

Efektifitas Konstitusional Kebijakan Publik di Indonesia: Tinjauan Normatif atas Legal Gap dan Akuntabilitas Negara

Mutia Nur Fadhilah Ruslan

Universitas Halu Oleo

*Email Korespodensi: dillaruslannnn@uho.ac.id

Diterima: 17-07-2026 | Disetujui: 23-07-2026 | Diterbitkan: 25-07-2026

ABSTRACT

This study aims to analyze the constitutional effectiveness of public policy in Indonesia through a normative examination of the phenomena of legal gaps and accountability gaps, while proposing a model for strengthening state accountability to ensure the realization of constitutional objectives. The research employs a normative legal method using statutory, conceptual, case, and limited comparative approaches. The legal materials consist of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, relevant legislation, decisions of the Constitutional Court and the Supreme Court, as well as scholarly literature and official reports from state institutions. Data were analyzed using a normative-qualitative approach supported by gap analysis to identify discrepancies between legal norms (das sollen) and policy implementation (das sein). The findings indicate that the effectiveness of public policy cannot be assessed solely based on formal legality but must also consider functionality, accountability, and public participation as key indicators of constitutional effectiveness. The study reveals that legal gaps arise from regulatory disharmony, weak bureaucratic capacity, and institutional fragmentation, while accountability gaps result from fragmented oversight mechanisms that remain predominantly focused on administrative compliance. As its conceptual contribution, this research introduces the paradigm of constitutional effectiveness as a comprehensive framework for evaluating public policy, develops a typology of legal gaps and accountability gaps as analytical instruments, and proposes the concept of constitutional policy review as a post-implementation evaluation mechanism that complements judicial review. This model is expected to strengthen state accountability, enhance the quality of public governance, and ensure that public policies effectively realize constitutional values and the objectives of the state as mandated by the 1945 Constitution.

Keywords: *constitutional effectiveness, public policy, legal gap, accountability gap, constitutional policy review, state accountability.*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas konstitusional kebijakan publik di Indonesia melalui kajian normatif terhadap fenomena legal gap dan accountability gap, serta merumuskan model penguatan akuntabilitas negara yang mampu menjamin tercapainya tujuan konstitusional. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan secara terbatas. Bahan hukum yang digunakan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, serta berbagai literatur ilmiah dan laporan resmi lembaga negara. Analisis dilakukan secara normatif-kualitatif dengan pendekatan gap analysis untuk mengidentifikasi kesenjangan antara norma hukum (das sollen) dan implementasi kebijakan (das sein). Hasil penelitian menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan publik tidak cukup diukur berdasarkan legalitas formal, melainkan juga harus mempertimbangkan fungsionalitas, akuntabilitas, dan partisipasi publik sebagai indikator efektivitas konstitusional. Penelitian ini menemukan bahwa legal gap muncul akibat disharmoni regulasi, lemahnya kapasitas birokrasi, dan fragmentasi kelembagaan, sedangkan accountability gap disebabkan oleh sistem

pengawasan yang masih sektoral dan berorientasi pada kepatuhan administratif. Sebagai kontribusi konseptual, penelitian ini menawarkan paradigma efektivitas konstitusional sebagai kerangka evaluasi kebijakan publik, tipologi legal gap dan accountability gap sebagai instrumen analisis, serta konsep constitutional policy review sebagai mekanisme evaluasi pascaimplementasi yang melengkapi judicial review. Model tersebut diharapkan mampu memperkuat akuntabilitas negara, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan, serta memastikan bahwa setiap kebijakan publik benar-benar mewujudkan nilai-nilai konstitusi dan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945.

Kata Kunci: efektivitas konstitusional, kebijakan publik, legal gap, accountability gap, constitutional policy review, akuntabilitas negara.

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Fadhilah Ruslan, M. N. (2026). Efektifitas Konstitusional Kebijakan Publik di Indonesia: Tinjauan Normatif atas Legal Gap dan Akuntabilitas Negara. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 2(3), 2936-2952. <https://doi.org/10.63822/ggxa1z51>

PENDAHULUAN

Negara hukum menempatkan konstitusi sebagai dasar utama dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Dalam kerangka tersebut, setiap kebijakan publik pada dasarnya tidak hanya harus sah secara prosedural, tetapi juga harus mampu mewujudkan nilai-nilai konstitusional seperti keadilan, kepastian hukum, perlindungan hak asasi, partisipasi rakyat, dan akuntabilitas pemerintahan. Namun dalam praktiknya, tidak semua kebijakan publik yang secara formal dinyatakan sah mampu berjalan efektif dan selaras dengan tujuan konstitusi. Di Indonesia, kenyataan ini terlihat dari masih adanya kebijakan yang menimbulkan tumpang tindih kewenangan, lemahnya koordinasi antarlembaga, rendahnya partisipasi publik, serta ketidaksesuaian antara norma hukum dan pelaksanaannya di lapangan.

Dalam negara berkembang seperti Indonesia, persoalan tersebut menjadi semakin kompleks karena pelaksanaan kebijakan publik sering berhadapan dengan keterbatasan kapasitas kelembagaan, ketimpangan sumber daya antarwilayah, lemahnya pengawasan, dan kuatnya pengaruh kepentingan politik. Kondisi ini menunjukkan bahwa keberlakuan norma konstitusional tidak otomatis menjamin tercapainya efektivitas kebijakan. Di titik inilah muncul persoalan mendasar berupa kesenjangan antara apa yang dikehendaki oleh konstitusi dan apa yang benar-benar terjadi dalam praktik pemerintahan. Kesenjangan ini dapat dipahami sebagai legal gap, yaitu jarak antara norma konstitusional sebagai *das sollen* dan implementasi kebijakan sebagai *das sein*.

Kajian mengenai kebijakan publik selama ini cenderung dipisahkan dari kajian konstitusionalitas. Di satu sisi, penelitian administrasi publik lebih banyak menekankan aspek efektivitas, efisiensi, dan tata kelola. Di sisi lain, kajian hukum tata negara umumnya berfokus pada uji formil dan materiil terhadap peraturan perundang-undangan melalui mekanisme judicial review. Padahal, sebuah kebijakan publik tidak cukup hanya diuji dari kesesuaiannya dengan UUD 1945 pada tahap pembentukan. Yang tidak kalah penting adalah bagaimana kebijakan tersebut dijalankan, diawasi, dan dipertanggungjawabkan setelah berlaku. Dengan kata lain, dibutuhkan pendekatan yang lebih utuh untuk menilai sejauh mana kebijakan publik benar-benar menghadirkan efektivitas konstitusional.

Berdasarkan kondisi tersebut, konsep efektivitas konstitusional menjadi penting untuk dirumuskan secara lebih sistematis. Konsep ini tidak hanya menilai legalitas kebijakan, tetapi juga menghubungkan antara kesesuaian normatif, fungsionalitas kebijakan di lapangan, dan mekanisme akuntabilitas negara. Dengan pendekatan demikian, penelitian ini berupaya melihat bahwa kebijakan publik yang ideal bukan semata-mata kebijakan yang lolos pengujian konstitusional, melainkan kebijakan yang juga mampu bekerja secara nyata, dapat dipertanggungjawabkan, dan memberi perlindungan bagi kepentingan warga negara. Dalam perspektif ini, legalitas, akuntabilitas, dan efektivitas merupakan tiga unsur yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan.

Selain itu, peran lembaga-lembaga pengawas dan penguji konstitusionalitas seperti Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Ombudsman, DPR, KPK, dan Komisi Informasi perlu ditempatkan secara lebih integratif. Selama ini, lembaga-lembaga tersebut kerap dipahami secara terpisah, padahal dalam praktiknya mereka membentuk suatu jejaring akuntabilitas negara yang saling beririsan. Ketika kewenangan antar lembaga tidak terkoordinasi dengan baik, justru muncul celah pengawasan yang memperlebar accountability gap. Akibatnya, kebijakan yang secara formal tampak konstitusional dapat tetap gagal dalam implementasi karena tidak tersedia mekanisme koreksi yang efektif setelah kebijakan berjalan.

Berangkat dari persoalan tersebut, penelitian ini penting dilakukan untuk menawarkan pembacaan baru dalam hukum tata negara, khususnya dalam menilai kebijakan publik di Indonesia. Penelitian ini tidak hanya hendak menjelaskan adanya ketidaksesuaian antara norma konstitusi dan praktik kebijakan, tetapi juga berupaya merumuskan model konseptual yang dapat digunakan untuk menutup kesenjangan tersebut. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik dalam pengembangan teori hukum tata negara, sekaligus kontribusi praktis bagi perbaikan desain akuntabilitas negara di Indonesia.

Penelitian ini menjadi relevan karena konteks negara berkembang menuntut adanya pendekatan yang lebih kritis dan adaptif terhadap dinamika penyelenggaraan pemerintahan. Dalam situasi ketika kebijakan publik sering dipengaruhi oleh keterbatasan institusional dan resistensi implementasi, maka ukuran keberhasilan kebijakan tidak dapat hanya bertumpu pada kesesuaian teks hukum. Diperlukan ukuran yang lebih komprehensif, yaitu ukuran yang mampu membaca hubungan antara konstitusi, kebijakan, pelaksanaan, dan akuntabilitas. Oleh karena itu, penelitian ini mengangkat tema Efektivitas Konstitusional Kebijakan Publik di Indonesia: Tinjauan Normatif atas Legal Gap dan Akuntabilitas Negara sebagai upaya menjawab kebutuhan tersebut.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*yuridis-normatif*), yaitu penelitian yang mengkaji hukum sebagai norma tertulis dengan menelaah bahan-bahan hukum yang relevan untuk menjawab permasalahan hukum yang diangkat. Pendekatan ini dipilih karena objek kajian dalam penelitian ini adalah norma hukum, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan terkait kebijakan publik dan akuntabilitas negara, serta putusan Mahkamah Konstitusi, yang dianalisis untuk menemukan konsistensi maupun kesenjangan (*legal gap*) antara norma konstitusional dengan praktik penyelenggaraan kebijakan publik. Guna memperkuat analisis pada dimensi implementasi dan akuntabilitas, penelitian ini juga didukung oleh data sekunder yang bersifat non-doktrinal, berupa laporan resmi lembaga negara, hasil pengawasan, dan dokumentasi kasus kebijakan publik, tanpa melakukan pengumpulan data primer melalui wawancara atau survei lapangan, sehingga penelitian ini tetap berada dalam ranah penelitian hukum normatif yang diperkaya data sekunder.

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan secara kombinitif. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk menelaah UUD 1945 beserta peraturan perundang-undangan yang mengatur kebijakan publik dan akuntabilitas negara, seperti Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk membangun kerangka teoretis mengenai efektivitas konstitusional, dengan merujuk pada doktrin dan pandangan para ahli mengenai efektivitas hukum, kebijakan publik, dan akuntabilitas negara, mengingat konsep efektivitas konstitusional yang diajukan dalam penelitian ini belum memiliki definisi operasional yang baku dalam literatur yang ada. Ketiga, pendekatan kasus (*case approach*) digunakan untuk menelaah putusan-putusan Mahkamah Konstitusi maupun kasus kebijakan publik tertentu sebagai ilustrasi konkret terjadinya kesenjangan antara norma konstitusional dan pelaksanaannya. Keempat, pendekatan perbandingan (*comparative approach*) digunakan secara terbatas sebagai pendukung, dengan

membandingkan mekanisme akuntabilitas konstitusional yang berlaku di negara lain untuk memperkaya rumusan rekomendasi.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas tiga jenis. Bahan hukum primer meliputi UUD 1945, peraturan perundang-undangan terkait, serta putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yang relevan dengan pokok bahasan. Bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta laporan resmi lembaga negara seperti Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan Komisi Informasi Pusat. Adapun bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber-sumber penunjang lain yang digunakan untuk membantu penelusuran dan pemaknaan istilah hukum yang digunakan dalam penelitian.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menelusuri, mengumpulkan, dan mengklasifikasikan peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, jurnal ilmiah, dan laporan lembaga negara secara sistematis sesuai dengan kebutuhan analisis penelitian. Bahan hukum yang telah terkumpul kemudian dianalisis menggunakan metode analisis normatif-kualitatif, yaitu dengan menafsirkan bahan hukum secara sistematis dan kontekstual untuk menilai kesesuaian norma kebijakan publik dengan UUD 1945. Selain itu, penelitian ini menggunakan analisis kesenjangan (*gap analysis*) untuk mengidentifikasi kesenjangan hukum pada tiga lapis, yaitu kesenjangan norma, kesenjangan implementasi, dan kesenjangan akuntabilitas, dengan cara membandingkan antara norma hukum yang seharusnya berlaku (*das Sollen*) dengan kenyataan pelaksanaan kebijakan yang tersedia dalam data sekunder (*das Sein*). Tahap akhir analisis bersifat deskriptif-preskriptif, di mana tahap deskriptif digunakan untuk memetakan kondisi kesenjangan yang ditemukan, sedangkan tahap preskriptif digunakan untuk merumuskan rekomendasi berupa model mekanisme peninjauan kebijakan berbasis konstitusi pascaimplementasi sebagai kontribusi dari penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konseptualisasi Efektivitas Konstitusional Kebijakan Publik

1. Konsep Negara Hukum dan Negara Kesejahteraan dalam UUD 1945

Konstitusi Indonesia menempatkan negara hukum (*rechtsstaat*) dan negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai dua fondasi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) secara eksplisit menegaskan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum.*” Ketentuan tersebut tidak hanya menuntut agar setiap tindakan pemerintah memiliki dasar hukum, tetapi juga menghendaki agar penyelenggaraan kekuasaan senantiasa diarahkan untuk melindungi hak konstitusional warga negara, menjamin kepastian hukum, serta mewujudkan keadilan substantif.

Konsep negara hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dipahami secara sempit sebagai supremasi peraturan perundang-undangan. Setelah perubahan UUD 1945, paradigma negara hukum berkembang menuju *constitutional state*, yaitu negara yang menempatkan konstitusi sebagai norma hukum tertinggi sekaligus sebagai sumber legitimasi penyelenggaraan kekuasaan negara. Dengan demikian, setiap kebijakan publik bukan hanya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan, tetapi juga wajib mencerminkan nilai-nilai konstitusi, termasuk penghormatan terhadap hak asasi manusia, demokrasi, keadilan sosial, dan prinsip pembatasan kekuasaan.

Di sisi lain, Pembukaan UUD 1945, khususnya alinea keempat, menegaskan tujuan negara Indonesia, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia. Rumusan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia tidak hanya menganut konsep negara hukum formal, tetapi juga mengembangkan karakter negara kesejahteraan yang menempatkan pemerintah sebagai aktor aktif dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik.

Karakteristik negara kesejahteraan mengandung konsekuensi bahwa negara tidak cukup hanya berfungsi sebagai penjaga ketertiban (*night-watchman state*), melainkan juga berkewajiban melakukan intervensi melalui kebijakan ekonomi, sosial, pendidikan, kesehatan, dan pelayanan publik lainnya. Oleh karena itu, kualitas suatu kebijakan publik tidak dapat diukur hanya dari keberadaan dasar hukum yang sah, melainkan juga dari kemampuannya merealisasikan tujuan konstitusional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Dengan demikian, hubungan antara negara hukum dan negara kesejahteraan dalam sistem konstitusi Indonesia bersifat komplementer. Negara hukum menyediakan legitimasi normatif bagi setiap tindakan pemerintah, sedangkan negara kesejahteraan memberikan orientasi substantif mengenai tujuan yang hendak dicapai. Sinergi keduanya menjadi dasar konseptual dalam menilai efektivitas konstitusional suatu kebijakan publik.

2. Teori Efektivitas Hukum sebagai Landasan Analisis

Pembahasan mengenai efektivitas konstitusional kebijakan publik memerlukan landasan teoritis yang mampu menjelaskan hubungan antara norma hukum dan implementasinya. Dalam konteks ini, teori efektivitas hukum yang dikembangkan oleh Hans Kelsen, Lawrence M. Friedman, dan Soerjono Soekanto memberikan perspektif yang saling melengkapi.

Hans Kelsen memandang hukum sebagai suatu sistem norma yang tersusun secara hierarkis (*Stufenbau Theory*), di mana keberlakuan suatu norma bergantung pada kesesuaiannya dengan norma yang lebih tinggi hingga berpuncak pada konstitusi sebagai *grundnorm*. Dalam perspektif ini, efektivitas suatu norma berkaitan dengan keberlakuannya dalam praktik sosial. Suatu norma memang dapat dinyatakan sah secara yuridis, tetapi apabila tidak dipatuhi atau tidak dapat diterapkan secara nyata, maka efektivitasnya menjadi dipertanyakan. Dengan demikian, legalitas formal tidak selalu identik dengan keberhasilan hukum dalam mengatur kehidupan masyarakat.

Pandangan tersebut kemudian diperkaya oleh Lawrence M. Friedman melalui teori sistem hukum (*legal system theory*). Friedman menjelaskan bahwa efektivitas hukum dipengaruhi oleh tiga elemen utama, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum mencakup lembaga-lembaga yang menjalankan hukum, substansi hukum berkaitan dengan norma dan peraturan yang berlaku, sedangkan budaya hukum merujuk pada sikap, nilai, dan kesadaran masyarakat terhadap hukum. Ketiga elemen tersebut harus berjalan secara seimbang agar hukum mampu mencapai tujuan yang diharapkan.

Dalam konteks kebijakan publik di Indonesia, teori Friedman menunjukkan bahwa kegagalan implementasi kebijakan tidak selalu disebabkan oleh kelemahan regulasi. Banyak kebijakan yang secara normatif telah memenuhi persyaratan hukum, namun pelaksanaannya tidak efektif karena lemahnya kapasitas birokrasi, rendahnya koordinasi antarlembaga, atau minimnya kepatuhan aparat terhadap prinsip-

prinsip hukum. Oleh sebab itu, evaluasi efektivitas kebijakan harus mencakup keseluruhan sistem hukum, bukan hanya aspek normatifnya.

Sementara itu, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa efektivitas hukum dipengaruhi oleh lima faktor, yaitu faktor hukum, penegak hukum, sarana atau fasilitas, masyarakat, dan kebudayaan. Kelima faktor tersebut memberikan kerangka yang lebih kontekstual dalam menjelaskan mengapa suatu kebijakan publik dapat berhasil atau justru gagal diterapkan. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, lemahnya koordinasi kelembagaan, keterbatasan sumber daya, serta rendahnya partisipasi masyarakat sering kali menjadi penyebab utama tidak tercapainya tujuan kebijakan.

Ketiga teori tersebut menunjukkan bahwa efektivitas hukum tidak cukup diukur dari keberadaan norma yang sah secara yuridis. Efektivitas baru dapat diwujudkan apabila norma hukum mampu diimplementasikan secara konsisten melalui sistem kelembagaan yang bekerja secara optimal serta didukung oleh budaya hukum yang berkembang dalam masyarakat. Perspektif inilah yang menjadi dasar dalam membangun konsep efektivitas konstitusional kebijakan publik.

3. Konstitusionalitas Kebijakan Publik

Konstitusionalitas kebijakan publik merupakan konsep yang menempatkan konstitusi sebagai parameter utama dalam pembentukan maupun pelaksanaan kebijakan negara. Selama ini, pengujian konstitusionalitas lebih banyak dipahami melalui mekanisme *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang atau oleh Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pendekatan tersebut berorientasi pada kesesuaian norma hukum dengan UUD 1945.

Namun, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, persoalan konstitusionalitas tidak berhenti pada tahap pembentukan norma. Banyak kebijakan yang secara formal telah dinyatakan konstitusional, tetapi implementasinya justru menghasilkan ketidakadilan, diskriminasi, atau penyimpangan dari tujuan konstitusi. Fenomena ini menunjukkan bahwa pengujian konstitusionalitas secara normatif belum mampu menjamin keberhasilan kebijakan dalam mewujudkan nilai-nilai konstitusional secara nyata.

Oleh karena itu, konstitusionalitas kebijakan publik perlu dipahami secara lebih substantif. Konstitusionalitas tidak hanya mencakup kesesuaian dengan norma konstitusi, tetapi juga kemampuan kebijakan dalam melindungi hak konstitusional warga negara, mewujudkan kesejahteraan umum, serta menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan akuntabel. Dengan perspektif tersebut, konstitusi tidak lagi diposisikan hanya sebagai alat pengujian hukum, melainkan juga sebagai pedoman evaluasi terhadap hasil implementasi kebijakan publik.

4. Perumusan Konsep Efektivitas Konstitusional

Berdasarkan uraian sebelumnya, penelitian ini mengajukan konsep **efektivitas konstitusional** sebagai pendekatan analitis untuk menilai keberhasilan kebijakan publik secara lebih komprehensif. Konsep ini lahir dari kebutuhan untuk menjembatani dua pendekatan yang selama ini berkembang secara terpisah, yaitu efektivitas kebijakan dalam administrasi publik dan konstitusionalitas dalam hukum tata negara.

Efektivitas konstitusional dimaknai sebagai tingkat keberhasilan suatu kebijakan publik dalam mewujudkan tujuan dan nilai-nilai konstitusi melalui kebijakan yang sah secara hukum, berfungsi secara nyata, dapat dipertanggungjawabkan, serta memperoleh legitimasi dari partisipasi masyarakat. Definisi ini

memperluas pengertian konstusionalitas yang selama ini lebih berorientasi pada pengujian norma menjadi evaluasi terhadap keseluruhan siklus kebijakan, mulai dari perumusan, implementasi, hingga pertanggungjawaban.

Maka suatu kebijakan tidak dapat dinilai efektif hanya karena telah memenuhi prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan atau lolos dari pengujian konstusional di Mahkamah Konstitusi. Kebijakan tersebut juga harus mampu menghasilkan manfaat nyata bagi masyarakat, dijalankan secara transparan dan akuntabel, serta membuka ruang partisipasi publik dalam seluruh proses penyelenggaraannya.

Konsep efektivitas konstusional yang dirumuskan dalam penelitian ini menjadi kontribusi konseptual untuk memperluas paradigma evaluasi kebijakan publik di Indonesia, dari pendekatan yang semata-mata berorientasi pada legalitas menuju pendekatan yang mengintegrasikan dimensi normatif, institusional, dan demokratis.

5. Indikator Efektivitas Konstusional Kebijakan Publik

Sebagai konsep analitis, efektivitas konstusional perlu dioperasionalkan melalui sejumlah indikator yang dapat digunakan dalam mengevaluasi kebijakan publik. Penelitian ini mengusulkan empat indikator utama, yaitu legalitas, fungsionalitas, akuntabilitas, dan partisipasi publik.

Pertama, legalitas. Indikator ini mengukur kesesuaian kebijakan dengan hierarki peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip konstusional. Kebijakan harus dibentuk oleh lembaga yang berwenang, mengikuti prosedur yang ditentukan, serta tidak bertentangan dengan hak-hak konstusional warga negara. Legalitas merupakan syarat dasar bagi keberlakuan suatu kebijakan, namun bukan satu-satunya ukuran efektivitas.

Kedua, fungsionalitas. Indikator ini menilai sejauh mana kebijakan mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Kebijakan yang sah secara hukum belum tentu efektif apabila implementasinya tidak mampu menyelesaikan persoalan publik yang menjadi dasar pembentukannya. Oleh karena itu, evaluasi terhadap hasil (*outcome*) dan dampak (*impact*) kebijakan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari efektivitas konstusional.

Ketiga, akuntabilitas. Indikator ini berkaitan dengan adanya mekanisme pertanggungjawaban yang memungkinkan pemerintah menjelaskan, mempertanggungjawabkan, serta memperbaiki pelaksanaan kebijakan apabila terjadi penyimpangan. Akuntabilitas tidak hanya diwujudkan melalui pengawasan oleh lembaga negara, tetapi juga melalui transparansi informasi, akses terhadap mekanisme pengaduan, serta evaluasi kebijakan secara berkelanjutan.

Keempat, partisipasi publik. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu prinsip demokrasi konstusional yang berfungsi memperkuat legitimasi kebijakan publik. Keterlibatan masyarakat sejak tahap perumusan, pelaksanaan, hingga evaluasi kebijakan memungkinkan kebijakan lebih responsif terhadap kebutuhan publik sekaligus memperkecil potensi penyalahgunaan kewenangan. Dalam konteks efektivitas konstusional, partisipasi tidak dipandang sebagai pelengkap prosedural, melainkan sebagai indikator substantif yang menentukan keberhasilan kebijakan dalam mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat.

Keempat indikator tersebut saling berkaitan dan membentuk suatu kerangka evaluasi yang utuh. Legalitas memastikan bahwa kebijakan memiliki dasar konstusional yang kuat, fungsionalitas menilai

keberhasilan implementasinya, akuntabilitas menjamin adanya mekanisme pengawasan dan koreksi, sedangkan partisipasi publik memberikan legitimasi demokratis terhadap keseluruhan proses kebijakan. Melalui kerangka ini, efektivitas konstitusional tidak lagi dipahami sebatas kepatuhan terhadap norma hukum, melainkan sebagai kemampuan kebijakan publik untuk mengaktualisasikan nilai-nilai konstitusi dalam praktik penyelenggaraan negara. Dengan demikian, konsep tersebut diharapkan dapat menjadi instrumen analitis yang lebih komprehensif dalam menilai kualitas kebijakan publik sekaligus menawarkan perspektif baru dalam pengembangan kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara di Indonesia.

B. Legal Gap and Accountability Gap dalam Implementasi Kebijakan Publik di Indonesia

1. Legal Gap sebagai Permasalahan Implementasi Kebijakan Publik

Dalam perspektif negara hukum, pembentukan kebijakan publik pada dasarnya merupakan instrumen untuk mewujudkan tujuan konstitusi sebagaimana termuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, keberadaan suatu kebijakan yang sah secara yuridis tidak selalu berbanding lurus dengan keberhasilannya dalam mencapai tujuan yang dikehendaki oleh konstitusi. Pada titik inilah muncul fenomena *legal gap*, yaitu kesenjangan antara norma hukum yang seharusnya berlaku (*das Sollen*) dengan realitas implementasi kebijakan (*das Sein*).

Selama ini, kajian hukum tata negara cenderung memaknai *legal gap* sebagai pertentangan antara peraturan perundang-undangan dengan norma konstitusi yang diselesaikan melalui mekanisme *judicial review*. Pendekatan tersebut memang penting untuk menjamin supremasi konstitusi, tetapi belum sepenuhnya mampu menjelaskan berbagai kegagalan kebijakan yang secara formal telah memenuhi syarat konstitusional. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, banyak kebijakan yang lolos dari pengujian konstitusional, namun implementasinya justru menghasilkan ketimpangan pelayanan publik, rendahnya perlindungan hak warga negara, maupun tidak tercapainya tujuan kesejahteraan sebagaimana diamanatkan konstitusi.

Fenomena tersebut menunjukkan bahwa *legal gap* tidak selalu berakar pada cacat normatif dalam pembentukan kebijakan, melainkan juga dapat muncul akibat lemahnya implementasi, koordinasi kelembagaan, maupun mekanisme pengawasan. Dengan demikian, kesenjangan hukum perlu dipahami secara lebih luas sebagai perbedaan antara tujuan konstitusional yang hendak dicapai dengan realisasi kebijakan dalam praktik pemerintahan.

Dalam konteks penelitian ini, *legal gap* tidak diposisikan hanya sebagai persoalan validitas norma, tetapi sebagai persoalan efektivitas konstitusional kebijakan publik. Artinya, suatu kebijakan dapat dikatakan mengalami *legal gap* ketika keberlakuan hukumnya tidak mampu diterjemahkan menjadi perlindungan hak konstitusional, pelayanan publik yang berkualitas, maupun pencapaian tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945.

2. Tipologi Legal Gap dalam Implementasi Kebijakan Publik

Penelitian ini mengembangkan tipologi *legal gap* sebagai instrumen analitis untuk menjelaskan sumber kegagalan kebijakan publik secara lebih komprehensif. Berbeda dengan penelitian terdahulu yang umumnya hanya menyoroti pertentangan norma, penelitian ini mengidentifikasi dua bentuk utama kesenjangan yang saling berkaitan, yaitu *legal gap* dan *accountability gap*.

a. Legal Gap

Legal gap merupakan kesenjangan yang muncul ketika norma hukum yang menjadi dasar kebijakan tidak mampu diterjemahkan secara efektif dalam pelaksanaannya. Kesenjangan ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain disharmoni peraturan perundang-undangan, ketidakjelasan norma, tumpang tindih kewenangan antarinstansi, maupun lemahnya kapasitas birokrasi dalam melaksanakan kebijakan.

Sebagai contoh, berbagai program pelayanan publik telah memiliki landasan hukum yang relatif lengkap melalui undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan teknis. Akan tetapi, implementasinya di tingkat daerah sering kali berbeda karena adanya variasi kapasitas kelembagaan, keterbatasan anggaran, serta perbedaan interpretasi terhadap norma hukum. Kondisi tersebut mengakibatkan tujuan kebijakan tidak tercapai secara merata, meskipun secara formal tidak terdapat pelanggaran konstitusi.

Dari perspektif efektivitas konstitusional, *legal gap* menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap prosedur pembentukan hukum belum cukup menjamin keberhasilan kebijakan. Keberhasilan tersebut sangat bergantung pada kemampuan sistem pemerintahan menerjemahkan norma hukum menjadi tindakan administratif yang konsisten dan berorientasi pada kepentingan publik.

b. Accountability Gap

Selain kesenjangan normatif, implementasi kebijakan publik di Indonesia juga menghadapi persoalan *accountability gap*. Istilah ini merujuk pada kondisi ketika mekanisme pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan kebijakan tidak berjalan secara efektif, sehingga penyimpangan, maladministrasi, maupun kegagalan implementasi tidak memperoleh koreksi yang memadai.

Accountability gap terjadi karena sistem akuntabilitas negara masih cenderung berorientasi pada pengawasan administratif dan kepatuhan prosedural, bukan pada pencapaian tujuan konstitusional. Evaluasi terhadap suatu kebijakan sering kali berhenti pada aspek serapan anggaran, kepatuhan terhadap prosedur birokrasi, atau indikator administratif lainnya, tanpa mengukur apakah kebijakan tersebut benar-benar memberikan perlindungan terhadap hak konstitusional masyarakat dan meningkatkan kesejahteraan publik.

Persoalan ini semakin kompleks karena pengawasan kebijakan dilakukan oleh berbagai lembaga yang memiliki kewenangan berbeda-beda. Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945, Mahkamah Agung menguji peraturan di bawah undang-undang, Ombudsman mengawasi maladministrasi, Komisi Pemberantasan Korupsi berfokus pada tindak pidana korupsi, DPR menjalankan fungsi pengawasan politik, sedangkan Komisi Informasi menjamin keterbukaan informasi publik. Meskipun masing-masing lembaga memiliki fungsi yang penting, koordinasi antarlembaga belum sepenuhnya terintegrasi sehingga masih terdapat ruang yang tidak tersentuh oleh mekanisme pengawasan.

Akibatnya, ketika suatu kebijakan telah dinyatakan sah secara hukum tetapi gagal dalam implementasi, tidak terdapat mekanisme yang secara komprehensif mengevaluasi kegagalan tersebut dari perspektif konstitusional. Kondisi inilah yang memperlihatkan adanya *accountability*

gap, yaitu kekosongan mekanisme koreksi terhadap kebijakan yang secara normatif sah tetapi tidak efektif dalam mewujudkan tujuan negara.

3. Faktor Penyebab Legal Gap dan Accountability Gap

Keberadaan *legal gap* dan *accountability gap* dalam implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh berbagai faktor yang saling berkaitan. Diantaranya: disharmoni regulasi yaitu kompleksitas sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia sering kali menghasilkan norma yang tumpang tindih, inkonsisten, atau multitafsir. Kondisi tersebut menyulitkan aparatur pemerintah dalam menerapkan kebijakan secara seragam serta membuka ruang terjadinya perbedaan interpretasi di antara instansi pelaksana. Fragmentasi kelembagaan yaitu banyaknya lembaga yang memiliki fungsi pengawasan menyebabkan mekanisme akuntabilitas berjalan secara sektoral. Setiap lembaga bekerja berdasarkan kewenangan masing-masing tanpa adanya sistem evaluasi yang terpadu terhadap implementasi kebijakan publik. Akibatnya, berbagai persoalan implementasi sering kali berada di luar jangkauan pengawasan institusi tertentu. Selanjutnya lemahnya kapasitas birokrasi. Implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasi, tetapi juga oleh kemampuan aparatur dalam menerjemahkan norma hukum ke dalam tindakan administratif. Keterbatasan sumber daya manusia, rendahnya kompetensi hukum administrasi, serta minimnya koordinasi antarlembaga menjadi faktor yang memperbesar kesenjangan antara norma dan praktik.

Intervensi politik juga ikut berpengaruh yaitu dalam praktik pemerintahan, proses implementasi kebijakan tidak jarang dipengaruhi oleh kepentingan politik jangka pendek yang menggeser orientasi kebijakan dari kepentingan konstitusional menuju kepentingan elektoral atau kelompok tertentu. Kondisi tersebut berpotensi melemahkan independensi birokrasi sekaligus mengurangi efektivitas mekanisme pengawasan. Terakhir yaitu terkait dengan rendahnya partisipasi masyarakat. Meskipun prinsip partisipasi telah memperoleh pengakuan dalam berbagai regulasi, pelibatan masyarakat dalam evaluasi kebijakan masih bersifat formalistik. Akibatnya, aspirasi masyarakat kurang terakomodasi sebagai bagian dari mekanisme koreksi terhadap kebijakan yang tidak efektif.

4. Implikasi Legal Gap dan Accountability Gap terhadap Efektivitas Konstitusional

Keberadaan *legal gap* dan *accountability gap* memiliki implikasi yang signifikan terhadap efektivitas konstitusional kebijakan publik. Kedua bentuk kesenjangan tersebut mengurangi kemampuan negara dalam memenuhi tujuan konstitusional, khususnya perlindungan hak warga negara, penyediaan pelayanan publik yang berkualitas, dan pencapaian kesejahteraan umum. Dalam kondisi demikian, legalitas formal suatu kebijakan tidak lagi cukup untuk menjamin bahwa nilai-nilai konstitusi benar-benar diwujudkan dalam praktik pemerintahan.

Implikasi selanjutnya terkait *legal gap* dan *accountability gap* berpotensi menurunkan legitimasi penyelenggaraan pemerintahan. Masyarakat cenderung menilai keberhasilan negara berdasarkan manfaat nyata yang mereka rasakan, bukan semata-mata dari keberadaan regulasi. Ketika kebijakan yang telah disusun secara sah ternyata tidak memberikan hasil yang diharapkan atau tidak memiliki mekanisme koreksi yang efektif, kepercayaan publik terhadap institusi negara akan mengalami penurunan.

Serta kedua kesenjangan tersebut menunjukkan adanya kebutuhan untuk mengembangkan paradigma evaluasi kebijakan yang melampaui pendekatan legalistik. Evaluasi kebijakan tidak cukup

dilakukan melalui pengujian konstiusional terhadap norma hukum, tetapi juga harus mencakup penilaian terhadap implementasi, dampak kebijakan, efektivitas pengawasan, serta kualitas mekanisme pertanggungjawaban negara. Dengan demikian, pengukuran efektivitas konstiusional tidak berhenti pada aspek legalitas, melainkan mencakup kemampuan sistem pemerintahan memastikan bahwa setiap kebijakan benar-benar mengaktualisasikan nilai-nilai konstiusi dalam kehidupan masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, dapat dipahami bahwa *legal gap* dan *accountability gap* merupakan dua bentuk kesenjangan yang saling berkaitan dalam menjelaskan kegagalan implementasi kebijakan publik di Indonesia. *Legal gap* menunjukkan adanya perbedaan antara norma hukum dengan realisasi pelaksanaannya, sedangkan *accountability gap* menggambarkan lemahnya mekanisme pertanggungjawaban dan koreksi terhadap kebijakan yang telah dijalankan. Kedua konsep tersebut melengkapi pendekatan konstiusionalitas yang selama ini lebih berfokus pada pengujian norma, sekaligus memperkuat argumentasi bahwa efektivitas konstiusional kebijakan publik harus diukur tidak hanya dari aspek legalitas formal, tetapi juga dari keberhasilan implementasi dan kualitas akuntabilitas negara. Dalam konteks inilah, konsep efektivitas konstiusional yang dikembangkan dalam penelitian ini menawarkan kerangka analitis yang lebih komprehensif untuk menilai keberhasilan kebijakan publik dalam mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

C. Model Penguatan Akuntabilitas Negara untuk Mewujudkan Efektivitas Konstiusional Kebijakan Publik

1. Urgensi Rekonstruksi Model Akuntabilitas Negara

Perkembangan penyelenggaraan pemerintahan modern menunjukkan bahwa akuntabilitas negara tidak lagi dapat dipahami sebagai kewajiban administratif untuk mempertanggungjawabkan penggunaan kewenangan kepada lembaga pengawas semata. Dalam negara demokrasi konstiusional, akuntabilitas merupakan mekanisme yang memastikan bahwa setiap tindakan pemerintah tetap berada dalam koridor konstiusi serta berorientasi pada pemenuhan hak-hak warga negara. Dengan demikian, keberhasilan suatu kebijakan publik tidak cukup diukur melalui kepatuhan terhadap prosedur pembentukan maupun pelaksanaannya, tetapi juga melalui kemampuan negara mempertanggungjawabkan hasil kebijakan tersebut kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan.

Permasalahan yang berkembang dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menunjukkan bahwa sistem akuntabilitas yang ada masih berorientasi pada *compliance accountability*, yaitu akuntabilitas yang menitikberatkan pada kepatuhan terhadap ketentuan administratif, pengelolaan anggaran, serta prosedur birokrasi. Pendekatan tersebut memang penting dalam menjaga tertib administrasi pemerintahan, tetapi belum mampu menjawab persoalan yang lebih mendasar, yakni apakah suatu kebijakan benar-benar telah mewujudkan tujuan konstiusional negara sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Akibatnya, berbagai kebijakan yang secara administratif dinilai berhasil belum tentu memberikan perlindungan terhadap hak konstiusional warga negara ataupun meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya, terdapat kebijakan yang secara prosedural memenuhi seluruh persyaratan hukum, namun dalam implementasinya justru menimbulkan ketimpangan pelayanan publik, diskriminasi, maupun pembatasan terhadap hak-hak konstiusional. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa sistem akuntabilitas negara masih menyisakan ruang yang belum mampu menjamin efektivitas konstiusional kebijakan publik.

Berdasarkan kondisi tersebut, diperlukan rekonstruksi model akuntabilitas negara yang tidak lagi hanya berorientasi pada kepatuhan administratif, tetapi juga pada pencapaian nilai-nilai konstitusi. Rekonstruksi tersebut penting untuk menjembatani kesenjangan antara legalitas formal dengan keberhasilan implementasi kebijakan sehingga fungsi negara hukum dan negara kesejahteraan dapat berjalan secara harmonis.

2. Kelemahan Sistem Akuntabilitas Kebijakan Publik di Indonesia

Secara normatif, Indonesia telah memiliki berbagai instrumen pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Pengawasan tersebut dilakukan melalui mekanisme politik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, pengawasan yudisial oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, pengawasan administratif oleh Ombudsman Republik Indonesia, pengawasan terhadap tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, pengawasan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan, serta pengawasan keterbukaan informasi oleh Komisi Informasi.

Keberadaan berbagai institusi tersebut menunjukkan bahwa sistem akuntabilitas negara telah dibangun secara kelembagaan. Akan tetapi, efektivitasnya masih menghadapi sejumlah persoalan mendasar.

Mekanisme pengawasan masih bersifat sektoral sehingga masing-masing lembaga bekerja berdasarkan kewenangannya sendiri tanpa adanya sistem evaluasi kebijakan yang terintegrasi. Mahkamah Konstitusi, misalnya, berfokus pada pengujian konstiusionalitas norma undang-undang, sedangkan Ombudsman hanya menilai aspek maladministrasi dalam pelayanan publik. Di sisi lain, DPR lebih menitikberatkan pada pengawasan politik terhadap pemerintah. Fragmentasi tersebut menyebabkan tidak adanya satu mekanisme yang secara komprehensif mengevaluasi apakah suatu kebijakan benar-benar telah memenuhi tujuan konstitusi.

Selanjutnya, sistem pengawasan lebih banyak dilakukan sebelum atau pada saat kebijakan dilaksanakan, sementara evaluasi pascaimplementasi (*post-implementation review*) masih sangat terbatas. Setelah suatu kebijakan memperoleh legitimasi hukum dan mulai diterapkan, tidak terdapat instrumen konstitusional yang secara sistematis menilai dampak kebijakan terhadap pemenuhan hak-hak konstitusional masyarakat.

Indikator keberhasilan kebijakan juga masih didominasi oleh ukuran administratif, seperti tingkat penyerapan anggaran, realisasi program, atau kepatuhan terhadap prosedur. Indikator tersebut belum sepenuhnya mencerminkan keberhasilan negara dalam memenuhi tujuan konstitusional berupa keadilan sosial, perlindungan hak asasi manusia, dan kesejahteraan umum.

Serta keterlibatan masyarakat dalam mekanisme evaluasi kebijakan masih bersifat formalistik. Partisipasi publik sering kali berhenti pada tahap konsultasi atau penyampaian aspirasi tanpa adanya jaminan bahwa masukan tersebut benar-benar memengaruhi proses pengambilan keputusan maupun evaluasi kebijakan. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada minimnya jumlah lembaga pengawas, melainkan pada belum terbangunnya sistem akuntabilitas yang mampu menghubungkan seluruh instrumen pengawasan dalam satu kerangka evaluasi konstitusional yang terpadu.

3. Rekonstruksi Model Akuntabilitas Negara Berbasis Efektivitas Konstitusional

Berdasarkan kelemahan tersebut, penelitian ini menawarkan model penguatan akuntabilitas negara yang berorientasi pada efektivitas konstitusional kebijakan publik. Model ini tidak dimaksudkan untuk membentuk lembaga negara baru, melainkan merekonstruksi cara kerja sistem pengawasan yang telah ada agar lebih terintegrasi dan berorientasi pada tujuan konstitusi. Model yang diusulkan dibangun atas empat pilar utama.

a. Akuntabilitas Berbasis Legalitas Konstitusional

Pilar pertama menempatkan legalitas sebagai fondasi setiap kebijakan publik. Setiap kebijakan harus memenuhi prinsip supremasi konstitusi, memiliki dasar kewenangan yang jelas, serta tidak bertentangan dengan hak-hak konstitusional warga negara. Namun demikian, legalitas tidak boleh dipahami semata sebagai kepatuhan terhadap prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Legalitas juga harus mencakup kesesuaian substansi kebijakan dengan nilai-nilai dasar konstitusi, seperti keadilan, persamaan di hadapan hukum, penghormatan terhadap hak asasi manusia, serta perlindungan terhadap kelompok rentan. Dengan demikian, legalitas berfungsi sebagai **prasyarat awal** bagi efektivitas konstitusional, bukan sebagai ukuran akhir keberhasilan kebijakan.

b. Akuntabilitas Berbasis Kinerja Konstitusional

Pilar kedua menggeser orientasi evaluasi dari sekadar kepatuhan administratif menuju pencapaian tujuan konstitusional (*constitutional performance*). Dalam model ini, keberhasilan kebijakan tidak lagi hanya diukur melalui indikator birokrasi, tetapi juga berdasarkan dampaknya terhadap perlindungan hak warga negara, peningkatan kesejahteraan masyarakat, pengurangan ketimpangan sosial, serta peningkatan kualitas pelayanan publik.

Konsep ini memperluas paradigma akuntabilitas publik yang selama ini lebih menitikberatkan pada *output* menjadi evaluasi terhadap *outcome* dan *impact*. Dengan demikian, ukuran keberhasilan kebijakan menjadi lebih substantif karena dikaitkan secara langsung dengan amanat konstitusi.

c. Akuntabilitas Berbasis Integrasi Kelembagaan

Pilar ketiga menekankan pentingnya sinergi antar lembaga pengawas. Selama ini, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Ombudsman, DPR, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Pemberantasan Korupsi, maupun Komisi Informasi bekerja berdasarkan kewenangan masing-masing. Meskipun pembagian kewenangan tersebut penting dalam sistem ketatanegaraan, koordinasi yang belum optimal sering kali menimbulkan celah pengawasan (*accountability gap*).

Oleh karena itu, penelitian ini mengusulkan terbentuknya mekanisme koordinasi evaluasi kebijakan yang memungkinkan pertukaran data, sinkronisasi rekomendasi, serta penyusunan indikator bersama mengenai efektivitas konstitusional kebijakan publik. Integrasi tersebut tidak mengubah kewenangan konstitusional masing-masing lembaga, tetapi memperkuat hubungan fungsional di antara mereka sehingga pengawasan menjadi lebih komprehensif.

d. Akuntabilitas Berbasis Partisipasi Publik

Pilar keempat menempatkan masyarakat sebagai bagian integral dari sistem pengawasan negara. Dalam negara demokrasi konstitusional, akuntabilitas tidak hanya berlangsung secara vertikal antara pemerintah dan lembaga pengawas, tetapi juga secara horizontal melalui keterlibatan masyarakat.

Partisipasi publik dalam model ini tidak terbatas pada konsultasi saat penyusunan kebijakan, melainkan juga mencakup pemantauan implementasi, penyampaian pengaduan, evaluasi dampak kebijakan, serta pemberian masukan terhadap perbaikan kebijakan. Dengan demikian, masyarakat tidak lagi diposisikan sebagai objek kebijakan, tetapi sebagai subjek yang memiliki hak konstitusional untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

4. Constitutional Policy Review sebagai Instrumen Penguatan Akuntabilitas

Salah satu kontribusi utama penelitian ini adalah pengembangan gagasan **constitutional policy review** sebagai mekanisme evaluasi konstitusional pascaimplementasi. Berbeda dengan *judicial review* yang berfokus pada pengujian norma sebelum atau setelah diberlakukan, *constitutional policy review* diarahkan untuk mengevaluasi apakah kebijakan yang telah berjalan benar-benar menghasilkan dampak yang sesuai dengan tujuan konstitusi.

Melalui mekanisme ini, evaluasi kebijakan dilakukan secara berkala dengan menggunakan indikator efektivitas konstitusional yang meliputi legalitas, fungsionalitas, akuntabilitas, dan partisipasi publik. Hasil evaluasi tidak dimaksudkan untuk menggantikan kewenangan Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian norma, tetapi menjadi dasar bagi pemerintah dan lembaga pengawas dalam melakukan koreksi terhadap implementasi kebijakan.

Model ini juga membuka ruang bagi pembentukan budaya evaluasi konstitusional (*constitutional evaluation culture*), yaitu budaya penyelenggaraan pemerintahan yang tidak berhenti pada kepatuhan terhadap hukum, tetapi secara berkelanjutan mengukur apakah setiap kebijakan benar-benar mendekatkan negara pada tujuan konstitusionalnya.

5. Implikasi Model terhadap Efektivitas Konstitusional Kebijakan Publik

Model penguatan akuntabilitas negara yang ditawarkan dalam penelitian ini memiliki beberapa implikasi strategis. Pertama, model ini memperluas paradigma akuntabilitas dari pendekatan administratif menuju akuntabilitas konstitusional yang berorientasi pada perlindungan hak warga negara dan pencapaian tujuan negara. Kedua, model ini mengintegrasikan berbagai mekanisme pengawasan yang selama ini berjalan secara parsial ke dalam suatu kerangka evaluasi yang lebih sistematis. Ketiga, model ini memperkuat posisi masyarakat sebagai aktor penting dalam sistem pengawasan pemerintahan sehingga legitimasi kebijakan tidak hanya berasal dari prosedur pembentukan, tetapi juga dari keterlibatan publik dalam proses implementasi dan evaluasi.

Lebih jauh, model ini melengkapi mekanisme *judicial review* yang selama ini menjadi instrumen utama pengujian konstitusionalitas. Apabila *judicial review* berfungsi memastikan kesesuaian norma dengan UUD 1945, maka *constitutional policy review* berfungsi memastikan bahwa norma tersebut benar-benar bekerja secara efektif dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, kedua mekanisme tersebut bersifat saling melengkapi dalam menjaga supremasi konstitusi sekaligus meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan.

Berdasarkan uraian diatas, penguatan akuntabilitas negara tidak cukup dilakukan melalui penambahan instrumen pengawasan ataupun pembentukan lembaga baru. Yang lebih mendesak adalah membangun sistem akuntabilitas yang berorientasi pada efektivitas konstitusional kebijakan publik melalui integrasi antara legalitas, kinerja konstitusional, sinergi kelembagaan, dan partisipasi publik. Dalam

kerangka tersebut, konsep *constitutional policy review* yang ditawarkan dalam penelitian ini menjadi bentuk kebaruan konseptual sekaligus preskriptif, karena menghadirkan mekanisme evaluasi pascaimplementasi yang mampu menutup *legal gap* dan *accountability gap* yang selama ini belum terakomodasi dalam sistem pengawasan kebijakan publik di Indonesia. Dengan demikian, efektivitas konstitusional tidak lagi dipahami sebagai kepatuhan terhadap norma semata, tetapi sebagai keberhasilan negara dalam mewujudkan nilai-nilai konstitusi melalui kebijakan publik yang responsif, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan masyarakat.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas konstitusional kebijakan publik tidak cukup diukur dari kesesuaian formal dengan UUD 1945, tetapi juga dari kemampuan kebijakan mewujudkan tujuan negara, melindungi hak konstitusional warga, dan berjalan secara akuntabel. Dalam konteks Indonesia, kegagalan implementasi kebijakan banyak dipengaruhi oleh *legal gap* dan *accountability gap*, yaitu kesenjangan antara norma hukum dan praktik pelaksanaan serta lemahnya mekanisme pertanggungjawaban atas hasil kebijakan. Meskipun telah terdapat berbagai lembaga pengawas, pengawasan masih bersifat sektoral dan belum sepenuhnya terintegrasi untuk menilai dampak kebijakan secara konstitusional.

Berdasarkan temuan tersebut, penelitian ini menawarkan kebaruan berupa konsep efektivitas konstitusional sebagai paradigma evaluasi kebijakan publik, tipologi *legal gap* dan *accountability gap* sebagai alat analisis kegagalan implementasi, serta gagasan *constitutional policy review* sebagai mekanisme evaluasi pascaimplementasi yang melengkapi *judicial review*. Untuk memperkuat efektivitasnya, pemerintah dan pembentuk undang-undang perlu memasukkan indikator efektivitas konstitusional dalam evaluasi kebijakan, memperkuat koordinasi antar lembaga pengawas, menginstitusionalisasikan evaluasi pascaimplementasi, serta memperluas partisipasi publik dalam pengawasan kebijakan. Penelitian lanjutan juga disarankan mengembangkan indikator operasional efektivitas konstitusional secara empiris agar konsep ini dapat diterapkan pada berbagai sektor kebijakan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfidyah, Miftah. (2025). Konstitusi sebagai Fondasi Hukum Tertinggi Negara. *Jurnal Hukum Tata Kelola (JHTK)*. 1 (1) 8-14
- Azimattara, Ahmad Daing. (2025). Sinergitas Prinsip Good Governance dan Kekuatan Negara. *Law Studies Journal*.
- Jabar, Abdul., Yuniarni, Evi. (2025). Penerapan Prinsip Akuntabilitas dalam Pelayanan Publik. *Welfare State Jurnal Hukum*, 4(1), 144.
- Khilmi, Erfina Fuadatul. (2025). Judicial Review and Civil Society Oversight: Synergy in Realising a Democratic Constitutional Court, *Jurnal de Jure*, 17(1), 18.
- Maolani, Dedeng Yusuf et al. (2025). Penerapan Sistem Akuntabilitas Publik dalam Mewujudkan Good Governance di Indonesia. *Jurnal Dialektika*.
- Rusdiana, Shelvi et al. (2026). [Artikel terkait fungsi pengawasan DPR dan kebijakan negara]. *Journal of Universitas Semarang Law Review (JULR)*.

- Sakdiyah, Halimatus. (2025). Efektivitas Otonomi Daerah dalam Mewujudkan Tujuan Negara: Tinjauan Kritis Desentralisasi di Indonesia. *Jurnal Pendidikan Sosial Indonesia*.
- Suyeni et al. (2025). Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjamin Independensi Peradilan. *Jurnal Niagawan*, 18(1), 202–216.
- Vincent et al. (2025). Implementasi Prinsip Hukum Internasional dalam Praktik Administrasi Negara. *Review of Unes Law Journal*.
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Pegunungan Bintang. (2025). *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menjaga Keadilan dan Konstitusi Indonesia*.
- Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Yahukimo. *Peran Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam Sistem Politik Demokratis Indonesia*.
- Direktorat Jenderal Pajak. *Memahami Judicial Review sebagai Upaya untuk Mempertahankan Supremasi Konstitusi*.
- Media Justitia. (2026, 9 Februari). *Memahami Fungsi Judicial Review*.
- SIP Law Firm. (2023, 24 November). *Judicial Review dan Ketentuan Hukum yang Mengatur*.