

# **Diorama of the Directive Constitutional: Reconstruction of Directive Constitutionalism and the Deliberative Crisis in Indonesia's Constitutional Democracy**

**Diorama Haluan Konstitusional: Rekonstruksi Directive Constitutionalism dan Krisis Deliberatif dalam Demokrasi Konstitusional Indonesia**

**Resa Yuniarsa Hasan**

Universitas Brawijaya, Malang

*e-mail: [resahasan96@ub.ac.id](mailto:resahasan96@ub.ac.id)*

**Luna Dezeana Ticoalu**

Universitas Brawijaya, Malang

*e-mail: [lunadezeana@student.ub.ac.id](mailto:lunadezeana@student.ub.ac.id)*

**Averos Aulia Ananta Nur**

Universitas Brawijaya, Malang

*e-mail: [averasananta@student.ub.ac.id](mailto:averasananta@student.ub.ac.id)*

**Abstract:** Following the amendments to the 1945 Constitution, Indonesia's constitutional paradigm has shifted from directive constitutionalism, which emphasizes value-oriented governance, to instrumental constitutionalism, which focuses merely on procedural mechanisms. The abolition of the Broad Outlines of State Policy (GBHN) created a normative vacuum that disrupted the coherence between Pancasila's constitutional values and national development policies. This condition has led to a deliberative crisis, where public participation in policymaking remains formalistic rather than substantively influential. Using a normative juridical approach and hermeneutic analysis, this study finds that the national development planning system under Law No. 25 of 2004 lacks a strong constitutional foundation to ensure sustainable and value-driven policy direction. Therefore, a reconstruction of directive constitutionalism is required through the establishment of the Guidelines of State Policy (Pokok-Pokok Haluan Negara/PPHN) as a deliberative and participatory constitutional instrument. The Constitutional Court should act as the guardian of constitutional substance through substantive constitutional review, while the People's Consultative Assembly (MPR) functions as the normative policymaker aligned with constitutional values. This framework aims to reintegrate the constitution, state institutions, and public participation to restore constitutional legitimacy and ensure sustainable, justice-oriented national development.

**Kewords:** *directive constitutionalism, Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN), deliberative democracy, Constitutional Court, constitutional legitimacy.*

### Abstrak

Pasca-amandemen UUD 1945, konstitusi Indonesia mengalami pergeseran paradigma dari *directive constitutionalism* yang berorientasi pada nilai, menuju *instrumental constitutionalism* yang bersifat prosedural. Hilangnya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menciptakan kekosongan normatif yang menyebabkan disintegrasi antara nilai konstitusional Pancasila dengan arah pembangunan nasional. Kondisi ini memunculkan krisis deliberatif, di mana partisipasi publik dalam proses kebijakan hanya bersifat formalistik tanpa pengaruh substantif terhadap pengambilan keputusan. Melalui pendekatan yuridis-normatif dengan analisis hermeneutik, penelitian ini menemukan bahwa sistem perencanaan pembangunan yang diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 tidak memiliki landasan konstitusional yang kuat untuk menjamin kesinambungan arah pembangunan. Oleh karena itu, dibutuhkan rekonstruksi paradigma *directive constitutionalism* melalui pembentukan *Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)* yang deliberatif dan partisipatif. Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penjaga substansi konstitusi melalui *substantive constitutional review*, sedangkan MPR dapat berfungsi sebagai perumus arah pembangunan nasional berbasis nilai konstitusional. Dengan demikian, integrasi antara konstitusi, lembaga negara, dan partisipasi publik menjadi dasar dalam membangun legitimasi konstitusional dan keberlanjutan pembangunan nasional yang berkeadilan.

**Kata kunci:** *directive constitutionalism; Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN); demokrasi deliberatif; Mahkamah Konstitusi; legitimasi konstitusional.*

### Pendahuluan

Konstitusi dalam tradisi pemikiran hukum modern tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pembatas kekuasaan negara (*limiting constitution*), tetapi juga sebagai penuntun arah moral, politik, dan pembangunan sosial dari suatu bangsa (*directive constitution*). Dalam konteks ini, konstitusi bukan semata dokumen legal yang mengatur struktur kekuasaan dan hubungan antar lembaga negara, melainkan juga memuat cita-cita normatif yang harus diwujudkan oleh negara

dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>1</sup> Pemikiran ini dikenal sebagai paradigma *directive constitutionalism*, yaitu pandangan yang menempatkan konstitusi sebagai pedoman normatif bagi arah kebijakan publik dan pembangunan nasional.<sup>2</sup> Dalam paradigma ini, konstitusi dipahami bukan sekadar hukum tertinggi yang membatasi kekuasaan, tetapi juga sebagai sumber nilai yang mengarahkan seluruh tindakan negara agar selaras dengan cita-cita keadilan, kesejahteraan, dan kemanusiaan.<sup>3</sup>

Filosofi *directive constitutionalism* berakar pada gagasan bahwa negara hukum (*Rechtsstaat*) tidak cukup hanya menjamin kebebasan warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan, tetapi juga harus aktif mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Hal ini sejalan dengan pemikiran Aristoteles bahwa tujuan akhir negara adalah *eudaimonia* yakni kehidupan baik yang adil dan sejahtera.<sup>4</sup> Dalam konteks Indonesia, prinsip ini beresonansi kuat dengan sila kelima Pancasila dan tujuan negara yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945): “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.” Maka, fungsi konstitusi seharusnya tidak berhenti pada tataran regulatif, tetapi juga direktif menuntun seluruh kebijakan negara untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>5</sup>

Namun, realitas pasca-amandemen UUD 1945 menunjukkan adanya pergeseran yang signifikan dalam fungsi konstitusi Indonesia. Amandemen yang dilakukan antara tahun 1999 hingga 2002 berhasil memperkuat prinsip demokrasi dan pembatasan kekuasaan tetapi secara bersamaan melemahkan fungsi konstitusi sebagai pengarah

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, “Konstitusi Dan Konstitutionalisme Indonesia” (Pusat Pendidikan Pancasila dan Konstitusi, 2006).

<sup>2</sup> Tarunabh Khaitan, “Constitutional Directives: Morally-Committed Political Constitutionalism,” *Modern Law Review* 82, no. 4 (2019): 603–32.

<sup>3</sup> Aharon Barak, *The Judge in a Democracy* (Princeton University Press, 2006).

<sup>4</sup> Aristotle, *Politics* (Batoche Books, 1999).

<sup>5</sup> M. Wildan Humaidi and Inna Soffika Rahmadanti, “Constitutional Design of State Policy as Guidelines on Indonesia’s Presidential System Development Plan,” *Volksgest: Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi*, June 28, 2023, 61–76, <https://doi.org/10.24090/volkgeist.v6i1.7981>.

kebijakan negara.<sup>6</sup> Hal ini terutama disebabkan oleh dihapusnya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dari sistem ketatanegaraan Indonesia. GBHN, yang sebelumnya menjadi manifestasi konkret dari cita-cita konstitusional, dihapus dengan alasan agar lembaga eksekutif tidak lagi terikat pada kebijakan politik lembaga legislatif.<sup>7</sup> Padahal, secara historis, GBHN berfungsi sebagai jembatan antara nilai-nilai normatif konstitusi dan kebijakan pembangunan nasional, yang menjamin bahwa arah pembangunan selalu bersumber dari mandat ideologis konstitusi.<sup>8</sup>

Hilangnya GBHN menimbulkan kekosongan normatif dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Sebagai gantinya, sistem perencanaan diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yang menempatkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) sebagai instrumen perencanaan utama. Namun, secara normatif, UU ini hanya memiliki kedudukan sebagai undang-undang biasa yang tunduk pada perubahan politik jangka pendek. Hal ini berbeda dengan GBHN yang memiliki legitimasi konstitusional melalui Ketetapan MPR.<sup>9</sup> Akibatnya, arah pembangunan nasional pasca-reformasi menjadi sangat bergantung pada visi presiden yang menjabat, bukan pada cita konstitusi yang berkelanjutan.<sup>10</sup> Dengan demikian, terjadi pergeseran paradigma pembangunan dari *constitutional directive* yang berorientasi pada nilai konstitusional dan kebersinambungan menuju *planning directive* yang bersifat teknokratis dan administratif.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos Dan Pembongkaran* (Penerbit Mizan, 2007).

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Konstitusi Press, 2016).

<sup>8</sup> Abdy Yuhana, "Peranan Haluan Negara Dalam Mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia," *Jurnal Litigasi* 25, no. 2 (2024): 331–58.

<sup>9</sup> Irwandi, "Kedudukan TAP MPR Dan Implikasinya Terhadap Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Jurnal Ilmu Hukum Inovatif* 6, no. 2 (2013): 90–104.

<sup>10</sup> Denny Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan* (Kompas, 2008).

<sup>11</sup> Bagus Oktafian Abrianto, Farid Ibrahim, and Xavier Nugraha, "Reformulating The Concept of State Principles Based on Ideological and

Pergeseran ini berdampak langsung terhadap legitimasi demokrasi konstitusional di Indonesia. Dalam teori konstitusionalisme, legitimasi negara bersumber dari dua aspek: prosedural dan substantif.<sup>12</sup> Amandemen UUD 1945 memang memperkuat aspek prosedural melalui mekanisme pemilihan langsung dan sistem *checks and balances*, namun pada saat yang sama melemahkan aspek substantif, yakni keterhubungan antara nilai konstitusional dan kebijakan publik.<sup>13</sup> Akibatnya, kebijakan negara sering kali sah secara formal tetapi kehilangan basis moral dan ideologisnya. Dalam konteks inilah muncul fenomena yang disebut Pan Mohamad Faiz sebagai “disintegrasi antara norma konstitusional dan kebijakan pembangunan.” Negara tampak menjalankan konstitusi secara prosedural, tetapi gagal merealisasikan cita-cita normatif yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>14</sup>

Disintegrasi ini tidak hanya bersifat konseptual, tetapi juga empiris. Secara empiris, kebijakan pembangunan nasional pasca-reformasi sering kali mengalami inkonsistensi antar periode pemerintahan.<sup>15</sup> Setiap presiden datang dengan visi, misi, dan prioritas pembangunan yang berbeda, tanpa ada pedoman normatif yang mengikat secara konstitusional. Contohnya, prioritas pembangunan era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi dan stabilitas makro berbeda dengan orientasi pemerintahan Joko Widodo yang menekankan pada pembangunan infrastruktur. Meskipun keduanya sah secara hukum, kebijakan tersebut tidak memiliki kesinambungan strategis yang berakar pada arah konstitusional yang jelas.<sup>16</sup> Akibatnya, pembangunan nasional

Technocratic Strategic as A Sustainable Development Direction,” *Journal Law Reform* 16, no. 1 (2020): 112–126.

<sup>12</sup> Bruce Ackerman, *We the People: Foundations* (Harvard University Press, 1991).

<sup>13</sup> C. Ignacio Giuffre, “The Coming of Age of Deliberative Constitutionalism,” *The Canadian Journal of Law & Jurisprudence* 37, no. 2 (2024): 397–426.

<sup>14</sup> Asshiddiqie, “Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia.”

<sup>15</sup> Ade Reza Hariyadi, “Dinamika Kebijakan Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia,” *Jurnal Desentralisasi Dan Kebijakan Publik* 2, no. 2 (2021): 259–276.

<sup>16</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Sinar Grafika, 2022).

sering kali menjadi proyek politik jangka pendek yang tidak mencerminkan amanat konstitusi.<sup>17</sup>

Lebih jauh, ketiadaan GBHN juga berdampak pada menurunnya partisipasi publik dalam proses perencanaan pembangunan nasional. Mekanisme formal seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) memang tetap ada, namun pelaksanaannya sering bersifat administratif dan seremonial tanpa partisipasi bermakna (*meaningful participation*).<sup>18</sup> Dalam teori demokrasi deliberatif yang dikembangkan oleh Jürgen Habermas, legitimasi hukum tidak hanya diperoleh dari keabsahan prosedural, tetapi juga dari proses komunikasi rasional antara negara dan warga negara.<sup>19</sup> Ketika proses partisipasi publik direduksi menjadi formalitas, maka keputusan negara kehilangan karakter deliberatifnya dan berubah menjadi sekadar legitimasi administratif.<sup>20</sup> Kondisi ini menciptakan “krisis deliberatif,” yaitu situasi di mana bentuk konstitusional tetap hidup secara formal, tetapi kehilangan substansi partisipatifnya.<sup>21</sup>

Krisis ini semakin diperparah oleh lemahnya mekanisme kontrol konstitusional terhadap kebijakan pembangunan nasional. Mahkamah Konstitusi sebagai *guardian of the constitution* hanya memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, tetapi tidak dapat menguji kebijakan strategis seperti RPJMN atau peraturan pemerintah yang mengatur arah pembangunan. Padahal, kebijakan tersebut memiliki dampak langsung terhadap hak-hak konstitusional warga negara dan pelaksanaan prinsip keadilan sosial.<sup>22</sup> Akibatnya, terdapat area abu-abu dalam sistem hukum nasional di

<sup>17</sup> Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Gramedia, 2018).

<sup>18</sup> Iwan Henri, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Musrenbang Di Kabupaten Subang,” *Jurnal Administrasi Negara* 8, no. 1 (2020): 30–57.

<sup>19</sup> Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms* (MIT Press, 1996).

<sup>20</sup> Jeremy Waldron, “The Rule of Law and the Importance of Procedure,” 2010.

<sup>21</sup> Muhammad Faried Wajdy, “Reflecting on 20 Years of Regional Development Planning in Indonesia: A Systematic Literature Review,” *Journal of Information Systems Engineering and Management* 10, no. 12 (2025): 76–89.

<sup>22</sup> Giuffré, “The Coming of Age of Deliberative Constitutionalism.”

mana kebijakan strategis dapat berjalan tanpa pengawasan substantif dari lembaga konstitusional.<sup>23</sup>

Dalam konteks inilah, gagasan untuk merekonstruksi fungsi *directive constitutionalism* menjadi relevan. Upaya ini tidak dimaksudkan untuk menghidupkan kembali GBHN dalam bentuk lama, tetapi untuk merumuskan mekanisme baru yang dapat menjamin keterhubungan antara nilai konstitusional dan arah pembangunan nasional.<sup>24</sup> Mekanisme tersebut dapat berupa Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) yang disusun secara deliberatif melalui partisipasi publik dan diawasi secara substantif oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>25</sup> Dengan demikian, konstitusi kembali berfungsi sebagai kompas moral dan normatif bagi arah pembangunan, bukan sekadar kerangka hukum yang formal.<sup>26</sup>

Pendekatan ini sekaligus menandai pergeseran dari formalisme hukum menuju konstitusionalisme substantif. Dalam paradigma formalisme, konstitusi dipahami sebagai teks hukum yang mengatur struktur kekuasaan; sedangkan dalam paradigma substantif, konstitusi dilihat sebagai dokumen moral yang hidup, yang menuntun negara dalam mewujudkan nilai-nilai keadilan, kesejahteraan, dan partisipasi rakyat.<sup>27</sup> Oleh karena itu, penelitian ini berangkat dari keyakinan bahwa revitalisasi fungsi *directive constitutionalism* merupakan langkah strategis untuk mengatasi krisis deliberatif dan disintegrasi nilai konstitusional dalam sistem pembangunan nasional.

Dengan memadukan analisis filosofis, historis, dan normatif, tulisan ini berupaya membangun kembali keterhubungan antara konstitusi dan kebijakan publik dalam kerangka negara hukum Pancasila.<sup>28</sup> Diharapkan, melalui rekonstruksi fungsi *directive constitutionalism*, konstitusi Indonesia tidak hanya menjadi batas kekuasaan, tetapi juga panduan nilai yang hidup dalam setiap

<sup>23</sup> Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective* (Clarendon Press, 1993).

<sup>24</sup> Bagir Manan and Susi Dwi Harijanti, "Artikel Kehormatan: Konstitusi Dan Hak Asasi Manusia," *Padjajaran Journal of Law* 3, no. 3 (2016): 448–67.

<sup>25</sup> Yuhana, "Peranan Haluan Negara Dalam Mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia."

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Rajawali Press, 2017).

<sup>27</sup> Ronald Dworkin, *Law's Empire* (Harvard University Press, 1986).

<sup>28</sup> Manan and Harijanti, "Artikel Kehormatan: Konstitusi Dan Hak Asasi Manusia."

kebijakan negara sebuah kompas konstitusional yang menuntun arah pembangunan bangsa menuju keadilan sosial dan kemaslahatan bersama.<sup>29</sup>

## **Hasil & Pembahasan**

### **Konsep *Directive Constitutionalism* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca-Hilangnya GBHN**

Konsep *directive constitutionalism* merupakan salah satu paradigma yang menempatkan konstitusi bukan semata sebagai instrumen pembatas kekuasaan (*limiting power*), melainkan juga sebagai pedoman normatif yang mengarahkan negara mencapai tujuan moral dan sosial yang diidealkan. Secara filosofis, gagasan ini bertolak dari pandangan bahwa konstitusi tidak hanya berfungsi menjaga keseimbangan antara cabang-cabang kekuasaan, tetapi juga menjadi dasar etik dan ideologis yang mengarahkan negara untuk mewujudkan nilai-nilai keadilan, kesejahteraan, dan kemanusiaan. Aharon Barak menegaskan bahwa konstitusi modern harus berperan sebagai *living document* yang merepresentasikan nilai-nilai moral masyarakat serta memberikan arah terhadap kebijakan negara.<sup>30</sup> Ronald Dworkin dalam *Taking Rights Seriously* juga menegaskan bahwa konstitusi seharusnya menjadi *value-oriented constitution* yang melindungi prinsip moralitas publik dan menjadi pedoman bagi kebijakan pemerintah yang berorientasi pada hak dan keadilan substantif.<sup>31</sup> Dalam kerangka ini, konstitusi tidak cukup hanya dibaca sebagai kumpulan norma hukum yang membatasi kekuasaan, melainkan juga sebagai teks nilai yang memandu pembangunan hukum dan kebijakan publik dalam kerangka etika konstitusional.

Dalam konteks Indonesia, gagasan *directive constitutionalism* menemukan akar ideologisnya dalam Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Pancasila sebagai dasar negara mengandung prinsip moral dan sosial yang menjadi pedoman arah penyelenggaraan negara,

<sup>29</sup> Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Gramedia Pustaka Utama, 1988).

<sup>30</sup> Aharon Barak, *The Judge in a Democracy* (Princeton University Press, 2008).

<sup>31</sup> Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Harvard University Press, 1977).

mulai dari nilai Ketuhanan hingga Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pembukaan UUD 1945 sendiri memuat cita-cita kemerdekaan yang bukan hanya untuk melepaskan diri dari penjajahan, tetapi juga untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Ketiga dimensi ini moral, sosial, dan politis menjadi fondasi utama *directive constitutionalism* Indonesia.<sup>32</sup> Oleh karena itu, konstitusi Indonesia tidak dapat dipahami hanya sebagai hukum dasar formal, tetapi juga sebagai kontrak sosial yang mengandung nilai teleologis, yakni tujuan negara yang harus dicapai melalui instrumen kebijakan publik.

Namun, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, fungsi direktif konstitusi mengalami degradasi yang signifikan pasca-amandemen UUD 1945. Amandemen yang dilakukan antara tahun 1999 hingga 2002 membawa dampak mendasar terhadap perubahan sistem politik dan tata kelembagaan negara. Salah satu perubahan paling signifikan adalah dihapuskannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang sebelumnya berfungsi sebagai instrumen formal penghubung antara konstitusi dan kebijakan pembangunan nasional. Penghapusan GBHN dimaksudkan untuk menegaskan sistem presidensial dan memperkuat legitimasi demokrasi elektoral. Akan tetapi, dalam jangka panjang, langkah ini menciptakan kekosongan normatif dalam mekanisme pengarah pembangunan nasional. Hilangnya GBHN membuat tidak ada lagi instrumen yang secara konstitusional mengikat arah pembangunan agar selalu sejalan dengan cita konstitusional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>33</sup>

Sebelum amandemen, GBHN berperan sebagai manifestasi dari *directive constitutionalism* di Indonesia. Ia berfungsi untuk memastikan bahwa kebijakan pemerintah, program pembangunan, dan legislasi berjalan dalam koridor nilai-nilai konstitusi. Setelah dihapus, mekanisme perencanaan pembangunan nasional diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem

<sup>32</sup> Asshiddiqie, "Konstitusi Dan Konstitutionalisme Indonesia."

<sup>33</sup> Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*.

Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Undang-undang ini memperkenalkan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Namun, kedua instrumen ini bersifat teknokratis dan administratif, bukan konstitusional. RPJPN dan RPJMN lebih berorientasi pada visi presiden terpilih, bukan pada cita konstitusi. Hal ini menimbulkan persoalan mendasar karena setiap periode pemerintahan dapat mengubah arah pembangunan sesuai agenda politiknya tanpa keterikatan terhadap tujuan negara yang bersifat jangka panjang dan ideologis.

Peralihan dari sistem *constitutional directive* menuju *planning directive* sebagaimana tercermin dalam SPPN mencerminkan pergeseran paradigma ketatanegaraan dari sistem yang bersandar pada nilai-nilai konstitusional menuju sistem yang lebih teknokratis dan pragmatis. Dalam kerangka *planning directive*, arah pembangunan lebih ditentukan oleh efisiensi ekonomi dan target administratif ketimbang oleh pertimbangan nilai konstitusional dan keadilan sosial.<sup>34</sup> Akibatnya, pembangunan nasional cenderung kehilangan arah moralnya. Situasi ini diperparah dengan lemahnya keterlibatan publik dalam proses perencanaan pembangunan. Partisipasi publik dalam forum seperti *Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)* sering kali hanya bersifat simbolik dan administratif, tanpa jaminan bahwa aspirasi masyarakat benar-benar diakomodasi dalam kebijakan pembangunan.

Dalam konteks ini, hilangnya GBHN dapat dipahami sebagai penyebab terputusnya hubungan deliberatif antara konstitusi dan kebijakan pembangunan. Jika sebelumnya GBHN berfungsi sebagai wahana artikulasi nilai-nilai konstitusional dalam kebijakan publik, maka setelah dihapus, tidak ada lagi instrumen formal yang menjamin bahwa kebijakan pembangunan selalu berada dalam koridor cita konstitusi. Kondisi ini menimbulkan fenomena *constitutional disconnect*, yaitu keterputusan antara norma dasar negara dengan praktik

---

<sup>34</sup> M. Wildan Humaidi and Inna Soffika Rahmadanti, “Constitutional Design of State Policy as Guidelines on Indonesia’s Presidential System Development Plan,” *Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi Volkgeist* 6, no. 1 (2023): 61–76.

kebijakan yang dijalankan oleh lembaga eksekutif.<sup>35</sup> Dalam jangka panjang, hal ini mengarah pada fenomena *constitutional drift*, di mana arah penyelenggaraan negara dapat bergeser jauh dari nilai-nilai dasar konstitusi karena tidak adanya mekanisme normatif yang memandu pembangunan nasional.

Fenomena ini memiliki implikasi serius terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara filosofis, konstitusi Indonesia yang berdasarkan Pancasila seharusnya berfungsi sebagai pedoman nilai bagi seluruh penyelenggaraan negara. Namun secara faktual, konstitusi sering kali direduksi menjadi sekadar dokumen formal yang hanya dijadikan referensi legalistik tanpa substansi ideologis. Jimly Asshiddiqie menyebut kondisi ini sebagai krisis konstitusionalitas substantif di mana konstitusi hadir secara formal tetapi kehilangan makna moralnya sebagai pedoman arah bangsa.<sup>36</sup> Maka dari itu, revitalisasi konsep *directive constitutionalism* menjadi relevan untuk mengembalikan keseimbangan antara legalitas dan moralitas dalam sistem hukum nasional.

Penguatan kembali fungsi direktif konstitusi dapat dilakukan dengan dua pendekatan: normatif dan institusional. Secara normatif, konstitusi perlu ditegaskan kembali sebagai *guiding framework* yang menjadi sumber nilai bagi semua kebijakan pembangunan. Hal ini dapat dilakukan melalui penafsiran konstitusional yang progresif oleh Mahkamah Konstitusi (MK), sehingga setiap kebijakan pembangunan diuji tidak hanya berdasarkan legalitas formal, tetapi juga berdasarkan kesesuaian dengan nilai-nilai konstitusional.<sup>37</sup> Sedangkan secara institusional, dibutuhkan instrumen baru yang berfungsi sebagai jembatan antara konstitusi dan kebijakan publik, seperti *Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)*. PPHN berpotensi menjadi wadah normatif yang mengembalikan arah pembangunan nasional ke dalam koridor

---

<sup>35</sup> Ismail Hasani, Halili, and Vishalache Balakrishnan, “Undelivered Constitutional Justice? Study on How the Decisions of The Constitutional Court of the Republic of Indonesia Are Executed,” *Jurnal Civics* 19, no. 1 (2024): 45–52.

<sup>36</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi: Seribhan Pemikiran Hukum, Media Dan HAM* (Konstitusi Press, 2005).

<sup>37</sup> Giuffre, “The Coming of Age of Deliberative Constitutionalism.”

konstitusional tanpa harus kembali ke model GBHN yang hierarkis dan sentralistik.<sup>38</sup>

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa hilangnya GBHN bukan sekadar perubahan prosedural dalam sistem ketatanegaraan, tetapi juga menandai krisis substantif dalam penerapan *directive constitutionalism* di Indonesia. Perubahan ini menjauahkan konstitusi dari peran idealnya sebagai pedoman moral dan arah kebijakan negara. Untuk itu, diperlukan upaya rekonstruksi konseptual dan kelembagaan agar konstitusi tidak hanya dipahami sebagai instrumen pembatas kekuasaan, tetapi juga sebagai sumber inspirasi dan panduan normatif bagi pembangunan nasional. Pendekatan ini sejalan dengan pandangan *value-oriented constitutionalism* yang menekankan pentingnya keselarasan antara cita hukum, kebijakan publik, dan nilai-nilai moral bangsa.<sup>39</sup>

Kekosongan normatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca-amandemen UUD 1945 menjadi salah satu akar permasalahan dalam hubungan antara konstitusi dan arah pembangunan nasional. Ketika Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dihapus, Indonesia kehilangan instrumen konstitusional yang berfungsi menghubungkan nilai-nilai dasar konstitusi dengan kebijakan pembangunan. Sebagai gantinya, mekanisme perencanaan pembangunan nasional diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), yang melahirkan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Kedua instrumen ini pada dasarnya bersifat administratif dan teknokratis, karena perumusannya bergantung pada visi dan misi presiden terpilih setiap periode pemerintahan. Dengan demikian, arah pembangunan nasional lebih bersifat politis dan temporal daripada konstitusional dan berkelanjutan.

---

<sup>38</sup> Silvia Rosiana, Ahmad Reihan Thoriq, and Farsya Dalila Alamsyah, “Tinjauan Yuridis Terhadap Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Agenda Amandemen Ke-V Undang-Undang Dasar 1945,” *Forschungsforum Law Journal* 1, no. 2 (2024): 19–31.

<sup>39</sup> Pan Mohammad Faiz, “The Democratic Constitutional State of Indonesia,” *Indonesia Law Review* 1, no. 1 (2011), <https://doi.org/10.15742/ilrev.v1n1.62>.

Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya fragmentasi arah pembangunan antar periode pemerintahan. Setiap presiden memiliki keleluasaan untuk menentukan prioritas dan kebijakan pembangunan berdasarkan visi politiknya sendiri, tanpa keterikatan pada pedoman konstitusional yang bersifat jangka panjang. Hal ini menjadikan pembangunan nasional rentan terhadap disorientasi nilai, karena tidak ada mekanisme normatif yang menjamin kesesuaian antara kebijakan negara dan cita konstitusi. Akibatnya, pembangunan seringkali berfokus pada capaian ekonomi jangka pendek tanpa memperhatikan aspek keadilan sosial, lingkungan hidup, dan kesejahteraan yang merata.<sup>40</sup> Fenomena ini menggambarkan apa yang disebut sebagai *constitutional gap* jarak antara cita hukum yang diidealikan oleh konstitusi dan realitas kebijakan negara yang dijalankan secara pragmatis.

Dalam konteks ini, sistem RPJMN dan RPJPN tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai instrumen *directive constitutionalism* karena tidak memiliki kekuatan mengikat secara konstitusional dan tidak menjamin kesinambungan kebijakan lintas pemerintahan. Konstitusi seharusnya menjadi norma tertinggi yang memandu arah kebijakan pembangunan negara, tetapi dalam praktiknya perencanaan pembangunan lebih banyak diatur berdasarkan regulasi administratif di bawah undang-undang. Ketiadaan pedoman konstitusional jangka panjang menyebabkan tidak adanya konsistensi kebijakan nasional dari satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya. Akibatnya, pembangunan nasional cenderung bersifat fragmentatif dan sektoral, tergantung pada prioritas politik rezim yang berkuasa.<sup>41</sup> Kondisi ini melemahkan integrasi antara norma konstitusional dan kebijakan publik, sekaligus menciptakan ketimpangan antara idealitas konstitusi dengan praktik pembangunan ekonomi dan sosial.

Kekosongan normatif ini juga berdampak pada hilangnya arah ideologis dalam perumusan kebijakan nasional. Sebagai negara yang berdasar pada Pancasila, pembangunan nasional seharusnya tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, tetapi juga pada pencapaian nilai-nilai keadilan sosial dan kesejahteraan yang

<sup>40</sup> Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*.

<sup>41</sup> Dhafin Zhafran Fadhilah, Taufiqurrohman Syahuri, and Syamsul Hadi, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Konsep Garis Besar Haluan Negara," *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang* 8, no. 1 (2025): 59–77.

berkelanjutan.<sup>42</sup> Namun tanpa adanya pedoman konstitusional yang mengikat, arah pembangunan seringkali terlepas dari semangat moral Pancasila. Inilah yang menyebabkan terjadinya degradasi makna pembangunan dalam konteks hukum tata negara. Dalam pandangan Bagir Manan, pembangunan yang tidak berbasis pada konstitusi berpotensi mengabaikan nilai-nilai keadilan sosial dan memperlebar jurang antara hukum dan kebijakan publik.

Untuk mengatasi kekosongan normatif tersebut, diperlukan rekonstruksi fungsi direktif konstitusi agar konstitusi dapat kembali berperan sebagai kompas moral dan ideologis dalam perencanaan pembangunan nasional. Pendekatan ini sejalan dengan gagasan *directive constitutionalism*, di mana konstitusi tidak hanya bertugas membatasi kekuasaan, tetapi juga mengarahkan negara menuju cita-cita moral dan sosial yang diidealikan.<sup>43</sup> Rekonstruksi ini tidak berarti mengembalikan model GBHN secara utuh, melainkan merancang mekanisme baru yang bersifat konstitusional, deliberatif, dan partisipatif, seperti *Pokok-Pokok Haluan Negara* (PPHN). PPHN dapat berfungsi sebagai pedoman strategis jangka panjang yang mengikat secara moral dan konstitusional terhadap seluruh lembaga negara, tanpa mengurangi fleksibilitas kebijakan eksekutif dalam menjalankan pemerintahan.

PPHN memiliki potensi untuk menjembatani kembali norma konstitusional dengan perencanaan pembangunan. Berbeda dengan RPJMN yang bersifat teknokratis, PPHN dapat menjadi kerangka ideologis yang memastikan arah pembangunan selalu berpijak pada nilai-nilai konstitusi dan Pancasila.<sup>44</sup> Dengan demikian, pembangunan nasional tidak hanya menjadi proyek politik jangka pendek, tetapi menjadi proses berkelanjutan yang diarahkan oleh cita-cita konstitusional. Di sini penting untuk menegaskan bahwa PPHN tidak dimaksudkan untuk mengembalikan supremasi MPR seperti masa sebelum reformasi, melainkan untuk memperkuat fungsi koordinatif

---

<sup>42</sup> Kaelan, *Pancasila: Yuridis Kenegaraan, Filsafat, Dan Etika* (Paradigma, 2016).

<sup>43</sup> Giuffré, “The Coming of Age of Deliberative Constitutionalism.”

<sup>44</sup> Kuniati Mulqiyah, Muhammad Anugerah Perdana, and Septika Nanda Arifia, “Gagasan Directive Principle of State and Social Policy Model Brasil Sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Indonesia Dalam PPHN,” *Jurnal Jurist Diction* 7, no. 2 (2024): 291–312.

MPR sebagai lembaga yang menjaga kesinambungan arah pembangunan berdasarkan nilai-nilai konstitusional.<sup>45</sup>

Dari perspektif teoritis, penerapan PPHN sejalan dengan pandangan Jürgen Habermas mengenai *constitutional deliberation*, yaitu konsep bahwa legitimasi hukum dan kebijakan publik hanya dapat diperoleh melalui proses komunikasi rasional yang melibatkan partisipasi masyarakat.<sup>46</sup> PPHN yang disusun secara deliberatif dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat akademisi, lembaga negara, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok kepentingan akan memperkuat legitimasi substantif kebijakan pembangunan. Dengan mekanisme ini, PPHN dapat menjadi medium antara nilai-nilai konstitusional dan kebutuhan praktis pembangunan nasional. Pendekatan deliberatif ini juga mencerminkan nilai kedaulatan rakyat yang menjadi dasar demokrasi konstitusional Indonesia.

Selain bersifat deliberatif, perumusan PPHN juga harus bersifat preskriptif. Artinya, PPHN harus berisi arah dan prinsip normatif pembangunan yang bersumber langsung dari cita konstitusi, bukan sekadar rekomendasi administratif.<sup>47</sup> Dalam konteks ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) memiliki posisi strategis untuk merumuskan PPHN sebagai pedoman normatif yang mengikat secara moral bagi lembaga eksekutif dan legislatif. Peran MPR dalam hal ini tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi presidensial, karena PPHN tidak mengurangi kedaulatan rakyat yang diwujudkan melalui pemilihan presiden secara langsung. Sebaliknya, keberadaan PPHN justru memperkuat fungsi pengawasan konstitusional dan kesinambungan kebijakan lintas pemerintahan.

Namun, penting pula untuk menegaskan bahwa penerapan PPHN tidak boleh mengarah pada penghidupan kembali model *top-down* yang sentralistik seperti pada era Orde Baru.<sup>48</sup> Prinsip utama yang harus dijaga adalah partisipasi publik dan transparansi dalam proses perumusannya. MPR sebagai lembaga yang merepresentasikan seluruh elemen bangsa perlu membuka ruang deliberatif melalui forum konsultasi publik, dengar pendapat nasional, dan keterlibatan

<sup>45</sup> Fadhilah, Syahuri, and Hadi, “Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Konsep Garis Besar Haluan Negara.”

<sup>46</sup> Habermas, *Between Facts and Norms*.

<sup>47</sup> Barak, *The Judge in a Democracy*.

<sup>48</sup> Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*.

akademik untuk memastikan PPHN benar-benar mencerminkan aspirasi rakyat dan nilai konstitusional. Dengan demikian, PPHN akan menjadi instrumen yang tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga *legitimate* secara sosial dan moral.

Dalam konteks hubungan kelembagaan, keberadaan PPHN akan memperkuat relasi antara MPR dan Presiden tanpa menciptakan dualisme kekuasaan. PPHN dapat dijadikan acuan dalam penyusunan RPJMN dan RPJPN agar visi dan misi presiden selaras dengan arah konstitusional bangsa.<sup>49</sup> Mahkamah Konstitusi pun berpotensi memainkan peran dalam mengawal kesesuaian kebijakan pembangunan dengan nilai-nilai konstitusi melalui mekanisme *substantive constitutional review*. Dalam kerangka ini, PPHN bukan hanya menjadi dokumen politik, melainkan juga sumber norma interpretatif bagi MK dalam menafsirkan arah konstitusional pembangunan.<sup>50</sup>

Dengan demikian, rekonstruksi fungsi direktif konstitusi melalui pembentukan PPHN menjadi langkah strategis untuk menutup *constitutional gap* antara cita hukum dan kebijakan negara. PPHN akan berfungsi sebagai jembatan antara idealitas konstitusi dan praksis pemerintahan, memastikan pembangunan nasional tidak hanya efisien secara administratif, tetapi juga adil secara moral dan sosial. Pendekatan ini sejalan dengan gagasan *value-oriented constitutionalism*, yang menempatkan konstitusi sebagai sumber nilai tertinggi bagi seluruh kebijakan negara.<sup>51</sup> Dalam kerangka negara hukum Pancasila, penguatan fungsi direktif konstitusi merupakan prasyarat bagi terwujudnya pembangunan nasional yang berkelanjutan, berkeadilan, dan berlandaskan nilai-nilai konstitusional.

Penerapan *directive constitutionalism* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konteks demokrasi deliberatif yang menempatkan partisipasi publik sebagai elemen fundamental legitimasi konstitusional. Dalam konsepsi ini, konstitusi tidak lagi sekadar dipandang sebagai dokumen hukum tertinggi yang bersifat statis, tetapi sebagai *living constitution* yang terus berkembang melalui interaksi antara negara dan warga negara. *Directive constitutionalism*

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Konstitusi Press, 2005).

<sup>50</sup> Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*.

<sup>51</sup> Fadhilah, Syahuri, and Hadi, "Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Konsep Garis Besar Haluan Negara."

mensyaratkan agar konstitusi tidak hanya berfungsi sebagai pembatas kekuasaan, tetapi juga sebagai instrumen normatif yang memberikan arah moral bagi kebijakan publik dan pembangunan nasional.<sup>52</sup> Namun, agar fungsi direktif konstitusi tersebut tidak berubah menjadi otoritarian atau elitis, penerapannya harus disertai prinsip *meaningful participation* yakni partisipasi publik yang substansial, bukan sekadar formalitas prosedural.<sup>53</sup>

Dalam konteks demokrasi deliberatif, sebagaimana dijelaskan oleh Jürgen Habermas dalam *Between Facts and Norms*, legitimasi hukum dan kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh legalitas prosedural, tetapi oleh kualitas komunikasi rasional yang melibatkan warga negara dalam proses pengambilan keputusan.<sup>54</sup> Habermas menegaskan bahwa deliberasi publik yang rasional memungkinkan hukum memperoleh legitimasi dari partisipasi sadar masyarakat yang diatur melalui prinsip inklusivitas dan argumentasi terbuka. Demokrasi yang deliberatif pada dasarnya menolak model pengambilan keputusan yang sepenuhnya didominasi oleh elite politik atau teknokrat, karena akan menimbulkan jarak antara kehendak rakyat dan kebijakan negara. Dalam kerangka *directive constitutionalism*, prinsip ini menjadi krusial karena arah pembangunan nasional yang diturunkan dari konstitusi harus dipastikan lahir dari proses partisipatif yang mencerminkan kehendak kolektif rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Bruce Ackerman, dalam karyanya *We the People*, juga menegaskan pentingnya *constitutional moments* yakni momen-momen politik deliberatif ketika rakyat secara aktif terlibat dalam pembentukan atau reinterpretasi norma konstitusional.<sup>55</sup> Indonesia sebagai negara demokrasi konstitusional seharusnya mampu menciptakan mekanisme deliberatif yang serupa, di mana pembahasan arah pembangunan nasional dan kebijakan strategis dilakukan melalui forum publik yang melibatkan elemen masyarakat sipil, akademisi, dan lembaga negara. Dengan demikian, konstitusi tidak hanya menjadi teks hukum yang dibacakan oleh lembaga yudisial, tetapi juga menjadi

<sup>52</sup> Barak, *The Judge in a Democracy*.

<sup>53</sup> Humaidi and Rahmadanti, “Constitutional Design of State Policy as Guidelines on Indonesia’s Presidential System Development Plan.”

<sup>54</sup> Habermas, *Between Facts and Norms*.

<sup>55</sup> Ackerman, *We the People: Foundations*.

ruang dialog politik dan moral bagi masyarakat untuk menafsirkan arah pembangunan sesuai dengan cita konstitusional.

Partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*) menjadi syarat esensial bagi legitimasi substansial dalam sistem pembangunan yang demokratis. Dalam konteks Indonesia, partisipasi publik seringkali dipahami secara formal sebagai kehadiran masyarakat dalam forum-forum administratif seperti *Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)*, tanpa mekanisme yang menjamin bahwa aspirasi publik benar-benar mempengaruhi keputusan kebijakan.<sup>56</sup> Model seperti ini menciptakan ilusi partisipasi (*pseudo-participation*), yang secara formal memenuhi syarat demokrasi prosedural, tetapi secara substansial gagal merepresentasikan kepentingan rakyat. Padahal, dalam paradigma *directive constitutionalism*, partisipasi publik bukan hanya hak, melainkan juga prasyarat bagi terbentuknya arah pembangunan yang legitimate secara moral dan konstitusional.

Dalam hal ini, pendekatan *deliberative constitutionalism* menjadi relevan sebagai kerangka teoritis yang mengintegrasikan nilai-nilai konstitusional dengan mekanisme partisipatif.<sup>57</sup> Pendekatan ini berpandangan bahwa perumusan kebijakan dan arah pembangunan yang bersumber dari konstitusi harus dilakukan melalui dialog terbuka antara negara dan warga negara, di mana argumen moral dan rasional menjadi dasar pengambilan keputusan. Dalam sistem ini, nilai-nilai Pancasila tidak diposisikan sebagai dogma tertutup, tetapi sebagai sumber nilai terbuka yang terus ditafsirkan ulang melalui musyawarah publik yang rasional dan inklusif. Dengan demikian, integrasi nilai Pancasila ke dalam sistem pembangunan nasional tidak hanya bersifat simbolik, tetapi benar-benar menjadi basis normatif bagi kebijakan publik.

Dialog konstitusional yang terbuka juga berfungsi sebagai mekanisme kontrol sosial terhadap kekuasaan negara. Melalui forum deliberatif, masyarakat dapat menilai sejauh mana kebijakan publik sejalan dengan nilai-nilai konstitusional seperti keadilan sosial, kemanusiaan, dan demokrasi.<sup>58</sup> Hal ini penting untuk mencegah terjadinya *constitutional drift*, yaitu penyimpangan arah pembangunan

<sup>56</sup> Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*.

<sup>57</sup> Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*.

<sup>58</sup> Asshiddiqie, "Konstitusi Dan Konstitutionalisme Indonesia."

dari cita-cita konstitusional akibat dominasi politik jangka pendek atau kepentingan ekonomi tertentu. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi memiliki peran penting sebagai pengawal deliberasi konstitusional. MK tidak hanya berfungsi sebagai penjaga teks konstitusi, tetapi juga sebagai fasilitator dialog konstitusional antara negara dan masyarakat.<sup>59</sup>

Integrasi nilai Pancasila ke dalam sistem pembangunan melalui dialog konstitusional juga memperkuat karakter khas konstitusi Indonesia yang berwatak moral dan sosial. Nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial yang terkandung dalam Pancasila dapat menjadi prinsip-prinsip normatif dalam penyusunan kebijakan pembangunan. Dalam kerangka *directive constitutionalism*, Pancasila berfungsi sebagai *moral compass* yang mengarahkan negara untuk tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi, tetapi juga memastikan pemerataan, keberlanjutan, dan kemanusiaan dalam pembangunan.<sup>60</sup> Hal ini sejalan dengan pandangan Jimly Asshiddiqie yang menegaskan bahwa pembangunan nasional yang sejati harus menempatkan konstitusi dan Pancasila sebagai dasar moral penyelenggaraan negara, bukan sekadar sebagai sumber legitimasi formal.<sup>61</sup>

Lebih jauh, demokrasi deliberatif yang diilhami oleh nilai-nilai Pancasila mengandung prinsip *musyawarah untuk mufakat* sebagai bentuk partisipasi publik yang khas Indonesia. Prinsip ini dapat dijadikan dasar bagi perumusan kebijakan pembangunan nasional yang inklusif dan berkeadilan.<sup>62</sup> Dalam praktiknya, proses perencanaan pembangunan seharusnya tidak hanya melibatkan lembaga eksekutif dan legislatif, tetapi juga masyarakat sipil, lembaga adat, dan komunitas lokal yang memiliki pengetahuan sosial tentang kebutuhan riil masyarakat. Dengan demikian, arah pembangunan nasional akan mencerminkan kehendak kolektif yang lahir dari deliberasi, bukan semata hasil kompromi politik elit.

---

<sup>59</sup> Giuffre, "The Coming of Age of Deliberative Constitutionalism."

<sup>60</sup> Kaelan, *Pancasila: Yuridis Kenegaraan, Filsafat, Dan Etika*.

<sup>61</sup> Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*.

<sup>62</sup> Mardohar Simanjuntak, Tristam P. Moeliono, and Rudi Setiawan, "Dari Sistem 1 Ke Sistem 2: Menelusuri Peran Musyawarah Dalam Penalaran Reflektif Dan Koreksi Kerancuan Berpikir," *Jurnal Pembumian Pancasila* 5, no. 1 (2025): 9–14.

Penerapan prinsip *meaningful participation* dalam *directive constitutionalism* juga memiliki implikasi terhadap legitimasi kebijakan publik. Kebijakan yang lahir dari proses deliberatif akan memiliki legitimasi yang lebih kuat dibanding kebijakan yang dihasilkan melalui proses *top-down*. Habermas menyebut kondisi ini sebagai *communicative legitimacy*, yaitu legitimasi yang diperoleh melalui proses komunikasi rasional antara pembuat kebijakan dan masyarakat yang terdampak.<sup>63</sup> Model ini bukan hanya memperkuat kepercayaan publik terhadap negara, tetapi juga meningkatkan efektivitas kebijakan karena partisipasi publik memungkinkan identifikasi kebutuhan dan potensi konflik sejak tahap awal perumusan kebijakan.

Dalam konteks pembangunan nasional Indonesia, integrasi prinsip *meaningful participation* dapat diwujudkan melalui mekanisme seperti *constitutional dialogue forums*, konsultasi publik terbuka, atau lembaga pengawasan kebijakan berbasis masyarakat.<sup>64</sup> Mekanisme ini akan memastikan bahwa proses perencanaan pembangunan tidak hanya mengikuti logika politik elektoral, tetapi juga mencerminkan aspirasi konstitusional rakyat. MPR sebagai lembaga negara yang merepresentasikan seluruh komponen bangsa dapat berperan sebagai fasilitator dalam menyelenggarakan forum-forum dialog konstitusional untuk membahas arah pembangunan jangka panjang.

Dengan demikian, penerapan *directive constitutionalism* dalam sistem demokrasi deliberatif bertujuan untuk mengembalikan hubungan fungsional antara konstitusi, kebijakan publik, dan partisipasi rakyat. Konstitusi tidak hanya menjadi batas kekuasaan, tetapi juga menjadi sumber legitimasi dan arah kebijakan pembangunan. *Meaningful participation* memastikan bahwa arah tersebut tidak ditentukan secara sepihak oleh elite, melainkan hasil dialog rasional antara negara dan masyarakat.<sup>65</sup> Integrasi nilai Pancasila melalui proses deliberatif menjadikan pembangunan nasional tidak

<sup>63</sup> Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*.

<sup>64</sup> R. Wahjoe Poernomo Soeprapto, “Meaningful Participation Through Online Channels in Legislation Making in Indonesia via Dpr.Go.Id Page,” *Trunjoyo Law Review* 6, no. 2 (2024): 189–210.

<sup>65</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, Ratih Listyana Chandra, and Christo Sumurung Tua Sagala, “Meaningful Participation as People’s Sovereignty Form in Democratic Rule of Law State,” *Jurnal Hukum IUS QUILA IUSTUM* 31, no. 2 (2024): 337–57.

sekadar proyek ekonomi, tetapi juga upaya moral dan sosial untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

### **Rekonstruksi Hubungan Antara Konstitusi, Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Partisipasi Publik dalam Kerangka Demokrasi Konstitusional Indonesia**

Krisis deliberatif yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi menunjukkan adanya disintegrasi serius antara nilai-nilai konstitusi dan praktik kebijakan publik. Konstitusi, yang seharusnya menjadi landasan moral, hukum, dan ideologis bagi penyelenggaraan negara, kini lebih sering diposisikan sebagai teks hukum formal tanpa kekuatan normatif yang menuntun arah pembangunan dan kebijakan nasional. Situasi ini menggambarkan krisis deliberatif di mana proses politik dan kebijakan publik kehilangan dimensi partisipatif, reflektif, dan rasional sebagaimana diidealkan dalam teori demokrasi konstitusional.<sup>66</sup> Demokrasi pasca reformasi yang diharapkan membuka ruang deliberasi publik justru bergecer menjadi demokrasi prosedural yang menekankan aspek formal pemilihan umum dan representasi politik, tetapi mengabaikan substansi dialog konstitusional antara negara dan rakyat.

Disintegrasi antara konstitusi dan kebijakan publik dapat dipahami sebagai hasil dari melemahnya hubungan dialektis antara nilai dasar konstitusi dan proses pengambilan keputusan negara. Konstitusi Indonesia, melalui Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, memuat cita moral dan sosial tentang keadilan, kemanusiaan, dan kesejahteraan. Namun dalam praktik, kebijakan publik sering kali dihasilkan tanpa mempertimbangkan nilai-nilai konstitusional tersebut.<sup>67</sup> Hal ini terlihat dari banyaknya kebijakan yang mengabaikan prinsip keadilan sosial dan partisipasi publik, seperti dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja (Omnibus Law), yang kemudian dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi karena cacat secara formil dan substansial dalam proses

<sup>66</sup> Asshiddiqie, "Konstitusi Dan Konstitutionalisme Indonesia."

<sup>67</sup> Geofani Milthree Saragih, Ade Sathya Sanathana Ishwara, and Rengga Kusuma Putra, "Evaluation of the Implementation of Pancasila Values and Human Rights Enforcement in Indonesian Judicial System Through Constitutional Approach," *Jurnal Reformasi Hukum* 28, no. 3 (2024): 202–17.

pembentukannya. Kasus ini menunjukkan bagaimana proses pembuatan kebijakan publik di Indonesia sering kali dijalankan tanpa deliberasi publik yang bermakna (*meaningful participation*), melainkan hanya mengikuti logika kekuasaan dan efisiensi politik.

Fenomena ini sejalan dengan konsep *simulacra konstitusional* yang dikemukakan oleh Jean Baudrillard dalam karya *Simulacra and Simulation*. Baudrillard menjelaskan bahwa dalam era modern, representasi dapat menggantikan realitas dan bahkan dianggap lebih nyata daripada realitas itu sendiri.<sup>68</sup> Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, konstitusi masih dipertahankan secara formal sebagai simbol supremasi hukum dan demokrasi, tetapi kehilangan makna substansialnya dalam praktik. Hal ini menciptakan kondisi di mana lembaga-lembaga negara tetap beroperasi seolah-olah berdasarkan konstitusi, padahal dalam kenyataannya banyak keputusan politik dan kebijakan publik yang bertentangan dengan semangat dan nilai-nilai dasar konstitusional. Fenomena inilah yang dapat disebut sebagai *simulacra konstitusional* yakni ketika konstitusi hadir secara simbolik namun terputus dari praksis moral dan deliberatifnya.

Krisis deliberatif juga tercermin dalam menurunnya kualitas partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan. Di tingkat nasional, mekanisme partisipasi publik sering kali dijalankan dalam bentuk seremonial dan administratif semata. Misalnya, forum *Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang)* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), pada praktiknya lebih berfungsi sebagai formalitas birokratis ketimbang forum deliberatif yang menghasilkan keputusan substantif. Dalam banyak kasus, aspirasi masyarakat yang disampaikan dalam forum tersebut tidak memiliki daya pengaruh terhadap arah kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya oleh pemerintah. Situasi ini menggambarkan partisipasi publik yang semu (*pseudo-participation*), yang sekadar memenuhi persyaratan administratif tanpa mewujudkan dialog substantif antara negara dan warga negara.

Dalam kerangka demokrasi konstitusional, partisipasi publik memiliki dua fungsi utama: pertama, sebagai mekanisme legitimasi

---

<sup>68</sup> Jean Baudrillard, *Simulacra and Simulation* (University of Michigan Press, 1994).

terhadap kebijakan negara, dan kedua, sebagai sarana kontrol terhadap kekuasaan.<sup>69</sup> Ketika kedua fungsi ini gagal dijalankan, maka yang muncul adalah krisis legitimasi substantif terhadap kebijakan publik. Demokrasi menjadi hanya sekadar mekanisme formal tanpa substansi moral. Menurut Jürgen Habermas, dalam sistem demokrasi deliberatif, legitimasi politik hanya dapat diperoleh melalui proses komunikasi rasional yang inklusif dan bebas dominasi.<sup>70</sup> Artinya, setiap kebijakan negara harus melalui proses argumentasi publik di mana semua pihak yang terdampak memiliki kesempatan yang setara untuk menyampaikan pandangan mereka. Sayangnya, kondisi politik Indonesia saat ini lebih mengedepankan logika elektoral dan kepentingan jangka pendek dibandingkan deliberasi rasional yang berorientasi pada keadilan sosial.

Krisis deliberatif pasca reformasi juga dipicu oleh ketidakseimbangan antara demokrasi prosedural dan demokrasi substantif. Demokrasi elektoral memang telah memberikan ruang bagi partisipasi politik melalui pemilu, tetapi belum diikuti dengan penguatan mekanisme partisipasi deliberatif dalam pembuatan kebijakan.<sup>71</sup> Akibatnya, representasi politik rakyat berhenti pada tahap pemilihan, tanpa keterlibatan aktif dalam perumusan kebijakan publik. Hal ini diperparah oleh budaya politik yang masih patrimonial dan oligarkis, di mana keputusan penting lebih sering ditentukan melalui kompromi elite daripada proses deliberasi publik yang terbuka. Dalam situasi seperti ini, konstitusi hanya menjadi “perisai formal” yang melindungi kekuasaan dari kritik, bukan sebagai pedoman moral yang menuntun negara untuk mewujudkan cita-cita keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat.

Fenomena *simulacra konstitusional* juga tampak dalam cara lembaga negara memahami dan menafsirkan konstitusi. Banyak kebijakan publik yang secara formal dinyatakan “konstitusional” hanya karena sesuai dengan prosedur hukum, tanpa memperhatikan substansi nilai-nilai konstitusi seperti keadilan, kesetaraan, dan

<sup>69</sup> Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*.

<sup>70</sup> Habermas, *Between Facts and Norms*.

<sup>71</sup> Yusril Ihza Mahendra, “Paradoks Demokrasi Di Indonesia Tahun 2014-2019: Analisis Prosedural Dan Substansial,” *Paradigma POLISTAAAT: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 4, no. 1 (2021): 27–47.

partisipasi.<sup>72</sup> Misalnya, kebijakan pembangunan infrastruktur yang masif secara prosedural sah, tetapi dalam prakteknya sering menimbulkan ketidakadilan sosial karena mengabaikan hak masyarakat terdampak. Dalam kerangka *directive constitutionalism*, hal ini menunjukkan bahwa negara telah gagal menerjemahkan nilai-nilai konstitusional menjadi pedoman moral pembangunan. Konstitusi diperlakukan sebagai *simulacrum* sebuah citra yang kehilangan rujukan moral aslinya, sehingga kebijakan negara hanya mereplikasi simbolisme konstitusional tanpa isi substantif.

Untuk mengatasi krisis deliberatif ini, diperlukan revitalisasi ruang publik sebagai arena diskursus konstitusional. Habermas menekankan pentingnya *public sphere* sebagai wadah komunikasi politik di mana warga negara dapat membentuk opini publik yang rasional. Dalam konteks Indonesia, ruang publik deliberatif dapat diperkuat melalui mekanisme konsultasi publik, sidang-sidang terbuka, serta penguatan peran masyarakat sipil dan media dalam mengawasi kebijakan publik. Mahkamah Konstitusi juga dapat memainkan peran strategis dalam membangun budaya deliberatif dengan mendorong proses persidangan yang partisipatif dan transparan, sehingga setiap perkara konstitusional tidak hanya menjadi persoalan hukum, tetapi juga menjadi forum moral untuk menafsirkan nilai-nilai dasar negara.

Krisis deliberatif pasca reformasi sebenarnya bukan hanya masalah struktural, tetapi juga masalah budaya politik. Demokrasi deliberatif menuntut etika komunikasi politik yang terbuka dan rasional, namun budaya politik Indonesia masih didominasi oleh pragmatisme kekuasaan dan dominasi elite. Dalam situasi ini, membangun *directive constitutionalism* berarti menghidupkan kembali semangat deliberatif konstitusi, di mana proses politik didasarkan pada dialog, bukan dominasi; pada argumentasi, bukan instruksi; dan pada nilai, bukan semata kepentingan. Oleh karena itu, setiap kebijakan publik seharusnya diuji bukan hanya berdasarkan legalitas formalnya, tetapi juga sejauh mana ia mencerminkan deliberasi konstitusional yang melibatkan rakyat secara bermakna.

Dengan demikian, disintegrasi antara konstitusi dan kebijakan publik yang ditandai dengan krisis deliberatif merupakan tantangan fundamental bagi sistem ketatanegaraan Indonesia. Fenomena

---

<sup>72</sup> Giuffre, “The Coming of Age of Deliberative Constitutionalism.”

*simulacra konstitusional* menunjukkan bahwa bentuk formal konstitusi memang masih hidup, tetapi kehilangan roh substansialnya sebagai pedoman moral bangsa. Partisipasi publik yang seremonial dan administratif harus direformasi menjadi partisipasi yang substantif dan deliberatif agar konstitusi benar-benar menjadi sumber legitimasi dan arah pembangunan nasional. Tanpa revitalisasi deliberasi publik, konstitusi hanya akan menjadi simbol tanpa makna sebuah cermin kosong dari janji keadilan sosial yang tak pernah benar-benar diwujudkan.

Analisis terhadap partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan dan pembangunan nasional di Indonesia menunjukkan adanya kesenjangan serius antara idealitas demokrasi konstitusional dan realitas implementatif di lapangan. Secara normatif, konstitusi Indonesia mengakui kedaulatan rakyat sebagai sumber legitimasi tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Namun, dalam praktiknya, partisipasi publik dalam proses kebijakan seringkali hanya bersifat formalistik dan simbolik. Salah satu contoh nyata dapat ditemukan dalam pelaksanaan *Musyawarah Perencanaan Pembangunan* (Musrenbang), yang seharusnya berfungsi sebagai wadah deliberasi publik untuk menentukan arah pembangunan daerah dan nasional. Berdasarkan berbagai studi empiris, partisipasi masyarakat dalam Musrenbang lebih bersifat konsultatif, bukan partisipasi dalam pengambilan keputusan yang substansial. Proses Musrenbang sering kali hanya menjadi forum administratif yang bertujuan memenuhi kewajiban prosedural Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), tanpa memberikan ruang bagi masyarakat untuk menentukan prioritas pembangunan secara nyata. Hal ini menciptakan apa yang disebut oleh Pan Mohamad Faiz sebagai *pseudo-participation*, yakni partisipasi yang hadir secara formal tetapi tidak memiliki daya pengaruh terhadap kebijakan final.

Fenomena lemahnya partisipasi publik dalam proses kebijakan nasional juga tercermin dalam proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang akhirnya diuji di Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa pembentukan UU Cipta Kerja cacat secara formil karena tidak memenuhi prinsip keterbukaan dan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*). Kasus ini menandai krisis kepercayaan publik terhadap proses legislasi di Indonesia. Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa partisipasi publik bukan sekadar

prosedur administratif, melainkan bagian esensial dari legitimasi konstitusional suatu undang-undang. Namun, kenyataannya, partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU tersebut hanya bersifat konsultatif dan tidak berdampak terhadap substansi kebijakan. Banyak aspirasi masyarakat, terutama dari kelompok buruh, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil, yang tidak diakomodasi dalam proses legislasi. Akibatnya, muncul persepsi publik bahwa kebijakan yang dihasilkan lebih mewakili kepentingan politik dan ekonomi elite ketimbang kehendak konstitusional rakyat.

Kelemahan dalam mekanisme partisipasi publik seperti yang terlihat pada Musrenbang dan UU Cipta Kerja berdampak langsung terhadap menurunnya legitimasi hukum dan kepercayaan masyarakat terhadap sistem demokrasi konstitusional. Dalam demokrasi deliberatif sebagaimana dijelaskan oleh Jürgen Habermas, legitimasi hukum tidak hanya bersumber dari legalitas prosedural, tetapi juga dari keterlibatan publik dalam proses komunikasi rasional yang mendasari pembentukan kebijakan. Ketika partisipasi publik dibatasi pada konsultasi simbolik, maka kebijakan yang dihasilkan kehilangan dimensi deliberatifnya. Hal ini pada akhirnya menggerus kepercayaan publik terhadap lembaga negara dan menimbulkan jarak antara rakyat dan konstitusi. Dalam konteks Indonesia, hal ini semakin memperlemah hubungan antara konstitusi sebagai sumber nilai dan kebijakan publik sebagai instrumen implementasi nilai-nilai tersebut.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, konsep *meaningful participation* perlu diperkuat sebagai prinsip dasar dalam sistem demokrasi konstitusional Indonesia. *Meaningful participation* bukan hanya berarti keterlibatan publik secara fisik dalam forum-forum kebijakan, tetapi diukur dari sejauh mana pandangan dan aspirasi masyarakat memengaruhi keputusan akhir atau memiliki *substantive impact*.<sup>73</sup> Prinsip ini sejalan dengan doktrin *deliberative democracy* yang menekankan bahwa legitimasi suatu kebijakan lahir dari proses argumentatif yang rasional dan inklusif, bukan dari sekadar perolehan

---

<sup>73</sup> Zainal Arifin Mochtar et al., "From Meaningful to Meaningless Participation: The Tragedy of Indonesia's Omnibus Law on Job Creation," *Jurnal Media Hukum* 31, no. 2 (2024): 351–70.

suara mayoritas.<sup>74</sup> Habermas menekankan bahwa dalam sistem deliberatif, setiap warga negara harus memiliki kesempatan yang setara untuk berpartisipasi dalam pembentukan norma yang mengatur kehidupan bersama. Prinsip ini kemudian berkembang dalam konsep *participatory governance* yang menekankan kolaborasi antara negara dan masyarakat dalam perumusan kebijakan publik.<sup>75</sup>

Dalam konteks pembangunan nasional Indonesia, penerapan prinsip *meaningful participation* dapat diwujudkan melalui inovasi kelembagaan yang membuka ruang bagi dialog konstitusional antara rakyat dan negara. Salah satu model yang dapat diterapkan adalah *constitutional dialogue*, yaitu forum deliberatif yang memungkinkan masyarakat menyampaikan pandangan terhadap kebijakan strategis yang berdampak konstitusional. Selain itu, mekanisme *public submission* dapat diadopsi, di mana rancangan kebijakan strategis seperti *Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)* atau RPJMN dibuka untuk masukan publik secara digital dan fisik sebelum disahkan. Model lain yang relevan adalah pembentukan *citizens' forum*, yakni forum publik permanen yang berfungsi memberikan rekomendasi kebijakan berdasarkan analisis akademik dan masukan masyarakat. Mekanisme-mekanisme tersebut akan memastikan bahwa setiap kebijakan nasional memiliki basis deliberatif yang kuat dan berakar pada nilai-nilai konstitusional.

Peran Mahkamah Konstitusi menjadi sangat penting dalam memastikan agar setiap kebijakan publik dan peraturan perundang-undangan tetap selaras dengan nilai-nilai konstitusional. Sebagai *guardian of the constitution*, MK tidak hanya bertugas menjaga legalitas formal undang-undang, tetapi juga menjamin substansi kebijakan agar tidak bertentangan dengan nilai-nilai keadilan, kemanusiaan, dan kesejahteraan sosial yang menjadi tujuan konstitusi. Dalam kerangka *directive constitutionalism*, diperlukan perluasan makna *judicial review* menjadi *substantive constitutional review* yakni pengujian yang tidak hanya menilai kesesuaian formal suatu peraturan terhadap undang-undang

<sup>74</sup> Anggi Syahrian, Arif Sugitanata, and Siti Aminah, "Political Moderation as a New Foundation in Indonesia: An Analysis of Deliberative Democracy Theory and Maqashid Shariah," *Jurnal An-Nida* 48, no. 2 (2024): 123–42.

<sup>75</sup> Ariawan et al., "Citizen Engagement in Democratic Governance: Insights from Participatory Policy-Making," *Journal of Public Administration and Political Science and International Relations* 3, no. 2 (2025): 286–98.

atau UUD, tetapi juga menilai moralitas, rasionalitas, dan dampak sosial kebijakan publik terhadap konstitusi. Konsep ini memungkinkan MK menilai kebijakan strategis seperti TAP MPR, RPJMN, atau peraturan pemerintah yang memiliki implikasi konstitusional terhadap hak-hak dasar warga negara dan arah pembangunan nasional.

Rekonstruksi hubungan antara konstitusi dan kebijakan pembangunan nasional membutuhkan sinergi yang kuat antara MPR, pemerintah, dan Mahkamah Konstitusi. Dalam sistem *directive constitutionalism* yang ideal, konstitusi berperan sebagai sumber nilai dan norma tertinggi, MPR berfungsi sebagai lembaga perumus arah pembangunan melalui PPHN, sementara MK bertugas menjaga agar implementasi kebijakan tetap berada dalam koridor nilai-nilai konstitusional. Sinergi ini tidak hanya akan memperkuat fungsi pengawasan antar lembaga negara, tetapi juga menciptakan sistem pembangunan yang berkelanjutan dan berlandaskan prinsip demokrasi substantif. Dengan sistem seperti ini, legitimasi rakyat terhadap konstitusi dapat dipulihkan karena konstitusi kembali berfungsi sebagai pedoman moral dan arah kebijakan negara.

Sebagai proyeksi reformasi kelembagaan, dibutuhkan pembentukan forum deliberatif nasional di bawah koordinasi MPR yang berfungsi menghimpun masukan publik secara sistematis dalam proses perumusan arah pembangunan nasional. Forum ini dapat menjadi wadah permanen yang menghubungkan masyarakat dengan lembaga pembuat kebijakan melalui proses dialog terbuka dan berbasis data. Selanjutnya, penetapan PPHN melalui Ketetapan MPR dapat dilakukan dengan karakter fleksibel agar tidak menimbulkan rigiditas seperti GBHN pada masa lalu. PPHN yang disusun secara deliberatif dan partisipatif dapat menjadi instrumen pengarah pembangunan yang bersifat konstitusional dan demokratis sekaligus. Untuk memperkuat sistem ini, revisi terbatas terhadap Pasal 3 dan 24C UUD 1945 dapat dipertimbangkan, dengan tujuan memperluas peran MPR sebagai lembaga representatif dan MK sebagai lembaga pengawal substansi kebijakan tanpa mengubah karakter presidensial sistem pemerintahan.

Dengan demikian, penguatan *meaningful participation* dan pembentukan sistem *directive constitutionalism* yang integratif merupakan langkah strategis untuk memperbaiki kualitas demokrasi konstitusional Indonesia. Partisipasi publik yang substansial tidak

hanya memperkuat legitimasi kebijakan publik, tetapi juga menjamin bahwa pembangunan nasional benar-benar berakar pada cita konstitusional dan nilai-nilai Pancasila. Sinergi antara MPR, pemerintah, dan MK akan memastikan bahwa setiap kebijakan negara tidak hanya sah secara prosedural, tetapi juga adil secara moral, rasional, dan konstitusional. Reformasi kelembagaan yang deliberatif dan partisipatif menjadi kunci bagi terciptanya demokrasi substantif, dimana rakyat tidak sekedar menjadi objek kebijakan, tetapi aktor utama dalam menentukan arah masa depan bangsa.

## Penutup

Lemahnya partisipasi publik dalam proses perumusan kebijakan dan pembangunan nasional di Indonesia menunjukkan adanya krisis deliberatif yang mengancam substansi demokrasi konstitusional. Partisipasi yang bersifat formalistik, seperti dalam Musrenbang dan pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, menandakan bahwa sistem perencanaan pembangunan dan legislasi belum sepenuhnya berakar pada prinsip *meaningful participation* sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Kondisi ini mengakibatkan menurunnya legitimasi hukum, melemahnya kepercayaan publik, serta terjadinya disintegrasi antara nilai-nilai konstitusional dan kebijakan publik. Untuk mengatasi hal tersebut, diperlukan penerapan paradigma *directive constitutionalism* yang menempatkan konstitusi tidak hanya sebagai pembatas kekuasaan, tetapi juga sebagai pedoman moral dan arah pembangunan nasional. Prinsip *deliberative democracy* yang digagas Habermas harus diinternalisasi dalam sistem perumusan kebijakan, sehingga publik memiliki ruang substantif dalam menentukan arah pembangunan bangsa. Dalam kerangka ini, Mahkamah Konstitusi berperan strategis sebagai *guardian of the constitution* yang memastikan setiap kebijakan negara sejalan dengan nilai-nilai konstitusional melalui mekanisme *substantive constitutional review*. Di sisi lain, MPR perlu diperkuat sebagai lembaga pengarah kebijakan pembangunan nasional melalui penyusunan *Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN)* yang deliberatif, fleksibel, dan partisipatif. Sinergi antara konstitusi, MPR, pemerintah, dan MK akan membangun sistem *directive constitutionalism* yang integratif, di mana rakyat menjadi subjek utama dalam proses demokrasi substantif. Dengan demikian, reformasi kelembagaan berbasis partisipasi dan penguatan konstitusional menjadi kunci untuk memulihkan legitimasi rakyat terhadap konstitusi dan mewujudkan

arah pembangunan nasional yang berkeadilan, berkelanjutan, dan berakar pada nilai-nilai Pancasila.

## Daftar Pustaka

- Abrianto, Bagus Oktafian, Farid Ibrahim, and Xavier Nugraha. “Reformulating The Concept of State Principles Based on Ideological and Technocratic Strategic as A Sustainable Development Direction.” *Journal Law Reform* 16, no. 1 (2020): 112–26.
- Ackerman, Bruce. *We the People: Foundations*. Harvard University Press, 1991.
- Ariawan, Triyuni Soemartono, Khasan Effendy, and Pandji Sukmana. “Citizen Engagement in Democratic Governance: Insights from Participatory Policy-Making.” *Journal of Public Administration and Political Science and International Relations* 3, no. 2 (2025): 286–98.
- Aristotle. *Politics*. Batoche Books, 1999.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Konstitusi Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. “Konstitusi Dan Konstitutionalisme Indonesia.” 2006.
- \_\_\_\_\_. *Perihal Undang-Undang*. Rajawali Press, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Konstitusi Press, 2016.
- Barak, Aharon. *The Judge in a Democracy*. Princeton University Press, 2008.
- Baudrillard, Jean. *Simulacra and Simulation*. University of Michigan Press, 1994.
- Cappelletti, Mauro. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Clarendon Press, 1993.
- Dworkin, Ronald. *Law's Empire*. Harvard University Press, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press, 1977.
- Fadhilah, Dhafin Zhafran, Taufiqurrohman Syahuri, and Syamsul Hadi. “Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dengan Konsep Garis Besar Haluan Negara.” *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang* 8, no. 1 (2025): 59–77.
- Firdaus, Fahmi Ramadhan, Ratih Listyana Chandra, and Christo Sumurung Tua Sagala. “Meaningful Participation as People’s Sovereignty Form in Democratic Rule of Law State.” *Jurnal*

- Hukum IUS QULA IUSTUM* 31, no. 2 (2024): 337–57.
- Giuffre, C. Ignacio. “The Coming of Age of Deliberative Constitutionalism.” *The Canadian Journal of Law & Jurisprudence* 37, no. 2 (2024): 397–426.
- Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms*. MIT Press, 1996.
- Hariyadi, Ade Reza. “Dinamika Kebijakan Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia.” *Jurnal Desentralisasi Dan Kebijakan Publik* 2, no. 2 (2021): 259–76.
- Hasani, Ismail, Halili, and Vishalache Balakrishnan. “Undelivered Constitutional Justice? Study on How the Decisions of The Constitutional Court of the Republic of Indonesia Are Executed.” *Jurnal Civics* 19, no. 1 (2024): 45–52.
- Henri, Iwan. “Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Musrenbang Di Kabupaten Subang.” *Jurnal Administrasi Negara* 8, no. 1 (2020): 30–57.
- Humaidi, M. Wildan, and Inna Soffika Rahmadanti. “Constitutional Design of State Policy as Guidelines on Indonesia’s Presidential System Development Plan.” *Jurnal Ilmu Hukum Dan Konstitusi Volkgeist* 6, no. 1 (2023): 61–76.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos Dan Pembongkaran*. Penerbit Mizan, 2007.
- . *Negara Antara Ada Dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Kompas, 2008.
- Irwandi. “Kedudukan TAP MPR Dan Implikasinya Terhadap Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.” *Jurnal Ilmu Hukum Inovatif* 6, no. 2 (2013): 90–104.
- Kaelan. *Pancasila: Yuridis Kenegaraan, Filsafat, Dan Etika*. Paradigma, 2016.
- Khaitan, Tarunabh. “Constitutional Directives: Morally-Committed Political Constitutionalism.” *Modern Law Review* 82, no. 4 (2019): 603–32.
- Magnis-Suseno, Franz. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Gramedia Pustaka Utama, 1988.
- Mahendra, Yusril Ihza. “Paradoks Demokrasi Di Indonesia Tahun 2014-2019: Analisis Prosedural Dan Substansial.” *Paradigma POLISTAAT: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik* 4, no. 1 (2021): 27–47.
- Manan, Bagir, and Susi Dwi Harijanti. “Artikel Kehormatan: Konstitusi Dan Hak Asasi Manusia.” *Padjajaran Journal of Law* 3,

- no. 3 (2016): 448–67.
- Mochtar, Zainal Arifin, Yance Arizona, Faiz Rahman, Umar Mubdi, Garuda Era Ruhpinesthi, and Mochmad Adli Wafi. “From Meaningful to Meaningless Participation: The Tragedy of Indonesia’s Omnibus Law on Job Creation.” *Jurnal Media Hukum* 31, no. 2 (2024): 351–70.
- Mulqiyah, Kuniati, Muhammad Anugerah Perdana, and Septika Nanda Arifia. “Gagasan Directive Principle of State and Social Policy Model Brasil Sebagai Sistem Perencanaan Pembangunan Indonesia Dalam PPHN.” *Jurnal Jurist Diction* 7, no. 2 (2024): 291–312.
- Rosiana, Silvia, Ahmad Reihan Thoriq, and Farsya Dalila Alamsyah. “Tinjauan Yuridis Terhadap Reformulasi Garis-Garis Besar Haluan Negara Dalam Agenda Amandemen Ke-V Undang-Undang Dasar 1945.” *Forschungsforum Law Journal* 1, no. 2 (2024): 19–31.
- Saragih, Geofani Milthree, Ade Sathya Sanathana Ishwara, and Rengga Kusuma Putra. “Evaluation of the Implementation of Pancasila Values and Human Rights Enforcement in Indonesian Judicial System Through Constitutional Approach.” *Jurnal Reformasi Hukum* 28, no. 3 (2024): 202–17.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Sinar Grafika, 2022.
- Simanjuntak, Mardohar, Tristam P. Moeliono, and RUDI Setiawan. “Dari Sistem 1 Ke Sistem 2: Menelusuri Peran Musyawarah Dalam Penalaran Reflektif Dan Koreksi Kerancuan Berpikir.” *Jurnal Pembumian Pancasila* 5, no. 1 (2025): 9–14.
- Soeprapto, R. Wahjoe Poernomo. “Meaningful Participation Through Online Channels in Legislation Making in Indonesia via Dpr.Go.Id Page.” *Trunojoyo Law Review* 6, no. 2 (2024): 189–210.
- Syahrian, Anggi, Arif Sugitanata, and Siti Aminah. “Political Moderation as a New Foundation in Indonesia: An Analysis of Deliberative Democracy Theory and Maqashid Shariah.” *Jurnal An-Nida* 48, no. 2 (2024): 123–42.
- Wajdy, Muhammad Faried. “Reflecting on 20 Years of Regional Development Planning in Indonesia: A Systematic Literature Review.” *Journal of Information Systems Engineering and Management* 10, no. 12 (2025): 76–89.
- Waldron, Jeremy. “The Rule of Law and the Importance of

- Procedure,” 2010.
- Yuhana, Abdy. “Peranan Haluan Negara Dalam Mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia.” *Jurnal Litigasi* 25, no. 2 (2024): 331–58.