

**ANALISIS YURIDIS NORMATIF TERHADAP PERATURAN PRESIDEN
NOMOR 137 TAHUN 2024 TENTANG PENASIHAT KHUSUS PRESIDEN,
UTUSAN KHUSUS PRESIDEN, STAF KHUSUS PRESIDEN, DAN STAF
KHUSUS WAKIL PRESIDEN**

Iko Ramadani

Universitas Pembangunan Panca Budi Medan Indonesia
ikormdn@gmail.com

Yasmirah Mandasari Saragih

Universitas Pembangunan Panca Budi Medan Indonesia
yasmirahmandasari@gmail.com

Tamaulina br. Sembiring

Universitas Pembangunan Panca Budi Medan Indonesia
tamaulina@dosen.pancabudi.ac.id

Ismed

Universitas Pembangunan Panca Budi Medan Indonesia
ismed.ishar123@gmail.com

Krismanto Manurung

Universitas Pembangunan Panca Budi Medan Indonesia
krismanto@gmail.com

ABSTRACT

Indonesia as a democratic country has experienced various leadership dynamics that affect political, economic, and social development. As a country based on a presidential system. In accordance with the provisions of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the President of the Republic of Indonesia holds the highest government power and is assisted in carrying out his duties by the Vice President and state ministers. As time goes by, the President's support system continues to develop. In addition to the Vice President and ministries that have been regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, non-structural institutions such as the Special Advisor to the President, Special Envoy to the President, Special Staff to the President, and Special Staff to the Vice President have emerged which were formed based on Presidential Regulation Number 137 of 2024 concerning Special Advisers to the President, Special Envoys to the President, Special Staff to the President, and Special Staff to the Vice President. This study is a normative juridical research with a legal and regulatory approach and aims to deeply examine the roles and positions of the Special Advisor to the President, Special Envoy to the President, Special Staff to the President, and Special Staff to the Vice President in running the government.

Keywords : President, Minister, Special Envoy of the President

ABSTRAK

Indonesia sebagai negara demokrasi telah mengalami berbagai dinamika kepemimpinan yang mempengaruhi perkembangan politik, ekonomi, dan sosial. Sebagai negara yang berbasis pada sistem presidensial. Sesuai dengan ketentuan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi dan dibantu dalam menjalankan tugasnya oleh Wakil Presiden serta para menteri negara. Seiring berjalannya waktu, sistem pendukung Presiden terus berkembang. Selain Wakil Presiden dan kementerian yang telah diatur dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, muncul lembaga non-struktural seperti Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normative dengan pendekatan peraturan perundang – undangan dan bertujuan untuk mengkaji secara mendalam peran dan posisi Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden dalam menjalankan pemerintahan.

Kata Kunci : Presiden, Menteri, Utusan Khusus Presiden

PENDAHULUAN

Sebagai negara kesatuan, Indonesia memiliki Presiden yang berfungsi sebagai kepala negara dan pemerintahan. Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya, Pasal 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menetapkan bahwa presiden memiliki wewenang untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang.

Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden dan menteri-menteri negara, yang masing-masing bertanggung jawab atas tugas tertentu dalam pemerintahan. Presiden berwenang mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara.

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono muncul Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2005 tentang Staf Khusus Presiden, yang menjadi dasar bahwa ada entitas lain yang membantu Presiden selain Wakil Presiden dan Kementerian Negara. Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2005 tentang Staf Khusus Presiden telah mengalami beberapa kali perubahan, terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden yang memiliki tugas tertentu yang diberikan oleh

Presiden diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya.

Presiden Prabowo Subianto pada masa pemerintahannya melantik Penasihat Khusus seperti Bidang politik dan keamanan, bidang digitalisasi dan teknologi pemerintahan, bidang pertahanan nasional, ketua komite kebijakan industri pertahanan, energi, haji, dan kesehatan berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 140/P Tahun 2024 tentang Pengangkatan Penasihat Khusus Presiden. Pada kesempatan yang sama Presiden Prabowo Subianto juga melantik sejumlah Utusan Khusus Presiden seperti utusan khusus Presiden bidang ketahanan pangan, ekonomi dan perbankan, kerukunan beragama dan pembinaan sarana keagamaan, pembinaan generasi muda dan pekerja seni, usaha mikro, kecil, dan menengah, ekonomi kreatif dan digital, perdagangan internasional dan kerja sama multilateral dan pariwisata berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 76/M tahun 2024 tentang pengangkatan utusan khusus presiden periode tahun 2024-2029.

Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif melibatkan langkah-langkah pengumpulan, analisis, dan interpretasi data yang tidak dapat diukur dalam bentuk angka, sehingga sering disebut sebagai penelitian "kualitatif". Creswell menjelaskan bahwa ini adalah pendekatan untuk menyelidiki dan memahami makna yang terkait dengan individu atau kelompok dalam konteks masalah sosial atau manusia. Penelitian ini berfokus pada pemahaman budaya kelompok dan evolusi pola perilaku penduduk dari waktu ke waktu, dengan observasi dan keterlibatan langsung dalam kegiatan masyarakat sebagai unsur utama pengumpulan data.¹ Sumber data berasal dari sumber kepustakaan: Buku teks, jurnal, dan laporan penelitian dapat menjadi sumber identifikasi masalah, memberikan rekomendasi untuk penelitian lebih lanjut.

PEMBAHASAN

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 (yang menyatakan Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD), dan Pasal 17 UUD 1945 (yang menyatakan: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu

¹ Tamaulina Br. Sembiring, Irmawati, Muhammad Sabir, Muhammad Sabir, Buku Ajar Metodologi Penelitian (Teori Dan Praktik), 2024, Cv Saba Jaya Publisher, Karawang..

diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; dan (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan) maka bisa dikatakan Indonesia menganut sistem presidensial.²

Sistem pemerintahan presidensial memisahkan kekuasaan yang tegas antara lembaga Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif, sehingga antara yang satu dengan yang lain seharusnya tidak dapat saling mempengaruhi. Menteri-menteri tidak bertanggungjawab kepada Legislatif, tetapi bertanggungjawab kepada Presiden yang memilih dan mengangkatnya, sehingga menteri-menteri tersebut dapat diberhentikan oleh presiden tanpa persetujuan badan legislatif.³

Penegakan hukum dalam kehidupan ketatanegaraan dijalankan oleh pemerintah (executive organ) dan oleh pengadilan (judicial organ). Kedua lembaga negara tersebut menjalankan fungsi penegakan hukum dengan cara yang berbeda. Pemerintah menjalankan fungsi penegakan hukum dengan cara aktif agar semua warga negara berperilaku sesuai dengan hukum seperti, antara lain, memberi penyuluhan dan bimbingan hukum dengan mewujudkan kesadaran hukum masyarakat; sementara pengadilan menjalankan fungsi penegakan hukum dengan cara pasif, menunggu orang mengajukan sengketa hukum (legal dispute) ke pengadilan untuk memperoleh putusan hukum (verdict, vonis).

Pengadilan memproses sengketa tersebut melalui tahapan-tahapan tertentu sampai pada putusan. Putusan itulah bentuk konkrit keadilan terkait dengan sengketa tertentu dan subjek hukum tertentu yang mengalami kerugian terkait dengan hak yang dimilikinya. Putusan pengadilan memulihkan keadaan yang semula tidak adil, yang terjadi karena suatu pelanggaran hukum, ke keadaan semula (restitutio in integrum). Itulah puncak dari penegakan hukum yang merupakan fungsi yang penting dan menentukan dalam mewujudkan keadilan hingga menjadi suatu kenyataan dalam hidup sehari-hari⁴.

Presiden adalah bagian dari lembaga negara yaitu Lembaga eksekutif, artinya presiden memiliki kekuasaan untuk melaksanakan Undang-undang yang telah dibuat.

² Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), Hal. 27-28.

³ Ribkha Annisa Octovina, 2018, "Sistem Presidensial Di Indonesia" *Jurnal Ilmu Pemerintahan* Vol.4 No.2 (Oktober 2018) Hal. 249.

⁴ Andri Winjaya Laksana, Yasmirah Mandasari Saragih, Alwan Hadiyanto, Suryadi, **Lembaga Dan Pranata Hukum, 2024, Penerbit Tahta Media Group, Klaten, Hal. 4**

Lembaga Negara adalah badan yang diatur dalam UUD 1945. yang kedudukan, fungsi dan kewenangannya pun diatur secara tegas, sekalipun dalam praktiknya keberadaan lembaga Negara itu juga mengalami perkembangan dan perdeseran, seiring dengan dilakukan perubahan terhadap UUD 1945. Dipandang dari tujuan pembentukannya, lembaga negara merupakan perwujudan dari kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang- Undang Dasar.⁵

Adapun fungsi dan wewenang Presiden sebagai berikut:

1. Administratif yaitu kewenangan untuk menjalankan undang-undang serta menyelenggarakan administrasi negara;
2. Legislatif melalui kewenangan mengajukan rancangan undang-undang;
3. Keamanan melalui pengaturan polisi dan angkatan bersenjata;
4. Yudikatif dengan memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi; dan
5. Diplomatik dengan menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara lain.⁶

Didasarkan pada uraian di atas, Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden adalah lembaga negara yang termasuk dalam lingkup Lembaga Kepresidenan. Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden dibentuk oleh Peraturan Presiden dan dapat diubah oleh Keputusan Presiden. Selain itu, Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden membantu Presiden menjalankan kewenangannya dalam menjalankan administrasi negara.

Secara umum, pengaturan mengenai Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden diatur dalam bentuk Peraturan Presiden sehingga dapat dikatakan jabatan ini merupakan jabatan tambahan yang muncul dan dirasa diperlukan dalam perkembangan kegiatan pemerintahan. Hal tersebut memungkinkan dalam rangka kewenangan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 UUD Tahun 1945. Hal tersebut juga sesuai sebagaimana dalam Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011

⁵ I Gede Yusa, Dkk. 2016. *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan Uud Nri 1945*. (Malang: Setara Press), Hal. 91.

⁶ Badri Hasan Sulaiman, “Pola Hubungan Eksekutif Dan Legislatif Dalam Penyelenggaraan Otsus Di Daerah”, *Jurnal Geuthee*, Vol. 3, No. 2, Geuthee Institute, 2020, Hlm. 492.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang berisi materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.⁷

Berdasarkan keterangan Yusril Ihza Mahendra, Staf Khusus Presiden dalam putaran ketatanegaraan Indonesia pertama kali muncul Ketika Megawati Soekarno Putri menduduki presidensi Indonesia. Pada masa itu, Staf Khusus bertugas sebagai pembantu Presiden dan Wakil Presiden sekaligus. Kedudukan Staf Khusus Presiden memang tidak bisa disejajarkan dengan apapun, demikian pun tugas mereka tidak diatur secara khusus. Namun hak keuangan mereka berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam Anggaran Belanja Sekretariat Kabinet⁸ sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 144 Tahun 2015 tentang Besaran Hak Keuangan bagi Staf Khusus Presiden, Staf Khusus Wakil Presiden, Wakil Sekretaris Pribadi Presiden, Asisten, dan Pembantu Asisten.

Secara konstitusional, sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, telah jelas bahwa konstitusi mengamanatkan bahwa pembantu Presiden adalah Wakil Presiden dan jajaran Menteri. Akan tetapi kemunculan berbagai jabatan-jabatan baru dalam lembaga eksekutif pada praktiknya tak bisa dihindarkan sekalipun keberadaannya menimbulkan kekacauan dan tumpang tindih. Peran dan kedudukan Staf Khusus Presiden yang tidak diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 menimbulkan pertanyaan apakah Staf Khusus Presiden dapat dikatakan sebagai pembantu Presiden atau tidak. Hal ini karena Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan dengan spesifik bahwa Presiden dibantu oleh menteri – menteri negara.

Masing-masing jabatan yang saling bersinggungan tersebut justru memiliki jenjang fasilitas yang berbeda. Hal tersebut kemudian menimbulkan permasalahan dalam menentukan urgensi kebutuhan dengan analisis yang jelas, sehingga jabatan-jabatan

⁷ Putri. W. N. Bela Dan Anna Erliyana Chandra, 2020, "*Kebijakan Kedudukan Staf Khusus Dalam Kegiatan Administrasi Pemerintahan Di Indonesia*", Jurnal Of Judicial Review, Vol. 22 No.2 (Desember 2020), Hlm. 188.

⁸ <https://www.hukumonline.com/berita/a/fungsi-dan-tugas-staf-khusus-presiden-lt623a7b1274a82/?Page=2> Diakses Tanggal 22 Januari 2025.

tersebut rentan terjadi konflik kepentingan. Staf Khusus merupakan jabatan yang jugas bersinggungan dengan fungsi Pemerintahan walaupun jabatan tersebut merupakan lembaga *non structural* yang artinya tidak termasuk dalam susunan struktur organisasi pemerintahan, namun posisi jabatan tersebut cukup strategis karena keberadaannya dalam membantu kelancaran tugas Presiden, Wakil Presiden maupun Menteri. Sehingga, jabatan staf Khusus juga harus tunduk pada UU No. 32 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.⁹

Staf Khusus Presiden adalah lembaga non-struktural yang dibentuk untuk memudahkan pelaksanaan tugas presiden. Staf Khusus Presiden melakukan tugas tertentu di luar tanggung jawab yang sudah ada dalam susunan kementerian dan instansi pemerintah lainnya. Penelitian ini bertujuan untuk menentukan berbagai jenis kewenangan yang diberikan kepada staf khusus Presiden oleh undang-undang, perbandingan tugas dan fungsi staf khusus Presiden dengan tugas dan fungsi kementerian sebagai pembantu Presiden, dan seberapa efektif staf khusus Presiden melaksanakan tugas dan fungsi mereka sebagai pembantu Presiden.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945, di mana Presiden memegang kekuasaan eksekutif dan bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya, Presiden dibantu oleh Wakil Presiden, menteri-menteri, serta lembaga non-struktural seperti Penasihat Khusus, Utusan Khusus, dan Staf Khusus Presiden, yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden.

Kedudukan Staf Khusus Presiden yang bersifat non-struktural memungkinkannya menjalankan tugas tertentu di luar lingkup kementerian untuk mendukung kelancaran tugas Presiden. Namun, keberadaan jabatan ini, yang tidak diatur secara eksplisit dalam UUD 1945, menimbulkan pertanyaan terkait kedudukannya sebagai pembantu Presiden, potensi tumpang tindih fungsi dengan kementerian, serta urgensi dan efektivitasnya dalam pemerintahan. Oleh karena itu, diperlukan analisis lebih lanjut mengenai peran,

⁹ Putri. W. N. Bela Dan Anna Erliyana Chandra, 2020, "Kebijakan Kedudukan Staf Khusus Dalam Kegiatan Administrasi Pemerintahan Di Indonesia", Jurnal Of Judicial Review, Vol. 22 No.2 (Desember 2020), Hlm. 175-194.

kewenangan, serta pengaturan tugas Staf Khusus agar keberadaannya benar-benar mendukung pelaksanaan pemerintahan yang efisien dan efektif sesuai dengan prinsip administrasi pemerintahan yang baik.

DAFTAR PUSTAKA

- “Fungsi dan Tugas Staf Khusus Presiden.” *hukumonline.com*.
<https://www.hukumonline.com/berita/a/fungsi-dan-tugas-staf-khusus-presiden-lt623a7b1274a82/?page=2>. Diakses 22 Januari 2025.
- Octovina, Ribkha Annisa. 2018. “Sistem Presidensial di Indonesia.” *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 4, no. 2 (Oktober): 249.
- Putri, W. N. Bela, and Anna Erliyana Chandra. 2020. "Kebijakan Kedudukan Staf Khusus Dalam Kegiatan Administrasi Pemerintahan di Indonesia." *Jurnal of Judicial Review* 22, no. 2 (Desember): 175-194.
- Sembiring, Tamaulina Br., Irmawati, Muhammad Sabir, and Muhammad Sabir. 2024. *Buku Ajar Metodologi Penelitian (Teori dan Praktik)*. Karawang: CV Saba Jaya Publisher.
- Sitabuana, Tundjung Herning. 2020. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Sulaiman, Badri Hasan. 2020. “Pola Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyelenggaraan Otsus di Daerah.” *Jurnal Geuthee* 3, no. 2: 492.
- Winjaya laksana, Andri, Yasmirah Mandasari Saragih, Alwan Hadiyanto, and Suryadi. 2024. *Lembaga dan Pranata Hukum*. Klaten: Penerbit Tahta Media Group.
- Yusa, I Gede, et al. 2016. *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Malang: Setara Press.