

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara kesatuan yang dipimpin oleh Presiden. Presiden berfungsi sebagai kepala negara dan pemerintahan. Kekuasaan pemerintahan juga dapat disebut sebagai kekuasaan eksekutif. Dimana dalam hal ini jelas diatur dalam Pasal 4 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang menyebutkan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Pada Pasal 5 UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa presiden memiliki wewenang untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang.¹

Presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden dan menteri-menteri negara dalam melakukan kewajibannya, dimana masing-masing bertanggung jawab atas tugas tertentu dalam pemerintahan. Dasar hukum kewenangan presiden dalam mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Sistem pemerintahan mempunyai tujuan untuk menjaga suatu kestabilan negara. Pada beberapa negara sering terjadi tindakan separatisme karena sistem pemerintahan yang dianggap memberatkan rakyat ataupun merugikan rakyat.

¹ Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bangkalan: Setara Press, 2016), 80.

Sistem pemerintahan mempunyai pondasi yang kuat dimana tidak bisa diubah dan menjadi statis.² Hal tersebut perlu didukung oleh lembaga-lembaga yang berasal dalam suatu sistem pemerintahan. Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan gambaran kerangka sistem pemerintahan Indonesia yang menganut sistem presidensil. Pasal tersebut dapat dipahami jika Presiden menunjuk pembantu guna mengurus berbagai urusan pemerintahan. Banyaknya peran yang dipegang Presiden diantaranya berkedudukan sebagai kepala negara, pemegang kekuasaan pemerintahan, memiliki kewenangan mengajukan rancangan undang-undang, bertugas sebagai orang yang menyatakan perang, dan membuat perjanjian internasional. Agar semua terlaksana secara optimal dan efisien maka, presiden menunjuk pembantu-pembantunya.³

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo muncul Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Dan Staf Khusus Wakil Presiden, yang menjadi dasar bahwa ada lembaga lain yang membantu Presiden selain Wakil Presiden dan Kementerian Negara. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2012 tentang Urusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Dan Staf Khusus Wakil 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

² Imam Sukadi, "*Sistem Pemerintahan Indonesia dan Implikasinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara*", Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune, Vol 9, No. 1, (Februari 2021), 119.

³ Sayyidatihiyaa Afra Geubrina Raseukiu, "*Selayang Kritik Atas Keberadaan Staf Khusus Milenial Presiden Jokowi*", Padjajaran Law Review, Vol. 10, No. 1, (Juli 2020), 125.

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

Presiden Prabowo Subianto dan Wakil Presiden Gibran Rakabuming Raka yang resmi dilantik dalam kabinet Merah putih membawa perombakan dari kabinet sebelumnya. Presiden Prabowo secara resmi melantik para Penasihat Khusus, Utusan Khusus, dan Staf Khusus Presiden. Para Utusan Khusus Presiden yang dilantik oleh Presiden Prabowo diantaranya seperti Muhammad Mardiono sebagai Utusan Khusus Presiden Bidang Ketahanan Pangan, Setiawan Ichlas sebagai Utusan Khusus Presiden Bidang Ekonomi Dan Perbankan, Miftah Maulana Habiburrahman sebagai Utusan Khusus Presiden Bidang Kerukunan Beragama Dan Pembinaan Sarana Keagamaan, Raffi Farid Ahmad sebagai Utusan Khusus Presiden Bidang Pembinaan Generasi Muda Dan Pekerja Seni, Ahmad Ridha Sabana sebagai Utusan Khusus Presiden Bidang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah, Ekonomi Kreatif Dan Digital, Mari Elka Pangestu sebagai Utusan Khusus Presiden Bidang Perdagangan Internasional Dan Kerja Sama Multilateral dan Zita Anjani sebagai Utusan Khusus Presiden Bidang Pariwisata.⁴

Utusan Khusus Presiden bukan pejabat publik, melainkan pejabat pemerintahan karena tidak melaksanakan fungsi pembuatan dan pelaksanaan norma hukum negara. Tugas, fungsi dan segala hal yang mengatur utusan khusus presiden tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden. Utusan Khusus Presiden melaksanakan tugas

⁴ Kementerian Sekretaris Negara Republik Indonesia, "Presiden Prabowo Resmi Lantik para Penasihat Khusus, Utusan Khusus, dan Staf Khusus Presiden", <https://setkab.go.id/presiden-prabowo-resmi-lantik-para-penasihat-khusus-utusan-khusus-dan-staf-khusus-presiden/> (diakses 29 April 2025)

tertentu yang diberikan oleh presiden di luar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan pada organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya. Utusan Khusus Presiden dapat berasal dari Pegawai Negeri Sipil atau non Pegawai Negeri Sipil.

Jabatan Utusan Khusus Presiden merupakan kekuasaan pemerintahan eksekutif yang bersifat khusus yang mana Presiden secara pribadi memiliki hak prerogative membentuk/memutuskan. Dalam konstitusi Republik Indonesia tidak ada satupun pasal atau regulasi terkait pembentukan Utusan Khusus Presiden tapi, berdasarkan kekuasaan Presiden Utusan Khusus Presiden dapat dilahirkan dengan adanya regulasi berupa Undang-Undang baru. Di Negara Indonesia, kecenderungan munculnya lembaga-lembaga negara baru terjadi sebagai konsekuensi dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Lembaga-lembaga baru itu biasa dikenal dengan istilah *state auxiliary organs* atau *state auxiliary institutions* yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai lembaga negara bantu dan merupakan lembaga negara yang bersifat sebagai penunjang. Pada dasarnya kelahiran lembaga-lembaga negara penunjang tersebut sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara yang ada dan merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang ada. Akan tetapi berbeda dengan lembaga bantu Utusan Khusus Presiden yang dibentuk Presiden ini.

Berdasarkan semua regulasi yang ada, tidak ada satupun yang mengatur secara rigid terkait wewenang dan kualifikasi pengangkatan Utusan Khusus Presiden. Walaupun dalam Pasal 19 ayat (1) Perpres Nomor 137 Tahun 2024

Tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden dinyatakan bahwa “Pengangkatan dan tugas pokok Staf Khusus Presiden ditetapkan dengan Keppres. Hal ini tentunya memunculkan berbagai macam interpretasi publik terhadap masa pemerintahan Presiden Prabowo yang mengangkat para tokoh-tokoh sebagai Utusan Khusus Presiden. Namun, pada sisi lain salah satu bidang pada jabatan Utusan Khusus Presiden tersebut mengalami kekosongan. Dimana Miftah Maulana Habiburrahman atau dikenal Gus Miftah sebagai Utusan Khusus Presiden Bidang Kerukunan Beragama Dan Pembinaan Sarana Keagamaan secara resmi mengundurkan diri dari jabatannya. Kembali kepada tugas dari Utusan Khusus Presiden yaitu untuk memperlancar tugas presiden hingga saat ini posisi tersebut dibiarkan kosong. Posisi Utusan Khusus Presiden bidang Kerukunan Beragama Dan Pembinaan Sarana Keagamaan boleh diisi atau tidak berdasarkan keterangan Sufmi Dasco Ahmad selaku wakil ketua DPR RI.⁵ Hal tersebut berbanding terbalik dengan urgensivitas dibentuknya Utusan Khusus Presiden pada undang-undang yang berlaku. Selain untuk membantu tugas-tugas presiden bidang-bidang pada jabatan Utusan Khusus Presiden yang telah dibentuk berdasarkan kebutuhan dan perkembangan zaman guna penyelenggaraan negara justru dibiarkan kosong.

Selanjutnya menteri memiliki tugas dan wewenang menteri adalah pembantu Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden, sedangkan Utusan Khusus Presiden juga memiliki kedudukan setara menteri dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Sehingga terjadi tumpang tindih mengenai tugas dan

⁵ Kompas, “Soal Pengganti Miftah, Dasco: Posisi itu boleh diisi, atau tidak”, <https://nasional.kompas.com/read/2024/12/09/10113901/soal-pengganti-miftah-dasco-posisi-itu-boleh-diisi-dan-boleh-tidak?page=all> (diakses 29 April 2025)

wewenang. Untuk mengetahui kedudukan hukum Utusan Khusus Presiden serta kemanfaatannya dalam penyelenggaraan negara. Penulis menganggap perlunya penelitian lebih lanjut untuk menunjukkan apakah Indonesia benar-benar membutuhkan lembaga ini atau tidak, lembaga ini perlu ada atau tidak, dan seberapa pentingnya Utusan Khusus Presiden dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, penelitian ini mengkaji dan membahas tentang **"Keberadaan Utusan Khusus Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia"**.

1.2 Rumusan Masalah

Berikut merupakan rumusan permasalahan hukum yang dapat disusun berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengaturan Pengangkatan Utusan Khusus Presiden ?
2. Bagaimana Urgensi Pengangkatan Utusan Khusus Presiden Dalam Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024 Tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Dan Staf Khusus Wakil Presiden ?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan yang hendak dicapai sebagai berikut:

1. Menganalisis Bagaimana Pengaturan Pengangkatan Utusan Khusus Presiden.
2. Menganalisis Bagaimana Pengangkatan Utusan Khusus Presiden Sesuai Dalam Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024 Tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Dan Staf Khusus Wakil Presiden.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian akan diklasifikasikan menjadi 2 (dua) bagian, adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis, antara lain :
 - a. Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pembelajaran hukum baik bagi praktisi hukum, mahasiswa hukum, akademisi hingga masyarakat.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dijadikan bahan pustaka baik di bidang hukum pemerintahan, terutama permasalahan kedudukan hukum Utusan Khusus Presiden dalam sistem hukum di Indonesia.
 - c. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan hukum terutama pembedahan aturan-aturan hukum yang relevan dengan topik pembahasan.
2. Manfaat Praktis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai kondisi dan kedudukan Utusan Khusus Presiden dalam sistem hukum di Indonesia.
 - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemangku pembentukan peraturan perundang-undang di Indonesia serta dapat memberikan informasi yang bermanfaat bagi pihak yang membutuhkan

1.5 Keaslian Penelitian

No	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Perbedaan dengan Penelitian ini	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya
1	Kedudukan Staf Khusus Presiden Dalam Penyelenggaraan Negara Di	1. Apakah keberadaan Staf Khusus Presiden bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya?	Penelitian ini memiliki fokus pada keberadaan Staf Khusus Presiden dimana subjek hukumnya berbeda dengan	Isu hukum yang dikaji pada penelitian ini adalah keberadaan staf khusus

	Indonesia. Skripsi. Moh. Robi Hasan Agustian. 2019. Universitas Trunojoyo Madura	2. Apakah Staf Khusus Presiden masih diperlukan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?	penelitian yang penulis ajukan yaitu Utusan Khusus Presiden.	presien apakah tetap relevan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2	Kedudukan dan Wewenang Staf Khusus Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Skripsi. Muhammad Luthfi Maulana. 2020. Universitas Pasundan	1. Bagaimana Kedudukan dan Tugas Staf Khusus Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia? 2. Bagaimana Hubungan Tugas Staf Khusus Presiden dengan Perangkat Presiden Lainnya (Wapres, Menteri, Lembaga dan Badan) ?	Penelitian ini berfokus pada sistem ketatanegaraan Indonesia sedangkan pada penelitian yang penulis ajukan berfokus pada sistem pemerintahan di indonesia.	Isu hukum pada penelitian ini adalah keberadaan staf khusus presiden yang mengalami tumpang tindih tugas dan wewenang dengan lembaga negara lainnya

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah penelitian hukum normatif. Dipilihnya jenis penelitian hukum normatif karena penelitian ini menguraikan permasalahan-permasalahan yang ada, untuk selanjutnya dibahas dengan kajian berdasarkan teori-teori hukum kemudian dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam praktek hukum.⁶ Penelitian hukum normatif digunakan dalam penulisan ini beranjak dari adanya persoalan dalam aspek norma hukum, yaitu norma yang kabur atau tidak jelas (*vague van*

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 13.

normen), norma yang konflik (*geschijld van normen*), maupun norma yang kosong (*leemten van normen*) yang ada dalam peraturan perundang-undangan terkait permasalahan yang hendak diteliti.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan untuk penelitian ini menggunakan metode diantaranya ialah pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) Pendekatan Kasus (*Case approach*). Pendekatan Perundang-undangan atau *statute approach* adalah pendekatan dengan menggunakan aturan yang ada di dalam Perundang-undangan yang berkaitan dengan kasus atau isu hukum yang di angkat.⁷ Pendekatan perundang-undangan digunakan karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral dalam penelitian tersebut.⁸

Pendekatan perundang-undangan digunakan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, norma-norma hukum yang berhubungan dengan kedudukan hukum dan fungsi utusan khusus presiden dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Sedangkan Pendekatan Kasus yaitu dilakukan dengan cara menelaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Nantinya hasil dari telaah itu merupakan suatu pendapat untuk memecahkan isu yang diteliti.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005, hlm. 136.

⁸ Ibrahim Jonhny, *Teori Metodologi & Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 302.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang dipakai dalam penelitian ini memiliki sifat normatif, oleh karenanya bahan hukum yang di gunakan ialah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang sifatnya autoratif, yakni bahan hukum primer disini berupa Perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah pembuatan undang-undang dan putusan hakim. Dalam hal ini bahan hukum yang digunakan untuk penelitian yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 141 Tahun 2023, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6897);
3. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Dan Staf khusus Wakil Presiden
4. Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Dan Staf khusus Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 247 Tahun 2024).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum ini merupakan bahan hukum pendukung setelah pengumpulan bahan hukum primer. Fungsi dari bahan hukum ini yakni memberikan pandangan kepada peneliti dalam berpijak kedepannya. Bahan

hukum sekunder meliputi: Tesis; Buku-buku terkait hukum; Pendapat ahli; Jurnal hukum.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier berupa kamus hukum Indonesia, kamus Bahasa Indonesia, kamus bahasa Inggris, kamus bahasa Belanda, dan encyclopedia.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik untuk pengumpulan bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini adalah menggunakan studi kepustakaan (*study document*), dan online research. dalam pengumpulan data nantinya di dapatkan dengan menganalisis, membaca, memahami, dan mengutip dari internet dan berbagai literatur yang ada kaitannya dengan permasalahan yang diangkat.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Data yang telah terkumpul dari hasil penelitian kemudian data tersebut di olah dan dianalisa menggunakan teknik pengolahan data secara kualitatif, artinya dalam menggunakan data harus sesuai dengan kebenarannya untuk mengetahui jawaban dari permasalahan yang diangkat. Dalam penerapannya di praktikkan secara deskriptif analisis yakni suatu metode analisa data dengan cara merangkai secara sistematis sampai memperoleh kesimpulan yang ilmiah yang merupakan hasil dan jawaban dari permasalahan yang di angkat.