Analisis Hukum Tata Negara terhadap Efektivitas Pelaksanaan Program Strategis Nasional (PSN) Jangka Panjang yang Bersifat Lintas Periode Pemerintahan

Revi Rahmawati[1*], Aryo Salasa[2]
[1*,2]Syariah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta ,Indonesia
Corresponding Author's e-mail : reviwati2002@gmail.com

SEIKAT
Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat

Vol. 5, No. 5, Oktober 2026

Page: 4813 - 4818

Available at:

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/4288

DOI:

https://doi.org/10.55681/seikat.v5i5.4288

Article History:

Received: 09-09-2026
Revised: 30-10-2026
Accepted: 30-10-2026

Abstract *: This article examines the perspective of constitutional and administrative law (Hukum Tata Negara) on the effectiveness of implementing National Strategic Programs (Program Strategis Nasional/PSN) that are designed to run beyond a single presidential term. Using a normative-juridical method with statutory and conceptual approaches, this study analyzes Law Number 25 of 2004 on the National Development Planning System, Law Number 59 of 2024 on the National Long-Term Development Plan (RPJPN) 2025-2045, Presidential Regulation Number 3 of 2016 and its amendments, and Presidential Regulation Number 12 of 2025 on the RPJMN 2025-2029. The findings show that because PSN is regulated at the level of a Presidential Regulation rather than a statute, its legal continuity across administrations depends heavily on each president's political discretion, exposing it to the risk of reversal through the principle of contrarius actus. The transition from the Jokowi to the Prabowo administration, in which 48 of 77 PSN listed in the 2025-2029 RPJMN were carried over from the previous period, illustrates both the practice of continuity and its constitutional fragility. The article recommends strengthening the legal hierarchy of long-term strategic programs and institutionalizing binding continuity mechanisms to ensure legal certainty across administrations.*

Keywords *: constitutional law; National Strategic Program; cross-administration continuity; legal certainty; presidential regulation*

Abstrak : Artikel ini mengkaji perspektif Hukum Tata Negara terhadap efektivitas pelaksanaan Program Strategis Nasional (PSN) yang dirancang berlangsung lintas periode pemerintahan. Menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, penelitian ini menganalisis Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang RPJPN 2025-2045, Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 beserta perubahannya, dan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN 2025-2029. Hasil kajian menunjukkan bahwa karena PSN diatur pada tingkat Peraturan Presiden dan bukan undang-undang, kesinambungan hukumnya lintas pemerintahan sangat bergantung pada diskresi politik masing-masing presiden sehingga rentan dibatalkan melalui asas contrarius actus. Transisi dari pemerintahan Presiden Joko Widodo ke pemerintahan Presiden Prabowo Subianto, di mana 48 dari 77 PSN dalam RPJMN 2025-2029 merupakan proyek lanjutan (carry over), memperlihatkan sekaligus praktik keberlanjutan dan kerapuhan konstitusionalnya. Artikel ini merekomendasikan penguatan hierarki hukum program strategis jangka panjang serta pelembagaan mekanisme keberlanjutan yang mengikat guna menjamin kepastian hukum lintas pemerintahan.

Kata Kunci : hukum tata negara; Program Strategis Nasional; kesinambungan lintas pemerintahan; kepastian hukum; peraturan presiden

PENDAHULUAN

Sistem ketatanegaraan Indonesia menganut prinsip presidensial dengan masa jabatan Presiden selama lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Ketentuan ini melahirkan konsekuensi struktural bagi setiap kebijakan pembangunan yang memerlukan waktu pelaksanaan lebih panjang dari satu periode kepemimpinan, termasuk pembangunan infrastruktur dan program strategis berskala besar yang manfaatnya baru dapat dirasakan dalam jangka panjang.

Untuk mengatasi keterbatasan tersebut, pemerintah membentuk instrumen Program Strategis Nasional (PSN) sebagai kebijakan percepatan pembangunan proyek dan program yang dinilai memiliki dampak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan. Dasar hukum PSN pertama kali diletakkan melalui Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, yang kemudian mengalami tiga kali perubahan, yaitu melalui Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017, Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018, dan Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020. Frekuensi perubahan tersebut mengindikasikan bahwa daftar dan cakupan PSN bersifat dinamis dan sangat bergantung pada kebijakan pemerintah yang sedang berkuasa.

Persoalan mendasar muncul ketika sebagian besar PSN, seperti pembangunan Ibu Kota Nusantara (IKN), jaringan jalan tol lintas provinsi, maupun proyek ketenagalistrikan dan swasembada pangan, memerlukan waktu penyelesaian yang melampaui satu periode pemerintahan. Dalam praktiknya, setiap pergantian Presiden berpotensi menimbulkan perubahan arah kebijakan pembangunan nasional, sehingga kelanjutan suatu PSN sangat bergantung pada kehendak politik pemerintahan baru, bukan pada jaminan hukum yang mengikat.

Fenomena ini secara empiris tampak pada masa transisi dari pemerintahan Presiden Joko Widodo kepada pemerintahan Presiden Prabowo Subianto. Melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2025-2029, pemerintahan baru menetapkan 77 PSN yang terdiri atas 48 proyek lanjutan (carry over) dari pemerintahan sebelumnya, termasuk IKN, dan 29 proyek baru seperti Program Makan Bergizi Gratis serta proyek swasembada pangan, energi, dan air. Fakta bahwa keberlanjutan puluhan proyek tersebut ditentukan melalui kebijakan diskresioner Presiden yang baru, bukan melalui mekanisme hukum yang secara otomatis mengikat, menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai kedudukan PSN dalam perspektif Hukum Tata Negara.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini mengangkat permasalahan sebagai berikut: pertama, bagaimana kedudukan PSN dalam hierarki peraturan perundang-undangan memengaruhi kepastian hukum pelaksanaannya lintas periode pemerintahan; kedua, bagaimana doktrin Hukum Tata Negara, khususnya asas contrarius actus dan asas kontinuitas penyelenggaraan negara, menjelaskan problematika keberlanjutan PSN; dan ketiga, bagaimana rekonstruksi kerangka hukum yang diperlukan agar efektivitas pelaksanaan PSN jangka panjang dapat lebih terjamin secara konstitusional. Kajian ini diharapkan memberikan kontribusi akademis bagi pengembangan hukum perencanaan pembangunan nasional serta masukan praktis bagi penataan regulasi program strategis nasional di masa mendatang.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang memandang hukum sebagai sistem norma mengenai asas, kaidah, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu masyarakat, sehingga fokus kajian diarahkan

pada norma hukum positif terkait perencanaan pembangunan nasional dan Program Strategis Nasional.

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach), yaitu menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045, Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 beserta perubahannya, serta Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025; dan pendekatan konseptual (conceptual approach), yaitu menelaah doktrin dan asas Hukum Tata Negara yang relevan dengan kontinuitas kebijakan pemerintahan, seperti asas contrarius actus, asas kepastian hukum, dan asas kontinuitas penyelenggaraan negara.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan di atas, dan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta pemberitaan resmi mengenai pelaksanaan PSN. Bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi kepustakaan (library research) dan dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-preskriptif, yaitu menguraikan norma hukum yang berlaku, mengidentifikasi problematika yuridisnya, kemudian merumuskan rekomendasi kerangka hukum yang lebih sesuai.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Program Strategis Nasional dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan Peraturan Presiden berada di bawah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Perencanaan pembangunan nasional jangka panjang diatur dalam Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2025-2045 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. RPJPN inilah yang seharusnya menjadi payung hukum tertinggi bagi seluruh perencanaan pembangunan, termasuk penentuan proyek-proyek strategis lintas periode.

Namun demikian, penjabaran teknis PSN justru diletakkan pada tingkat Peraturan Presiden, yaitu Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 beserta perubahannya, dan penetapan daftar PSN periode 2025-2029 melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN. Akibatnya, meskipun RPJPN berstatus undang-undang dan mengikat lintas pemerintahan selama dua puluh tahun, penentuan proyek mana yang termasuk PSN, termasuk keberlanjutannya, sepenuhnya berada dalam kewenangan diskresi Presiden yang sedang menjabat melalui instrumen Peraturan Presiden.

Fakta historis menunjukkan bahwa daftar PSN telah mengalami perubahan berkali-kali, dari 225 proyek pada Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016, 245 proyek pada Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017, 223 proyek pada Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018, 201 proyek pada Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020, hingga 77 proyek dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025. Dinamika jumlah proyek yang fluktuatif ini memperlihatkan bahwa PSN, sebagai instrumen kebijakan berbasis Peraturan Presiden, tidak memiliki kekuatan hukum yang setara dengan komitmen jangka panjang yang seharusnya melekat pada program strategis nasional.

Problematika Konstitusional Program Lintas Periode Pemerintahan

Dari perspektif Hukum Tata Negara, kerawanan keberlanjutan PSN lintas periode pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari asas contrarius actus, yaitu asas yang menyatakan bahwa suatu keputusan atau peraturan hanya dapat diubah, dicabut, atau dibatalkan oleh lembaga yang sama atau setingkat dengan lembaga yang menerbitkannya. Oleh karena PSN ditetapkan melalui Peraturan Presiden, maka Presiden yang menjabat berikutnya, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, memiliki kewenangan penuh untuk mengubah, mencabut, atau mengganti PSN warisan pemerintahan sebelumnya tanpa memerlukan persetujuan lembaga legislatif.

Kewenangan tersebut berhadapan dengan asas kontinuitas penyelenggaraan negara (continuity of government), yang menghendaki agar kebijakan strategis negara tetap berjalan tanpa terputus meskipun terjadi pergantian kepemimpinan politik, guna menjaga kepastian hukum dan kepercayaan pemangku kepentingan, termasuk investor dan masyarakat terdampak. Ketegangan antara kewenangan diskresi Presiden yang bersifat periodik dengan kebutuhan kontinuitas pembangunan jangka panjang inilah yang menjadi inti persoalan konstitusional pelaksanaan PSN lintas periode.

Ketiadaan mekanisme hukum yang mewajibkan keberlanjutan PSN turut berdampak pada asas kepastian hukum sebagaimana termaktub dalam konsepsi negara hukum (rechtsstaat) pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Proyek-proyek yang memerlukan pembiayaan besar dan jangka waktu pembangunan panjang, seperti pembangunan Ibu Kota Nusantara, sangat bergantung pada jaminan bahwa kebijakan tersebut tidak akan dibatalkan secara sepihak oleh pemerintahan berikutnya. Tanpa jaminan demikian, risiko hukum dan risiko investasi terhadap proyek-proyek strategis jangka panjang menjadi tinggi, sehingga berpotensi menurunkan efektivitas pelaksanaannya.

Praktik Keberlanjutan PSN Lintas Periode: Transisi Jokowi–Prabowo sebagai Studi Kasus

Transisi pemerintahan dari Presiden Joko Widodo kepada Presiden Prabowo Subianto pada tahun 2024-2025 memberikan gambaran empiris mengenai bagaimana keberlanjutan PSN lintas periode pemerintahan berlangsung dalam praktik. Melalui Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang RPJMN 2025-2029, pemerintahan baru menetapkan 77 PSN yang terdiri dari 48 proyek lanjutan (carry over) dan 29 proyek baru. Pembangunan Ibu Kota Nusantara merupakan salah satu proyek lanjutan yang paling menonjol, di mana pemerintahan baru menyatakan komitmen untuk melanjutkan dan mempercepat pembangunannya sebagai bagian dari RPJMN 2025-2029.

Fakta ini menunjukkan bahwa keberlanjutan PSN pada praktiknya terjadi karena adanya kesamaan visi atau pertimbangan politik-ekonomi pemerintahan baru, bukan karena adanya kewajiban hukum yang mengikat pemerintahan berikutnya untuk melanjutkan program pemerintahan sebelumnya. Dengan kata lain, efektivitas pelaksanaan PSN lintas periode sepenuhnya bergantung pada kehendak baik (political goodwill) Presiden terpilih, sehingga secara konstitusional rentan berubah apabila terjadi perbedaan orientasi kebijakan pembangunan pada masa mendatang.

Di sisi lain, terdapat pula proyek yang tidak dilanjutkan dalam daftar PSN periode 2025-2029, seperti proyek Pantai Indah Kapuk 2 yang sebelumnya menjadi bagian dari wacana PSN namun kemudian tidak dimasukkan karena persoalan lingkungan dan tata ruang. Kasus ini semakin menegaskan bahwa status PSN, betapapun besar skala investasi dan dampaknya, tidak memiliki jaminan hukum yang bersifat permanen dan dapat berubah sewaktu-waktu mengikuti kebijakan pemerintahan yang berkuasa.

Rekonstruksi Kerangka Hukum Tata Negara untuk Menjamin Efektivitas PSN Lintas Periode

Untuk menjamin efektivitas pelaksanaan PSN yang bersifat lintas periode pemerintahan, diperlukan rekonstruksi kerangka Hukum Tata Negara pada beberapa aspek. Pertama, proyek-proyek strategis yang secara substansial merupakan bagian dari visi pembangunan dua puluh tahun sebagaimana termuat dalam RPJPN, seperti pembangunan Ibu Kota Nusantara, sebaiknya secara eksplisit dicantumkan atau dirujuk dalam Undang-Undang RPJPN itu sendiri, bukan semata-mata diserahkan pada Peraturan Presiden, sehingga keberlanjutannya memiliki basis hukum yang lebih kuat dan tidak mudah diubah tanpa proses legislasi.

Kedua, perlu dibangun mekanisme kewajiban evaluasi dan justifikasi formal (formal review and justification mechanism) bagi pemerintahan baru sebelum menghentikan atau mengubah PSN warisan pemerintahan sebelumnya, misalnya melalui kewajiban pelaporan dan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, sehingga keputusan penghentian suatu PSN tidak semata-mata bersifat diskresi eksekutif tetapi juga melibatkan pengawasan legislatif sebagai representasi kedaulatan rakyat.

Ketiga, diperlukan penguatan sinkronisasi normatif antara RPJPN sebagai dokumen perencanaan berjangka dua puluh tahun berstatus undang-undang dengan RPJMN dan PSN yang berstatus Peraturan Presiden, agar setiap RPJMN dan PSN yang ditetapkan oleh Presiden yang menjabat secara hukum benar-benar terikat dan dapat diuji kesesuaiannya dengan RPJPN, bukan sekadar dokumen politik lima tahunan yang berdiri sendiri. Dengan langkah-langkah tersebut, PSN yang bersifat lintas periode pemerintahan diharapkan memiliki jaminan konstitusional yang lebih kokoh, sehingga efektivitas pelaksanaannya tidak lagi semata-mata bergantung pada kehendak politik sesaat, melainkan pada kepastian hukum yang berkesinambungan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa kesinambungan pelaksanaan Program Strategis Nasional (PSN) lintas periode pemerintahan secara konstitusional bersifat rapuh, karena PSN diatur dan ditetapkan pada tingkat Peraturan Presiden, bukan Undang-Undang, sehingga tunduk pada asas contrarius actus yang memungkinkan setiap Presiden yang menjabat untuk mengubah atau menghentikan PSN warisan pemerintahan sebelumnya tanpa kewajiban hukum yang mengikat. Praktik keberlanjutan PSN pada masa transisi pemerintahan Presiden Joko Widodo kepada Presiden Prabowo Subianto, yang tampak dari dilanjutkannya 48 dari 77 PSN dalam Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025, pada dasarnya merupakan hasil kehendak politik pemerintahan baru, bukan konsekuensi dari jaminan hukum yang bersifat memaksa.

Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kebutuhan akan kepastian hukum bagi program pembangunan jangka panjang dengan desain hukum PSN yang sepenuhnya bergantung pada diskresi eksekutif periodik. Oleh karena itu, diperlukan rekonstruksi kerangka Hukum Tata Negara yang mengintegrasikan PSN secara lebih kuat ke dalam hierarki perencanaan pembangunan nasional berbasis undang-undang.

Berdasarkan simpulan tersebut, penulis menyarankan: pertama, agar pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat mempertimbangkan penguatan status hukum proyek-proyek strategis berjangka panjang yang bersifat lintas periode dengan mencantumkannya secara eksplisit dalam Undang-Undang RPJPN; kedua, perlunya pembentukan mekanisme transisi resmi antarpemerintahan yang mewajibkan evaluasi dan pertanggungjawaban publik sebelum suatu PSN dihentikan atau diubah; dan ketiga, perlunya penelitian lanjutan yang bersifat empiris untuk mengukur dampak nyata perubahan status PSN terhadap kepastian hukum investasi dan efektivitas pembangunan daerah.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan, masukan, dan bimbingan akademik selama proses penyusunan artikel ini, termasuk kolega di lingkungan Fakultas Hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Penulisan referensi mengikuti standar APA yang terbaru, untuk saat ini, standar terbaru adalah APA edisi 7. Cara penulisan referensi dan sitasi versi tersebut dapat dipelajari di tautan berikut https://www.scribbr.com/apa-style/apa-seventh-edition-changes/.

Asshiddiqie, J. (2010). Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia. Sinar Grafika.

Bisnis.com. (2025, 3 Maret). Prabowo tetapkan 77 PSN periode 2025–2029, ini daftar lengkapnya. https://ekonomi.bisnis.com/read/20250303/45/1844346/prabowo-tetapkan-77-psn-periode-2025-2029-ini-daftar-lengkapnya

Huda, N. (2015). Hukum tata negara Indonesia. Rajawali Pers.

Kompas.com. (2025, 6 Maret). IKN resmi jadi Proyek Strategis Nasional, Prabowo dukung penuh. https://ikn.kompas.com/read/2025/03/06/053000187/ikn-resmi-jadi-proyek-strategis-nasional-prabowo-dukung-penuh

Mahfud MD, M. (2009). Politik hukum di Indonesia. Rajawali Pers.

Manan, B. (2003). Teori dan politik konstitusi. FH UII Press.

Republik Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Republik Indonesia. (2016). Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Republik Indonesia. (2017). Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Republik Indonesia. (2018). Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Republik Indonesia. (2020). Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Republik Indonesia. (2024). Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045.

Republik Indonesia. (2025). Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029.