dan legislatif memiliki fungsi yang berbeda, tetapi keduanya saling membutuhkan untuk membuat keputusan yang mempunyai dasar hukum, dukungan anggaran, dan mekanisme implementasi. Istilah checks and balances merujuk pada aturan yang memungkinkan setiap cabang membatasi, memeriksa, atau meminta pertanggungjawaban cabang lain dalam ruang tertentu. Keseimbangan tidak berarti setiap kewenangan memiliki bobot identik; ia berarti kekuasaan dibagi, dibatasi, dan dapat diuji.

Dalam sistem presidensial, presiden dipilih untuk masa jabatan tertentu dan memegang kekuasaan pemerintahan, sementara parlemen mempunyai mandat elektoral sendiri. Pemisahan masa jabatan dapat memberi stabilitas, tetapi juga menciptakan kemungkinan kebuntuan bila presiden dan mayoritas legislatif

berbeda. Linz (1990) menyoroti sejumlah risiko presidensialisme, termasuk dua sumber legitimasi elektoral yang dapat bersaing dan kekakuan masa jabatan. Gagasan tersebut merupakan kerangka perbandingan, bukan ramalan bahwa setiap sistem presidensial pasti gagal. Sejarah institusi, desain pemilu, sistem kepartaian, kepemimpinan, dan norma politik ikut membentuk hasilnya.

Mainwaring (1993) menambahkan bahwa kombinasi presidensialisme dan multipartisme dapat mempersulit pembentukan koalisi, terutama ketika partai tersebar dan tidak ada partai mayoritas. Namun desain institusional saja tidak cukup untuk menjelaskan kinerja. Hanafi (2016) menunjukkan bahwa dalam pengalaman Indonesia, aturan formal berinteraksi dengan praktik informal, kepemimpinan yang akomodatif, dan kecenderungan elite mencari konsensus. Temuan ini mengingatkan bahwa hubungan yang tampak stabil dapat dibentuk oleh negosiasi informal; pertanyaan lanjutannya adalah apakah negosiasi tersebut transparan dan memperkuat institusi atau justru menjadikan keputusan bergantung pada transaksi tertutup.

Dalam sistem parlementer, eksekutif biasanya berasal dari mayoritas parlemen dan dapat jatuh melalui mosi tidak percaya. Dalam sistem presidensial, kelangsungan jabatan presiden tidak ditentukan oleh dukungan mayoritas parlemen sehari-hari. Perbedaan tersebut penting bagi Indonesia. Ketidaksetujuan DPR terhadap kebijakan pemerintah tidak dengan sendirinya mengakhiri masa jabatan Presiden. Sebaliknya, pemberhentian Presiden hanya mungkin melalui prosedur konstitusional yang terkait dugaan pelanggaran hukum atau ketidakmampuan memenuhi syarat, dengan pemeriksaan Mahkamah Konstitusi dan keputusan MPR. Karena itu, perubahan dukungan politik harus diterjemahkan melalui mekanisme yang tepat, bukan melalui asumsi bahwa parlemen dapat mengganti pemerintahan kapan saja.

Hubungan dua cabang juga dapat dipahami sebagai permainan berulang. Keputusan hari ini membentuk ekspektasi tentang bagaimana pihak lain akan bertindak dalam pembahasan berikutnya. Kepercayaan prosedural membuat pihak yang kalah dalam satu perdebatan tetap bersedia menerima hasil, karena mereka yakin ada kesempatan untuk mengajukan argumen dan memperbaiki kebijakan. Sebaliknya, bila satu pihak berulang kali mengubah aturan, menyembunyikan informasi, atau menggunakan agenda untuk mengejutkan pihak lain, biaya negosiasi meningkat. Maka mutu relasi dipengaruhi bukan hanya distribusi kekuasaan formal, melainkan juga kepastian prosedur dan reputasi aktor.

Kerangka ini menghasilkan tiga pertanyaan evaluatif. Apakah kerja sama diperlukan oleh hukum atau hanya terbentuk melalui negosiasi politik? Apakah mekanisme kontrol dapat digunakan tanpa pembalasan atau intimidasi? Apakah perbedaan dapat diselesaikan dengan alasan yang dapat diketahui publik? Jika ketiganya dijawab, hubungan antarlembaga dapat menghasilkan stabilitas yang konstitusional, bukan sekadar stabilitas karena kritik ditekan atau oposisi kehilangan ruang.

3. Arsitektur konstitusional Indonesia

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Presiden dibantu oleh Wakil Presiden dan para menteri yang diangkat serta diberhentikan oleh Presiden sesuai ketentuan konstitusi. Pasal 5 memberi Presiden kewenangan mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Ketentuan ini menempatkan Presiden sebagai pusat cabang eksekutif,

tetapi tidak memberikan kekuasaan tanpa batas: tindakan pemerintahan harus berlandaskan hukum, menghormati hak konstitusional, dan tunduk pada mekanisme pengujian yang berlaku.

Pasal 20 mengatur kekuasaan pembentukan undang-undang. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi setiap rancangan dibahas oleh DPR dan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama. Jika rancangan tidak mendapat persetujuan bersama, ia tidak dapat diajukan kembali dalam masa persidangan itu. Presiden mengesahkan rancangan yang telah disetujui bersama; konstitusi juga mengatur bahwa rancangan tersebut tetap sah menjadi undang-undang apabila tidak disahkan Presiden dalam tiga puluh hari. Desain ini memperlihatkan unsur pembagian dan interdependensi: DPR menjadi pemegang fungsi legislasi, sementara Presiden ikut dalam pembahasan dan pengesahan menurut prosedur konstitusi.

Pasal 20A memberikan DPR fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam menjalankan fungsi itu, DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Setiap anggota mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas sesuai ketentuan. Fungsi dan hak tersebut menjadikan DPR bukan sekadar forum konsultasi pemerintah. Parlemen mempunyai dasar untuk meminta keterangan dan memeriksa pelaksanaan kebijakan, meskipun pelaksanaan konkretnya memerlukan tata tertib, pembagian kerja komisi, dukungan keahlian, dan tindak lanjut yang konsisten.

Proses anggaran mengikuti hubungan yang khusus. Presiden mengajukan rancangan APBN, DPR membahasnya, dan persetujuan diberikan melalui undang-undang. UUD 1945 mengatur bahwa apabila DPR tidak menyetujui rancangan APBN yang diusulkan Presiden, pemerintah menjalankan APBN tahun sebelumnya. Aturan ini menjaga kesinambungan negara sekaligus memberi DPR pengaruh penting atas prioritas fiskal. Namun pengaruh tersebut tidak menjadikan anggota parlemen sebagai pelaksana anggaran harian. Eksekutif mengelola pelaksanaan; DPR menetapkan persetujuan, melakukan pembahasan, dan mengawasi sesuai peran konstitusional.

Kewenangan Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa menunjukkan bentuk lain hubungan kedua cabang. Perppu dapat segera berlaku, tetapi harus diajukan kepada DPR dalam persidangan berikut untuk memperoleh persetujuan atau penolakan. Instrumen ini memungkinkan respons cepat dalam situasi tertentu, namun tidak boleh menjadi jalur permanen untuk menghindari proses legislasi biasa. DPR perlu menilai dasar kegentingan, kebutuhan, proporsionalitas, dampak terhadap hak, serta apakah keadaan darurat masih berlangsung. Pengawasan yudisial juga relevan bila norma atau prosesnya diuji di Mahkamah Konstitusi.

DPR dan DPD membentuk lembaga perwakilan dengan kewenangan yang tidak simetris. DPD dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat-daerah, pembentukan daerah, pengelolaan sumber daya alam, serta perimbangan keuangan; DPD juga dapat memberi pertimbangan atas bidang tertentu. Akan tetapi, persetujuan undang-undang berada pada DPR bersama Presiden. MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD, dengan fungsi yang ditentukan konstitusi. Memahami pembagian ini penting agar diskusi tentang relasi eksekutif-legislatif tidak menyamakan semua lembaga perwakilan atau menganggap bicameralisme Indonesia simetris.

Sistem juga membatasi dominasi satu cabang melalui aturan lain. Presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR. DPR tidak dapat memberhentikan Presiden hanya karena perbedaan politik atau

hilangnya dukungan mayoritas; proses pemberhentian harus memenuhi dasar dan tahapan Pasal 7A dan 7B. Pengujian undang-undang terhadap UUD dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, sementara sengketa kewenangan lembaga negara tertentu juga dapat diperiksa oleh Mahkamah. Arsitektur ini membuat relasi eksekutif-legislatif berada dalam jaringan checks and balances yang lebih luas, tidak hanya dalam hubungan bilateral antara Presiden dan DPR.

4. Legislasi: agenda bersama, tanggung jawab bersama, dan risiko kebuntuan

Pembentukan undang-undang merupakan area hubungan yang paling terlihat karena DPR dan Presiden harus bekerja melalui pembahasan serta persetujuan bersama. Pemerintah sering membawa kebutuhan regulasi yang berkaitan dengan pelaksanaan program, sedangkan DPR membawa fungsi representasi, inisiatif legislasi, dan penilaian politik. Kerja sama yang baik dimulai dari kejelasan masalah: apa yang hendak diatur, mengapa undang-undang baru diperlukan, dan bagaimana norma tersebut berinteraksi dengan aturan yang sudah ada. Tanpa diagnosis, proses mudah berubah menjadi pertarungan agenda tanpa kesepakatan mengenai persoalan publik yang hendak diselesaikan.

Pembagian tanggung jawab dalam legislasi tidak membenarkan saling melempar kesalahan. Pemerintah perlu menyediakan data, naskah akademik, penjelasan dampak, dan informasi implementasi. DPR perlu menguji asumsi, mempertemukan kepentingan, mengamendemen norma bila perlu, dan mengawasi agar proses memenuhi hukum. Pihak yang mengusulkan rancangan harus siap menjelaskan tujuan dan risiko; pihak yang mengubah rancangan harus menyebutkan dasar perubahan. Bila kedua pihak hanya mengandalkan jumlah suara atau kewenangan formal, kualitas deliberasi menyusut dan legitimasi publik terancam.

Partisipasi masyarakat merupakan bagian penting dari legitimasi legislasi. Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, termasuk perubahan melalui UU Nomor 13 Tahun 2022, membuka ruang bagi masyarakat untuk memberikan masukan pada setiap tahap pembentukan. Prinsip partisipasi bermakna menuntut akses terhadap informasi, kesempatan yang wajar untuk menyampaikan pandangan, pertimbangan terhadap masukan, dan penjelasan mengenai tindak lanjut. Pertemuan dengar pendapat semata belum cukup bila rancangan tidak dibuka, waktu terlalu singkat, atau peserta tidak mewakili kelompok yang akan terdampak. Partisipasi yang efektif memperbaiki informasi sekaligus membantu mengidentifikasi dampak yang mungkin luput dari pembuat kebijakan.

Risiko kebuntuan muncul saat Presiden dan DPR tidak menemukan kompromi. Dalam sistem presidensial, kedua lembaga memiliki mandat masing-masing, sehingga perselisihan tidak selalu dapat diselesaikan dengan mengganti kabinet atau membubarkan parlemen. Kebuntuan dapat menunda reformasi, memelihara aturan yang sudah tidak sesuai, atau mendorong penggunaan instrumen alternatif. Pengelolaan yang baik memerlukan kalender legislasi yang transparan, forum negosiasi lintas fraksi, batas waktu yang realistis, serta prosedur untuk mengembalikan rancangan agar diperbaiki. Konsensus tidak harus menghapus perbedaan; ia dapat dibangun melalui kompromi yang jelas mengenai substansi, waktu, dan evaluasi.

Kompromi juga mempunyai batas. Bila substansi rancangan bertentangan dengan konstitusi atau membatasi hak tanpa alasan yang sah, dukungan luas tidak mengubahnya menjadi norma yang adil. Prinsip

mayoritas harus berjalan bersama perlindungan hak dan pemeriksaan konstitusional. Hubungan eksekutif-legislatif seharusnya menghasilkan hukum yang dapat diuji, bukan kesepakatan elite yang kebal dari pertanyaan publik. Transparansi daftar inventaris masalah, perubahan pasal, risalah rapat, dan hasil pemungutan suara membantu masyarakat melihat bagaimana kompromi terbentuk.

Ketika sebuah undang-undang kemudian diuji atau dibatalkan, hal itu tidak otomatis membuktikan bahwa seluruh proses gagal. Pengujian yudisial adalah mekanisme koreksi dalam negara hukum. Namun putusan pengadilan perlu menjadi pembelajaran bagi kedua cabang: apakah proses partisipasi cukup, apakah dasar kewenangan jelas, apakah norma konsisten, dan apakah pemerintah memiliki rencana implementasi yang memadai. Evaluasi pascapengesahan harus menilai dampak faktual dan kesiapan aturan pelaksana. Bila legislasi diperlakukan sebagai tujuan akhir, hubungan kedua cabang berhenti pada seremoni pengesahan; bila legislasi menjadi siklus belajar, koreksi dapat meningkatkan mutu kebijakan.

5. Anggaran dan tata kelola prioritas fiskal

Anggaran negara merupakan dokumen politik sekaligus instrumen manajemen publik. Pemerintah merencanakan kebutuhan, sumber penerimaan, dan belanja untuk melaksanakan agenda. DPR membahas serta menyetujui rancangan APBN dan mengawasi pelaksanaannya. Interaksi ini mendorong eksekutif menjelaskan prioritas dan memungkinkan legislatif menguji apakah dana publik sejalan dengan kebutuhan masyarakat. Peran tersebut memerlukan lebih dari pembahasan angka agregat: setiap program perlu dikaitkan dengan sasaran, indikator hasil, biaya, risiko, serta kelompok penerima manfaat.

Hubungan anggaran yang sehat memiliki aliran informasi yang lengkap. Pemerintah perlu menyampaikan asumsi ekonomi, proyeksi penerimaan, batas fiskal, rencana belanja, dan kewajiban jangka panjang. DPR memerlukan waktu dan keahlian untuk menilai asumsi tersebut, membandingkan alternatif, serta memeriksa distribusi manfaat. Masyarakat perlu dapat membaca dokumen inti dengan mudah. Jika informasi disediakan terlambat atau dalam format yang sulit dianalisis, persetujuan dapat berubah menjadi formalitas. Keterbukaan data memberi kesempatan untuk menilai apakah perubahan alokasi didasarkan pada kebutuhan, hasil evaluasi, atau kepentingan politik sesaat.

Perundingan anggaran sering menjadi ruang untuk mengakomodasi kebutuhan daerah dan sektor. Akomodasi dapat memperbaiki distribusi layanan apabila didukung data kesenjangan dan dasar pemerataan. Tetapi alokasi selektif yang tidak memiliki ukuran kebutuhan berisiko menghasilkan proyek yang menguntungkan jaringan tertentu atau mudah diklaim sebagai keberhasilan personal. Legislator dan eksekutif perlu mengungkap alasan perubahan, kriteria alokasi, serta proses pemilihan proyek. Pengadaan, pengendalian konflik kepentingan, dan audit menjadi bagian dari hubungan ini karena persetujuan anggaran tidak bermakna jika pengeluaran tidak tertib.

Persetujuan anggaran juga menuntut perhatian terhadap keberlanjutan. Keputusan belanja hari ini dapat menimbulkan biaya operasi bertahun-tahun, kewajiban utang, atau risiko terhadap generasi mendatang. Pemerintah harus menjelaskan konsekuensi fiskal, sementara DPR menilai apakah manfaat publik membenarkan biaya dan bagaimana risiko dikelola. Tanggung jawab fiskal bukan alasan otomatis untuk menolak belanja sosial atau investasi; sebaliknya, kebutuhan publik juga bukan alasan untuk mengabaikan pembiayaan. Kualitas relasi terlihat dari kemampuan membahas trade-off secara terbuka dan menyepakati indikator yang dapat dipantau.

Pengawasan anggaran berlangsung sepanjang siklus. DPR perlu memeriksa realisasi, keterlambatan, kualitas layanan, temuan pemeriksa, dan hasil program. Serapan tinggi bukan bukti tunggal keberhasilan, sebab uang dapat dibelanjakan tanpa meningkatkan hasil. Serapan rendah juga harus ditafsirkan: apakah proyek tertunda karena perencanaan lemah, pengadaan bermasalah, atau kondisi yang berubah? Pertanyaan berbasis bukti membantu memisahkan kegagalan desain dari kelemahan pelaksanaan. Rekomendasi perlu menyebut pihak yang bertanggung jawab, tenggat waktu, dan cara memverifikasi perbaikan.

Contoh hipotetis dapat dilihat pada anggaran penanganan banjir perkotaan. Eksekutif mengusulkan pembangunan infrastruktur dan program pemeliharaan, sementara DPR menilai peta risiko, standar konstruksi, biaya perawatan, dampak terhadap permukiman, dan koordinasi lintas wilayah. Bila anggota meminta perubahan alokasi, mereka perlu menjelaskan data yang mendukungnya. Jika proyek disetujui, pengawasan tidak berhenti pada peletakan batu pertama; kondisi saluran, perlindungan warga, dan dampak banjir perlu diperiksa setelah proyek berjalan. Siklus ini menautkan persetujuan legislatif dengan tanggung jawab implementasi eksekutif tanpa mencampuradukkan fungsi keduanya.

6. Pengawasan dan pertanggungjawaban pemerintah

Pengawasan legislatif adalah fungsi demokratis untuk memeriksa bagaimana eksekutif menjalankan hukum dan menggunakan sumber daya. Pengawasan bukan tindakan memusuhi pemerintah, dan kerja sama tidak sama dengan pengawasan. Parlemen dapat mendukung tujuan kebijakan namun tetap mempertanyakan desain, bukti, pelaksanaan, dan dampaknya. Pertanyaan kritis merupakan bagian dari tugas kelembagaan, terutama ketika keputusan memengaruhi hak, anggaran besar, keselamatan publik, atau akses terhadap layanan dasar.

Instrumen pengawasan perlu dipakai secara proporsional. Rapat kerja dan rapat dengar pendapat dapat meminta penjelasan; interpelasi meminta keterangan pemerintah mengenai kebijakan penting; hak angket memungkinkan penyelidikan terhadap pelaksanaan undang-undang atau kebijakan yang berdampak luas sesuai ketentuan; dan hak menyatakan pendapat mempunyai konsekuensi konstitusional yang lebih luas. Penggunaan instrumen yang berat perlu disokong bukti dan prosedur. Bila semua perbedaan langsung dinaikkan menjadi krisis konstitusional, kredibilitas pengawasan menurun. Sebaliknya, bila instrumen tidak pernah digunakan karena pertimbangan koalisi, kontrol parlemen menjadi simbolik.

Pengawasan yang efektif mengikuti rangkaian kerja: menetapkan pertanyaan yang dapat dijawab, memperoleh dokumen, mendengar pihak yang bertanggung jawab dan pihak terdampak, membandingkan klaim dengan bukti, menerbitkan temuan, lalu memeriksa tindak lanjut. Temuan yang hanya muncul dalam konferensi pers tidak cukup; perlu catatan resmi dan rekomendasi. Pemerintah harus memberi jawaban substantif dalam tenggat yang layak. DPR selanjutnya perlu menyatakan apakah jawaban diterima, apakah diperlukan tindakan korektif, dan siapa yang memeriksa penyelesaiannya.

Kapasitas teknis menentukan kualitas pengawasan. Anggota parlemen menghadapi isu kompleks seperti kesehatan, energi, digitalisasi, pertahanan, perubahan iklim, dan stabilitas keuangan. Tanpa staf riset yang kompeten, dukungan analisis, dan akses terhadap data, legislator sulit menguji presentasi eksekutif. Ketergantungan tunggal pada kementerian atau satu kelompok kepentingan dapat menimbulkan asimetri

informasi. Dukungan riset parlemen yang independen, pelatihan lintas sektor, dan keterlibatan ahli dengan perspektif berbeda membantu memperkecil kesenjangan tersebut.

Independensi juga mempunyai dimensi politik. Dalam sistem multipartai, anggota dapat berada di partai pendukung pemerintah atau di luar koalisi. Namun kualitas pengawasan tidak semestinya hanya ditentukan oleh label koalisi dan oposisi. Anggota koalisi dapat mengajukan kontrol substantif, sementara oposisi dapat berkontribusi melalui alternatif kebijakan yang layak. Pengawasan harus berlaku konsisten terhadap semua lembaga dan mitra, bukan hanya terhadap lawan. Data tentang pertanyaan, dokumen yang diminta, rekomendasi, pemungutan suara, serta tindak lanjut membantu publik memeriksa konsistensi tersebut.

Hubungan pengawasan juga harus menghormati batas antara pertanggungjawaban politik dan proses hukum. Dugaan tindak pidana memerlukan penyelidikan oleh lembaga berwenang dan proses peradilan, bukan vonis dalam rapat politik. Sebaliknya, proses hukum tidak menghapus tanggung jawab politik untuk menjelaskan kegagalan kebijakan atau administrasi. Membuat pembedaan ini melindungi due process dan menjaga agar pengawasan parlemen tidak berubah menjadi pengadilan informal.

Ukuran hasil pengawasan adalah koreksi yang dapat diverifikasi. Misalnya, jika suatu program mengalami keterlambatan berulang, DPR dapat meminta rencana pemulihan, indikator layanan sementara, dan laporan kemajuan berkala. Bila masalah bersumber pada desain, rekomendasi dapat mencakup perubahan kebijakan atau undang-undang. Bila masalah terkait integritas, temuan dapat diteruskan sesuai hukum. Dengan demikian, pengawasan bukan hanya ritual pertanyaan, tetapi mekanisme pembelajaran dan koreksi pemerintahan.

7. Kabinet, jabatan publik, dan kewenangan lain yang memerlukan hubungan antarcabang

Hubungan eksekutif dan legislatif tidak terbatas pada pembentukan undang-undang, APBN, dan pengawasan rutin. Sejumlah kewenangan mengharuskan konsultasi, pertimbangan, persetujuan, atau proses politik yang melibatkan DPR. Dalam beberapa pengangkatan pejabat dan hubungan luar negeri, DPR memiliki peran menurut ketentuan konstitusi atau undang-undang. Desain tersebut dimaksudkan memberi legitimasi dan pemeriksaan tambahan, tetapi juga dapat menjadi sumber negosiasi politik. Yang perlu dijaga adalah agar persetujuan tidak berubah menjadi barter jabatan atau pengaruh pribadi.

Presiden memiliki kewenangan mengangkat dan memberhentikan menteri. Dalam sistem presidensial, kabinet bertanggung jawab kepada Presiden, bukan kepada mosi kepercayaan parlemen. Namun komposisi kabinet dapat dipengaruhi oleh kebutuhan membangun dukungan partai di DPR. Hal ini melahirkan praktik presidensialisme koalisi: partai-partai dapat memperoleh posisi dalam pemerintahan untuk mendukung agenda bersama. Koalisi dapat memudahkan koordinasi, tetapi juga dapat mengaburkan pertanggungjawaban bila partai lebih mengutamakan pembagian jabatan daripada kesepakatan program yang terbuka.

Perdana, Imam, dan Effendi (2024) membandingkan cara presiden di Indonesia dan Filipina mengelola relasi legislatif melalui pembentukan koalisi dan instrumen politik. Karya tersebut menunjukkan bahwa presiden memiliki pilihan strategi untuk mengelola sistem multipartai, tetapi strategi itu membawa konsekuensi berbeda bagi stabilitas dan kualitas demokrasi. Bagi Indonesia, pelajaran pentingnya ialah

menilai bukan hanya apakah dukungan parlemen berhasil dibangun, melainkan juga bagaimana dukungan itu diperoleh, apakah hubungan dibakukan dalam kesepakatan program, dan apakah parlemen tetap dapat mengawasi pemerintah.

Mietzner (2016) menganalisis penggunaan strategi koalisi pada masa pemerintahan Joko Widodo dan menunjukkan bahwa praktik koalisi dapat bergerak melampaui akomodasi biasa, termasuk tekanan terhadap partai. Kajian tersebut berfokus pada periode dan konteks tertentu; ia tidak dapat dipakai sebagai kesimpulan langsung mengenai pemerintahan yang berbeda. Namun, karya itu memperlihatkan mengapa evaluasi harus menelaah praktik informal di balik struktur formal. Stabilitas yang diperoleh melalui integrasi semua kekuatan dapat menekan kompetisi apabila akses terhadap jabatan atau sumber daya menjadi alat untuk membatasi kebebasan partai.

Pengangkatan pejabat strategis perlu menggabungkan keahlian, integritas, dan akuntabilitas. Apabila DPR memberi pertimbangan atau persetujuan, prosesnya harus memiliki kriteria yang diketahui, pemeriksaan konflik kepentingan, kesempatan menjawab, dan alasan keputusan yang dapat ditelusuri. Uji kelayakan yang hanya menjadi panggung politik atau sarana menekan kandidat mengurangi kepercayaan. Di sisi lain, pertimbangan parlemen yang sungguh-sungguh dapat membuka informasi dan mencegah pemusatan kekuasaan.

Persetujuan perjanjian internasional, pengiriman pasukan, keadaan perang, atau keputusan strategis lain juga melibatkan mekanisme konstitusional yang berbeda-beda. Penyelenggara perlu menyampaikan informasi keamanan yang memadai tanpa mengabaikan hak publik untuk memahami dasar kebijakan. Dalam isu yang sensitif, pengawasan dapat menggunakan forum tertutup untuk rincian tertentu, tetapi mandat dan alasan umum tetap perlu dijelaskan. Kerahasiaan yang proporsional tidak boleh menjadi alasan untuk meniadakan pemeriksaan demokratis.

Semua mekanisme tersebut memperlihatkan bahwa relasi antarcabang bersifat berlapis. Ada ranah yang merupakan kewenangan Presiden, ada yang memerlukan persetujuan DPR, dan ada yang dapat diuji oleh pengadilan. Konflik dapat dicegah bila sejak awal pihak-pihak memahami batas tugas, prosedur, standar bukti, dan konsekuensi keputusan. Kejelasan itu membantu menghindari tafsir bahwa setiap perbedaan merupakan pembangkangan atau bahwa setiap kompromi adalah pengkhianatan.

8. Koalisi dan dinamika sistem presidensial multipartai

Sistem multipartai menghasilkan keragaman kepentingan di parlemen. Presiden yang partainya tidak memperoleh mayoritas kursi perlu menjalin hubungan dengan partai lain untuk meloloskan agenda. Koalisi dapat dibangun sebelum pemilu, setelah pemilu, atau secara berbeda untuk isu tertentu. Dalam presidensialisme, partai koalisi tidak secara otomatis kehilangan identitas politiknya; mereka tetap memiliki mandat elektoral dan harus menjelaskan dukungan terhadap kebijakan. Struktur koalisi yang efektif memerlukan kesepakatan tujuan, pembagian tanggung jawab, aturan konsultasi, dan mekanisme penyelesaian perselisihan.

Koalisi membawa manfaat praktis. Ia dapat mengurangi ketidakpastian, memperluas dukungan untuk reformasi yang memerlukan undang-undang, menghubungkan kepentingan daerah atau kelompok, dan mempercepat koordinasi eksekutif-legislatif. Dalam pemerintahan yang terfragmentasi, koalisi kadang menjadi cara untuk membangun mayoritas kerja. Namun ukuran koalisi tidak selalu menunjukkan mutu

koordinasi. Mayoritas yang luas dapat tetap mengalami konflik internal, sementara dukungan yang lebih kecil dapat bekerja efektif bila prosedur dan agenda jelas. Purna (2025/2026) menyoroti bahwa mekanisme koordinasi formal dan informal dapat lebih menentukan governabilitas daripada sekadar jumlah kursi, meskipun temuan setiap studi perlu dibaca dalam konteks metode dan periode analisisnya.

Risiko muncul ketika koalisi hanya berfungsi sebagai pembagian akses terhadap jabatan, proyek, atau sumber daya. Tanpa kesepakatan programatik, anggota parlemen dapat memberikan dukungan tanpa mengetahui atau menjelaskan tujuan kebijakan. Pertanggungjawaban menjadi kabur: pemerintah menyebut program sebagai hasil konsensus, sementara partai mengklaim tidak bertanggung jawab atas pelaksanaannya. Ketidakjelasan ini menyulitkan pemilih menilai siapa yang harus dimintai penjelasan. Kesepakatan koalisi yang terbuka, memuat agenda prioritas, prinsip pengambilan keputusan, serta ruang perbedaan, dapat membantu mengurangi masalah tersebut.

Perbedaan di dalam koalisi tidak harus disembunyikan. Partai dapat menyetujui tujuan umum tetapi berbeda tentang instrumen, jadwal, atau distribusi biaya. Perbedaan yang diumumkan dan dibahas melalui mekanisme resmi memperlihatkan adanya deliberasi. Sebaliknya, persatuan yang dipaksakan dapat menimbulkan kepatuhan semu. Penting pula membedakan disiplin partai yang sah dari tekanan yang menutup hak anggota untuk mengemukakan pendapat, terutama dalam isu konstitusional atau yang menimbulkan dampak langsung bagi konstituen.

Di sisi legislatif, oposisi memiliki nilai institusional. Oposisi dapat menguji asumsi pemerintah, menyoroti kelompok yang dirugikan, mengajukan alternatif, dan memberi sinyal kepada publik tentang biaya kebijakan. Ketiadaan oposisi formal tidak berarti tidak ada perbedaan pendapat, tetapi membuat fungsi koreksi lebih bergantung pada anggota koalisi, media, masyarakat sipil, audit, dan pengadilan. Kajian Prayitno, Perdana, dan Pasha (2026) mengembangkan tipologi koalisi yang bergerak dari koordinasi menuju disiplin dan dominasi, serta menekankan bahwa cara koalisi dikelola memengaruhi ruang oposisi. Temuan ini menawarkan lensa analitis, bukan hukum umum untuk semua masa pemerintahan.

Koalisi yang besar bisa menjaga stabilitas, tetapi semakin besar dukungan formal, semakin penting pula perlindungan prosedural terhadap pengawasan. Komisi perlu mengagendakan pemeriksaan secara teratur, dokumen harus tersedia, dan rekomendasi harus dipublikasikan. Hak minoritas parlemen untuk menyampaikan pertanyaan atau meminta pemeriksaan perlu dilindungi. Pemungutan suara dan perbedaan pendapat harus tercatat. Dengan demikian, koalisi tidak berubah menjadi monopoli keputusan dan publik dapat mengetahui siapa mendukung atau menolak suatu kebijakan.

Fionna dan Tomsa (2020) membahas perubahan faksionalisme partai di Indonesia dan menilai bahwa dinamika internal partai sering berorientasi pada patronase, meski dampaknya terhadap tata kelola tidak seragam. Relasi eksekutif-legislatif karena itu tidak hanya terjadi antara Presiden dan fraksi secara kolektif, tetapi juga melalui pemimpin partai, jaringan internal, dan aktor yang mengendalikan pencalonan. Keterbukaan aturan koalisi, sumber dukungan politik, dan proses pengambilan keputusan membantu publik mengamati jalur pengaruh tersebut tanpa menyederhanakan seluruh politik menjadi transaksi.

9. Konflik, kolusi, dan kualitas checks and balances

Konflik antarlembaga dapat menjadi tanda bahwa mekanisme pengawasan bekerja, tetapi konflik yang tidak diatur dapat mengganggu pemerintahan. Perlu dibedakan antara konflik kebijakan, konflik

kewenangan, konflik kepentingan, dan konflik personal. Konflik kebijakan memperlihatkan perbedaan tujuan atau instrumen; konflik kewenangan berkaitan dengan tafsir atas batas konstitusional; konflik kepentingan terjadi ketika aktor memiliki manfaat pribadi atau kelompok; konflik personal dapat memperbesar ketegangan tanpa memperjelas masalah publik. Masing-masing memerlukan mekanisme penyelesaian yang sesuai.

Konflik kebijakan sebaiknya diatasi melalui pertukaran bukti, konsultasi, dan kompromi yang dapat dijelaskan. Konflik kewenangan dapat dibawa ke mekanisme konstitusional atau pengadilan yang berwenang, bukan diputuskan melalui tekanan informal. Konflik kepentingan memerlukan pengungkapan dan aturan etik. Konflik personal perlu diredam dengan prosedur yang menjaga perdebatan tetap berfokus pada substansi. Bila semua konflik diperlakukan sebagai pertarungan eksistensial, kompromi menjadi sulit dan lembaga kehilangan kapasitas menyelesaikan masalah.

Ancaman yang kurang terlihat adalah kolusi atau kesepakatan antarelite untuk mengurangi kompetisi dan pemeriksaan. Hubungan eksekutif-legislatif tampak harmonis, tetapi keputusan penting dibuat dalam ruang tertutup; publik hanya menerima hasil akhir. Dalam keadaan demikian, akuntabilitas formal mungkin tetap ada, tetapi tidak menghasilkan kontrol substantif. Kolusi dapat terlihat melalui kurangnya pertanyaan, persetujuan yang cepat tanpa pengujian, pembagian sumber daya yang tidak transparan, atau pembatasan akses terhadap informasi. Indikator tersebut harus dianalisis dengan bukti dan konteks, bukan disimpulkan hanya dari adanya kesamaan suara.

Hubungan yang harmonis juga dapat memperkuat kebijakan yang merugikan hak warga bila semua cabang berbagi kepentingan politik yang sama. Sebaliknya, perbedaan tajam dapat meningkatkan pengawasan, selama tidak menghambat pemenuhan kewajiban dasar negara. Karena itu, harmoni tidak identik dengan checks and balances yang sehat, sebagaimana konflik tidak identik dengan demokrasi yang kuat. Ukuran pentingnya adalah apakah warga dapat mengetahui alasan keputusan, apakah lembaga independen berfungsi, dan apakah kelompok terdampak mempunyai saluran untuk mengajukan keberatan.

Kualitas checks and balances memerlukan informasi yang seimbang. Eksekutif biasanya menguasai data pelaksanaan dan aparat birokrasi. Legislatif memiliki akses formal melalui rapat dan permintaan keterangan, tetapi belum tentu memiliki kapasitas untuk memverifikasi semua klaim. Media, lembaga audit, pengadilan, ombudsman, akademisi, dan organisasi warga dapat memperluas pengawasan. Interaksi antarlembaga pengawas perlu menghormati mandat masing-masing dan melindungi informasi sensitif secara proporsional.

DPR tidak semestinya menggantikan fungsi pengadilan atau aparat penegak hukum, dan pemerintah tidak semestinya menggunakan aparat untuk membungkam kritik legislatif. Masing-masing harus menjaga yurisdiksi dan proses yang adil. Ketika pengawasan mengungkap kemungkinan pelanggaran hukum, dokumen harus diteruskan melalui prosedur resmi. Ketika kebijakan pemerintah dinilai buruk secara politik tetapi tidak melanggar hukum, koreksi dapat ditempuh lewat anggaran, revisi regulasi, pemilu, atau pertanggungjawaban administratif. Kejelasan jalur ini melindungi negara dari politisasi hukum maupun impunitas.

10. Dampak terhadap kualitas pemerintahan dan kehidupan warga

Relasi eksekutif-legislatif memengaruhi kualitas kebijakan pada seluruh siklus: penetapan agenda, perumusan, persetujuan, implementasi, pemantauan, dan koreksi. Jika koordinasi lemah, rancangan kebijakan dapat terlambat atau berubah tanpa persiapan. Bila pengawasan tidak berfungsi, kelemahan pelaksanaan dapat berlangsung lebih lama. Jika kesepakatan dibuat tanpa masukan kelompok terdampak, kebijakan mungkin sah secara formal tetapi sulit diterima atau tidak sesuai dengan kenyataan lokal. Hubungan kelembagaan dengan demikian bukan isu internal elite semata; dampaknya terasa pada layanan publik dan hak warga.

Stabilitas dapat meningkatkan kepastian bagi birokrasi dan masyarakat. Aparatur lebih mudah merencanakan pelaksanaan ketika aturan tidak berubah mendadak dan alokasi anggaran dapat diprediksi. Pelaku usaha juga memerlukan lingkungan hukum yang konsisten. Namun stabilitas tidak berarti mempertahankan kebijakan yang gagal. Pemerintahan yang adaptif membutuhkan kapasitas mengubah program ketika bukti baru muncul. Proses revisi harus jelas, dan perubahan perlu disertai penjelasan mengenai alasan serta konsekuensinya.

Akuntabilitas membantu mengurangi biaya kesalahan. Ketika DPR meminta data, masyarakat menyampaikan dampak, dan pemerintah menjawab secara terbuka, masalah dapat ditemukan lebih dini. Ketika laporan pengawasan ditindaklanjuti, sumber daya dapat dialihkan, prosedur diperbaiki, atau bantuan diarahkan kembali kepada penerima yang tepat. Tanpa akuntabilitas, kegagalan sering diketahui setelah kerugian membesar. Oleh sebab itu, pengawasan bukan penghambat pembangunan; pengawasan yang tepat waktu merupakan mekanisme manajemen risiko publik.

Sebaliknya, hubungan yang terlalu transaksional dapat menghasilkan kebijakan berorientasi jangka pendek. Proyek mungkin dipilih karena mudah diresmikan atau diklaim, bukan karena paling diperlukan. Kebijakan populis dapat memberi manfaat segera tetapi mengabaikan biaya jangka panjang. Pemerintah dan DPR perlu menguji apakah keputusan menyelesaikan akar masalah, apakah biaya dan manfaat terdistribusi adil, dan apakah generasi mendatang menanggung beban yang tidak proporsional. Uji tersebut memerlukan indikator dan data, bukan hanya retorika pembangunan.

Kualitas hubungan juga memengaruhi kepercayaan publik. Warga cenderung menerima keputusan yang tidak sesuai preferensinya bila prosesnya adil, alasan diberikan, dan peluang koreksi tersedia. Sebaliknya, keputusan yang menguntungkan sebagian kelompok tetapi dibuat secara tertutup dapat menumbuhkan kecurigaan. Kepercayaan tidak dibangun hanya melalui komunikasi pemerintah atau publikasi kegiatan anggota. Ia bergantung pada konsistensi antara janji, kewenangan, tindakan, dan hasil yang bisa diverifikasi.

Dampak kebijakan tidak merata. Kelompok dengan sumber daya politik besar dapat lebih cepat menyampaikan kepentingan, sedangkan masyarakat miskin, warga di daerah terpencil, perempuan, penyandang disabilitas, dan kelompok minoritas mungkin menghadapi hambatan. Hubungan antarcabang perlu memastikan proses partisipasi dan pengawasan tidak hanya merekam suara yang paling kuat. Analisis distribusional, konsultasi yang aksesibel, dan publikasi data berdasarkan wilayah serta kelompok dapat membantu mengidentifikasi siapa yang memperoleh manfaat atau menanggung biaya.

Hubungan kelembagaan yang matang juga memperkuat daya tahan negara menghadapi krisis. Dalam situasi bencana, pandemi, krisis ekonomi, atau gangguan keamanan, eksekutif mungkin memerlukan

keputusan cepat. DPR dapat mempercepat persetujuan yang diperlukan sambil menetapkan batas waktu, pelaporan, dan evaluasi. Setelah keadaan darurat mereda, parlemen harus menilai apakah kewenangan khusus digunakan sesuai tujuan. Kecepatan tanpa kontrol dapat melahirkan penyalahgunaan; kontrol tanpa fleksibilitas dapat menghambat respons. Desain yang baik menggabungkan keduanya dengan mekanisme yang terukur.

11. Ilustrasi analitis: kebijakan energi dan keadaan darurat

Untuk melihat hubungan antarcabang secara konkret, bayangkan pemerintah menghadapi gangguan pasokan energi yang menaikkan biaya produksi dan transportasi. Pemerintah mempertimbangkan beberapa langkah: penyesuaian subsidi, pembelian pasokan tambahan, penghematan energi, dan bantuan bagi rumah tangga rentan. Keputusan dapat membutuhkan regulasi, anggaran tambahan, koordinasi dengan pemerintah daerah, serta pengawasan atas pengadaan. Ini merupakan ilustrasi analitis, bukan klaim mengenai satu peristiwa tertentu.

Pada tahap diagnosis, eksekutif memiliki data pasokan, biaya, stok, dan proyeksi kebutuhan. Pemerintah perlu mengungkap asumsi serta skenario risiko kepada DPR. Parlemen dapat meminta verifikasi sumber data, membandingkan dampak tiap pilihan, dan meminta masukan dari konsumen, pelaku usaha, ahli, serta pemerintah daerah. Jika hanya satu narasi yang disediakan, pembahasan rentan mengabaikan alternatif seperti bantuan tertarget atau pengurangan konsumsi. Informasi yang disampaikan dalam format terbuka memungkinkan analisis independen.

Pada tahap keputusan, DPR dan Presiden perlu menentukan apakah perubahan cukup dilakukan melalui aturan pelaksana yang sudah ada, membutuhkan undang-undang, atau memerlukan Perppu karena keadaan yang memenuhi syarat konstitusional. Setiap jalur memiliki prosedur dan tingkat kontrol yang berbeda. Perppu dapat memberikan respons segera, tetapi DPR kemudian menilai apakah dasar kegentingan benar-benar terpenuhi dan apakah kebijakan dibatasi secara proporsional. Penetapan keadaan darurat tidak boleh menghapus kewajiban menjelaskan dampak fiskal atau perlindungan bagi kelompok yang paling terdampak.

Pada tahap anggaran, pemerintah mengusulkan dana dan kriteria penerima manfaat. DPR memeriksa sasaran, estimasi biaya, potensi kebocoran, dan mekanisme audit. Bila subsidi diberikan secara luas, biaya fiskal mungkin tinggi dan manfaat tersebar tidak merata; bila terlalu tertarget, sebagian rumah tangga yang membutuhkan dapat terlewat. Pilihan ini memerlukan data dan pemantauan, bukan sekadar kesepakatan politik. DPR juga perlu memastikan anggaran memiliki masa berlaku atau mekanisme peninjauan agar kebijakan sementara tidak berubah menjadi kewajiban permanen tanpa evaluasi.

Pada tahap pengawasan, komisi terkait dapat memeriksa pengadaan, distribusi, harga, dan ketepatan sasaran. Pemerintah harus menyampaikan laporan berkala tentang realisasi serta dampak pada rumah tangga dan sektor produktif. Audit dapat menelusuri kontrak dan penggunaan dana; pengaduan warga dapat mengungkap masalah akses. Jika ditemukan kekurangan, rekomendasi perlu menyebut tindakan korektif dan tenggat. Pengawasan yang konsisten berlaku juga ketika pelaksana memiliki kedekatan politik dengan koalisi pemerintah.

Setelah periode respons, evaluasi bersama menilai apakah kebijakan menstabilkan pasokan, melindungi kelompok rentan, dan menjaga keberlanjutan fiskal. Bila hasil berbeda dari perkiraan, pemerintah perlu

menjelaskan sebabnya dan DPR memutuskan apakah kebijakan dilanjutkan, diubah, atau dihentikan. Publikasi data sebelum dan sesudah intervensi membantu mencegah klaim keberhasilan yang tidak didukung bukti. Dengan demikian, krisis menjadi kesempatan menguji kapasitas kerja sama sekaligus kualitas checks and balances.

Ilustrasi ini menunjukkan bahwa relasi yang baik bukan hubungan tanpa ketegangan. DPR dapat menyetujui kebutuhan respons cepat, namun meminta batasan dan pelaporan. Pemerintah dapat menerima pengawasan, tetapi memerlukan ruang operasional untuk bertindak. Warga memberikan informasi lokal dan menilai hasil. Setiap pihak menjalankan fungsi yang berbeda, dan kualitas tata kelola bergantung pada kemampuan menyatukan fungsi tersebut dalam prosedur yang transparan.

12. Kerangka evaluasi relasi eksekutif-legislatif

Evaluasi relasi antarcabang sebaiknya tidak hanya menggunakan jumlah undang-undang, frekuensi rapat, atau besarnya mayoritas koalisi. Indikator semacam itu berguna untuk mengukur aktivitas, tetapi tidak secara langsung menunjukkan mutu keputusan. Kerangka berikut menawarkan tujuh dimensi penilaian yang dapat diterapkan pada periode tertentu, dengan sumber data yang dapat diverifikasi.

Dimensi pertama adalah kepatuhan terhadap pembagian kewenangan. Apakah setiap cabang menggunakan wewenangnya sesuai UUD dan undang-undang? Apakah pemerintah menghindari tindakan yang seharusnya mendapat persetujuan legislatif? Apakah DPR menghindari pengambilalihan pelaksanaan administratif? Apakah sengketa dibawa ke mekanisme yang tepat? Penilaian harus memeriksa teks hukum dan praktik, termasuk putusan pengadilan serta tindak lanjutnya.

Dimensi kedua adalah mutu koordinasi. Ukur apakah agenda dibagikan tepat waktu, dokumen tersedia, konsultasi antarkementerian dan komisi berlangsung, serta perubahan kebijakan dijelaskan. Koordinasi berkualitas dapat terlihat dari perencanaan kalender legislasi dan anggaran, forum konsultasi yang teratur, prosedur penyelesaian perselisihan, dan pencatatan keputusan. Koordinasi tidak dinilai dari apakah setiap usulan diterima, melainkan dari kepastian proses dan kejelasan hasil.

Dimensi ketiga adalah efektivitas kebijakan. Apakah keputusan yang disepakati memiliki tujuan terukur, dasar bukti, pembiayaan, kapasitas pelaksanaan, dan hasil yang dapat dievaluasi? Adakah keterlambatan karena konflik yang sebenarnya dapat dikelola? Apakah keputusan dibuat cepat tetapi harus berulang kali diperbaiki karena perencanaan awal lemah? Indikator hasil perlu disesuaikan dengan bidang, sebab layanan kesehatan, pendidikan, infrastruktur, dan keamanan memiliki ukuran berbeda.

Dimensi keempat adalah independensi pengawasan. Apakah DPR meminta data dan melakukan pemeriksaan secara konsisten kepada pemerintah, termasuk ketika pelaksana berasal dari partai koalisi? Apakah rekomendasi dipublikasikan dan ditindaklanjuti? Apakah anggota parlemen memiliki dukungan keahlian? Apakah ruang oposisi, pertanyaan minoritas, dan perbedaan pendapat dilindungi? Skor aktivitas pengawasan perlu dibedakan dari hasil koreksi dan keterbukaan respons pemerintah.

Dimensi kelima adalah integritas proses dan pengelolaan konflik kepentingan. Periksa keterbukaan kesepakatan politik, deklarasi kepentingan, proses konsultasi pejabat, data pengadaan, dan alasan perubahan alokasi. Tidak semua negosiasi politik merupakan pelanggaran; koalisi dan kompromi adalah

praktik normal. Yang menjadi masalah ialah transaksi yang disembunyikan, manfaat pribadi yang tidak diungkapkan, atau keputusan yang tidak memiliki dasar publik.

Dimensi keenam adalah partisipasi dan keterwakilan. Apakah kelompok yang terdampak dapat mengikuti proses legislasi dan anggaran? Apakah draf dan dokumen tersedia dalam bahasa serta format yang dapat diakses? Apakah masukan memperoleh jawaban? Apakah kepentingan daerah dan kelompok yang kurang terorganisasi dipertimbangkan? Data peserta konsultasi harus dilengkapi dengan penelusuran apakah masukan memengaruhi naskah atau ditolak dengan alasan yang dapat diperiksa.

Dimensi ketujuh adalah transparansi, pembelajaran, dan koreksi. Apakah data agenda, risalah, voting, dokumen anggaran, temuan audit, dan rekomendasi mudah ditemukan? Apakah pemerintah dan DPR memperbarui informasi ketika fakta berubah? Apakah lembaga belajar dari putusan pengadilan, audit, evaluasi program, dan pengaduan warga? Akuntabilitas bukan hanya membuka kesalahan, tetapi juga menunjukkan langkah untuk mencegah pengulangannya.

Pengumpulan bukti dapat menggunakan dokumen hukum, kalender dan notulensi rapat, risalah pembahasan, versi rancangan undang-undang, laporan anggaran, laporan audit, pemungutan suara, hasil survei, wawancara, serta data hasil layanan. Setiap ukuran harus memiliki definisi yang konsisten dan batasan yang dijelaskan. Penilaian kuantitatif perlu dilengkapi analisis kualitatif agar angka kehadiran atau jumlah rekomendasi tidak dibaca tanpa konteks. Jika data tidak tersedia, kekurangan transparansi itu sendiri dapat dicatat, tetapi tidak otomatis menjadi bukti penyalahgunaan.

Hasil evaluasi sebaiknya dilaporkan per dimensi dan per aktor. Presiden, kementerian, DPR secara kelembagaan, komisi, fraksi, dan anggota memiliki kewenangan berbeda. Skor rata-rata tunggal dapat menyembunyikan titik lemah: koordinasi yang cepat, misalnya, tidak mengimbangi pengawasan yang tidak independen. Laporan yang baik menyertakan kekuatan, risiko, keterbatasan bukti, dan rekomendasi dengan penanggung jawab serta tenggat. Pendekatan ini menjadikan evaluasi alat perbaikan, bukan pemeringkatan simplistis.

13. Agenda perbaikan kelembagaan dan praktik

Perbaikan pertama adalah membuat kalender legislasi dan anggaran lebih dapat diprediksi. Pemerintah dan DPR perlu menyepakati jadwal pembahasan, standar kelengkapan dokumen, tenggat konsultasi, dan mekanisme penanganan rancangan yang tertunda. Perubahan agenda mendesak tetap mungkin, tetapi alasan dan konsekuensinya perlu diumumkan. Prosedur yang stabil membantu birokrasi, masyarakat sipil, dan warga menyiapkan analisis serta masukan.

Perbaikan kedua adalah memperkuat dukungan keahlian yang independen. DPR dan kementerian memerlukan staf analitis yang mampu menilai dampak fiskal, hukum, sosial, lingkungan, dan teknologi. Dukungan keahlian perlu tersebar antar-komisi dan menjaga pluralitas sumber. Kerja sama dengan perguruan tinggi dan lembaga riset dapat membantu, dengan kewajiban mengungkap konflik kepentingan dan menyertakan pandangan berbeda. Kualitas pembahasan tidak dapat bergantung hanya pada kemampuan pribadi anggota atau presentasi dari pihak yang berkepentingan.

Perbaikan ketiga adalah memperjelas jejak partisipasi. Setiap rancangan penting sebaiknya mempunyai catatan publik tentang versi naskah, waktu konsultasi, kelompok yang terlibat, ringkasan masukan,

perubahan yang dilakukan, dan alasan masukan tertentu tidak diakomodasi. Warga perlu diberi waktu yang wajar dan saluran daring maupun luring. Partisipasi menjadi lebih bermakna bila dijalankan sejak perumusan masalah, bukan sesudah substansi utama disepakati.

Perbaikan keempat adalah melindungi fungsi oposisi dan suara minoritas. Tata tertib dapat memastikan ruang untuk pertanyaan, akses dokumen, pemanggilan rapat, dan publikasi perbedaan pendapat. Perlindungan tersebut tidak berarti oposisi selalu benar atau memiliki veto atas kebijakan. Ia memberi kesempatan agar asumsi pemerintah diuji dan alternatif disampaikan. Dalam parlemen yang mayoritasnya besar, mekanisme ini semakin penting untuk menjaga kontrol tetap berjalan.

Perbaikan kelima adalah meningkatkan transparansi kesepakatan koalisi. Partai pendukung pemerintah dapat menerbitkan platform prioritas bersama, prosedur konsultasi, dan ruang bagi anggota menyampaikan perbedaan. Kesepakatan yang jelas memperkuat pertanggungjawaban kolektif dan mengurangi ketergantungan pada transaksi tertutup. Pengisian jabatan publik harus didasarkan pada kompetensi dan integritas serta mengikuti aturan konflik kepentingan, bukan hanya keseimbangan kekuasaan antarpartai.

Perbaikan keenam adalah membangun sistem tindak lanjut pengawasan. Setiap rekomendasi perlu mencantumkan pihak yang bertanggung jawab, target waktu, bukti penyelesaian, dan status terbuka. Komisi sebaiknya memprioritaskan isu berdasarkan dampak terhadap hak, keselamatan, keuangan negara, dan layanan dasar. Pemerintah perlu melaporkan tindakan korektif, sementara DPR memverifikasi hasilnya. Pengawasan menjadi lebih efisien ketika rapat lanjutan berfokus pada penyelesaian rekomendasi, bukan mengulang pernyataan awal.

Perbaikan ketujuh adalah mengembangkan komunikasi publik berbasis bukti. Pemerintah dan DPR perlu menyampaikan alasan keputusan dalam bahasa yang mudah dipahami, termasuk biaya, penerima manfaat, risiko, dan indikator keberhasilan. Klaim politik harus dipisahkan dari data resmi. Ketika informasi awal keliru, koreksi harus diterbitkan pada kanal yang sama dengan kecepatan yang sebanding. Komunikasi yang jujur dapat mengurangi polarisasi dan membantu warga menilai keputusan tanpa harus bergantung pada narasi partisan.

Terakhir, reformasi perlu disertai evaluasi berkala dan komitmen lintas periode. Aturan baru tidak otomatis mengubah perilaku bila insentif politik tetap mendorong transaksi, kerahasiaan, dan pengawasan selektif. Karena itu, perubahan prosedur harus memiliki indikator, tenggat, pelaporan, dan peninjauan independen. Pembaruan yang berkelanjutan lebih kuat bila disusun melalui partisipasi masyarakat serta terbuka untuk dikoreksi berdasarkan pengalaman pelaksanaan.

14. Kesimpulan

Relasi eksekutif dan legislatif di Indonesia dibentuk oleh pembagian kewenangan konstitusional yang menggabungkan kemandirian dengan interdependensi. Presiden memimpin pemerintahan; DPR membentuk undang-undang bersama Presiden, menyetujui anggaran, dan mengawasi pelaksanaan kebijakan. Prosedur tertentu melibatkan DPD, MPR, atau pengadilan. Sistem ini dirancang agar keputusan pemerintah mempunyai dasar hukum dan dukungan politik, tetapi tetap dapat diuji.

Dalam sistem presidensial multipartai, koalisi dapat membantu governabilitas, namun tidak boleh menghapus pengawasan. Konflik tidak selalu buruk dan harmoni tidak selalu sehat. Hubungan yang berkualitas menggabungkan koordinasi yang dapat diprediksi, pembagian kewenangan yang dihormati, pengawasan yang independen, keterbukaan, partisipasi publik, serta tindak lanjut yang dapat diverifikasi. Stabilitas harus menguatkan kemampuan negara bertindak tanpa menutup akuntabilitas.

Evaluasi yang bertanggung jawab memeriksa kepatuhan konstitusional, koordinasi, efektivitas kebijakan, independensi pengawasan, integritas proses, partisipasi, transparansi, dan pembelajaran. Dengan indikator dan bukti yang jelas, publik dapat membedakan kerja sama yang produktif dari akomodasi tertutup, serta konflik yang substantif dari pertentangan simbolik. Pada akhirnya, relasi eksekutif-legislatif dinilai bukan dari seberapa sering mereka sepakat, tetapi dari mutu keputusan, keadilan proses, dan manfaat yang dirasakan masyarakat.

Glossarium

Checks and balances — Mekanisme saling mengawasi dan membatasi antarcabang kekuasaan agar tidak ada lembaga yang menggunakan kewenangan tanpa kontrol.

Eksekutif — Cabang pemerintahan yang melaksanakan undang-undang dan menyelenggarakan administrasi negara; pada tingkat nasional dipimpin Presiden.

Legislatif — Cabang kekuasaan yang menjalankan fungsi perwakilan, pembentukan undang-undang, persetujuan anggaran, dan pengawasan sesuai konstitusi.

Interdependensi — Keadaan ketika lembaga memiliki kewenangan berbeda tetapi memerlukan tindakan atau persetujuan lembaga lain untuk menyelesaikan tugas tertentu.

Sistem presidensial — Sistem pemerintahan dengan Presiden sebagai kepala eksekutif yang dipilih untuk masa jabatan tertentu dan tidak bergantung pada mosi kepercayaan parlemen.

Multipartisme — Sistem kepartaian dengan lebih dari dua partai yang berkompetisi dan dapat memiliki wakil di parlemen.

Koalisi pemerintahan — Kerja sama politik antara partai atau kelompok politik untuk mendukung agenda pemerintah, yang dapat melibatkan pembagian tanggung jawab dan konsultasi.

Oposisi — Partai atau anggota legislatif yang tidak menjadi bagian dari dukungan pemerintahan dan menjalankan fungsi kritik serta menawarkan alternatif kebijakan.

Governabilitas — Kapasitas sistem pemerintahan untuk mengambil keputusan yang sah, melaksanakan kebijakan, dan menyediakan layanan secara berkelanjutan.

Hak interpelasi — Hak DPR meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan penting, strategis, dan berdampak luas sesuai ketentuan.

Hak angket — Hak DPR melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan undang-undang atau kebijakan pemerintah yang berdampak luas sesuai prosedur.

Perppu — Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang ditetapkan Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa dan harus dimintakan persetujuan DPR.

APBN — Rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang dibahas dan disetujui bersama pemerintah dan DPR melalui undang-undang.

Kebuntuan politik — Situasi ketika perbedaan antaraktor atau lembaga menghambat pengambilan keputusan atau pelaksanaan kebijakan.

Partisipasi bermakna — Pelibatan masyarakat yang memberi kesempatan untuk didengar, dipertimbangkan, dan memperoleh penjelasan tentang masukan yang disampaikan.

Tindak lanjut pengawasan — Langkah korektif setelah temuan atau rekomendasi, termasuk penetapan penanggung jawab, tenggat, dan pemeriksaan hasil.

Legitimasi — Penerimaan publik dan dasar normatif yang membuat kewenangan serta keputusan pemerintah dipandang sah.

Faksionalisme — Persaingan kelompok internal dalam partai atau koalisi untuk memengaruhi kepemimpinan, kebijakan, atau akses terhadap sumber daya.

Daftar Pustaka

Fionna, U., & Tomsa, D. (2020). Changing patterns of factionalism in Indonesia: From principle to patronage. Journal of Current Southeast Asian Affairs, 39(1), 39–60. https://doi.org/10.1177/1868103419896904

Hanafi, R. I. (2016). Menelaah relasi eksekutif-legislatif dalam sistem presidensial multipartai di Indonesia. Jurnal Penelitian Politik, 12(1), 9. https://doi.org/10.14203/jpp.v12i1.535

Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. Journal of Democracy, 1(1), 51–69. https://doi.org/10.1353/jod.2005.0026

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: The difficult combination. Comparative Political Studies, 26(2), 198–228. https://doi.org/10.1177/0010414093026002003

Manan, F. (2017). Relasi eksekutif–legislatif dalam sistem presidensial multipartai di Indonesia. Jurnal Wacana Politik, 2(2), 98–112. https://doi.org/10.24198/jwp.v2i2.14198

Mietzner, M. (2016). Coercing loyalty: Coalitional presidentialism and party politics in Jokowi's Indonesia. Contemporary Southeast Asia, 38(2), 209–232. https://doi.org/10.1355/cs38-2b

Perdana, A., Imam, M., & Effendi, S. (2024). The coalitional presidentialism and presidential toolbox in the Philippines and Indonesia. Journal of ASEAN Studies, 12(2), 461–481. https://doi.org/10.21512/jas.v12i2.11449

Prayitno, A., Perdana, A., & Pasha, J. A. (2026). When coalitions marginalize opposition: From coordination to dominance in Indonesia. Asian Affairs: An American Review. Advance online publication. https://doi.org/10.1080/00927678.2026.2699590

Purna, Z. A. (2025). Coalition politics and governability in post-reform Indonesia: A comparative analysis of legislative-executive relations. Tamalanrea: Journal of Government and Development, 2(3), 231–242. https://doi.org/10.69816/jgd.v2i3.51490

Republik Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum DPR RI. https://jdih.dpr.go.id/index/uu1945

Republik Indonesia. (2003). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47.

Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.

Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182.

Republik Indonesia. (2019). Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 181.

Republik Indonesia. (2022). Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143.