

## Tinjauan Normatif terhadap Kewenangan Utusan Khusus Presiden dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah

Wahyu Ardiansyah Hasibuan<sup>a, 1\*</sup>, Khalid<sup>a, 2</sup>

<sup>a</sup> Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, Indonesia

<sup>1</sup> wahyu0203212125@uinsu.ac.id\*

\*korespondensi penulis

---

### Informasi artikel

Received: 16 Juli 2025;

Revised: 2 Agustus 2025;

Accepted: 6 Agustus 2025.

Kata-kata kunci:

Utusan Khusus

Presiden;

Tumpang Tindih

Kewenangan;

Siyasah Dusturiyah.

---

### : ABSTRAK

Pengangkatan utusan khusus presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kerap memunculkan persoalan yuridis. Penelitian ini dirancang untuk menjawab dua rumusan masalah utama: (1) bagaimana kedudukan kewenangan utusan khusus presiden menurut Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024; dan (2) bagaimana ketentuan tersebut ditinjau dari perspektif siyasah dusturiyah. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan siyasah dusturiyah. Data diperoleh melalui studi pustaka terhadap dokumen hukum, literatur hukum Islam, dan sumber relevan lainnya. Hasil penelitian menunjukkan ada dua isu pokok, yaitu potensi konflik kewenangan antara utusan khusus presiden dengan kementerian/lembaga teknis, serta kekosongan norma yang menyebabkan multitafsir terhadap tugas dan fungsi jabatan tersebut. Dalam perspektif siyasah dusturiyah, kedua hal tersebut bertentangan dengan prinsip keadilan ('adl), kemaslahatan (masalah), kepastian hukum (qada'), musyawarah (syura), dan amanah. Temuan ini menunjukkan urgensi perumusan ulang regulasi secara rinci untuk mencegah tumpang tindih kewenangan dan memperjelas koordinasi kelembagaan, agar selaras dengan prinsip konstitusional dan nilai-nilai tata kelola pemerintahan dalam Islam.

---

### ABSTRACT

*Normative Review of the Authority of the President's Special Envoy from the Perspective of Siyasah Dusturiyah. The appointment of special presidential envoys in the Indonesian constitutional system often raises legal issues. This study is designed to answer two main research questions: (1) what is the position of the presidential special envoy's authority according to Presidential Regulation Number 137 of 2024; and (2) how these provisions are viewed from a legal perspective. This study uses a normative legal method with a statutory, conceptual, and legal perspective approach. Data were obtained through a literature review of legal documents, Islamic legal literature, and other relevant sources. The results of the study indicate that there are two main issues, namely the potential for conflict of authority between the presidential special envoy and technical ministries/institutions, and the lack of norms that lead to multiple interpretations of the duties and functions of the position. From a legal perspective, both of these things contradict the principles of justice ('adl), benefit (masalah), legal certainty (qada'), deliberation (shura), and trust. These findings indicate the urgency of reformulating regulations in detail to prevent overlapping authority and clarify institutional coordination, so that they are in line with constitutional principles and the values of governance in Islam.*

---

Keywords:

Special Presidential Envoy;

Overlapping Authority;

Siyasah Dusturiyah

---

Copyright © 2025 (Wahyu Ardiansyah Hasibuan & Rochmani). All Right Reserved

How to Cite : Hasibuan, W. A., & Khalid, K. (2025). Tinjauan Normatif terhadap Kewenangan Utusan Khusus Presiden dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah. *Nomos : Jurnal Penelitian Ilmu Hukum*, 5(4), 830–837. <https://doi.org/10.56393/nomos.v5i4.3539>



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/). Allows readers to read, download, copy, distribute, print, search, or link to the full texts of its articles and allow readers to use them for any other lawful purpose. The journal hold the copyright.

## Pendahuluan

Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024 tentang Penasehat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden telah menimbulkan perdebatan konstitusional, terutama mengenai legitimasi hukum dan potensi konflik kewenangan antar-lembaga. Beberapa Permasalahan yang timbul. Pertama, peran dan status utusan khusus Presiden tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun timbul pertanyaan apakah jabatan ini dapat disebut sebagai pembantu presiden. Sebab, Pasal 17 ayat (1) (UUD 1945) menyatakan “Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara”. Selain itu, tugas utusan khusus presiden ini tidak diatur secara rinci, padahal sudah mengalami beberapa kali perubahan, sebagaimana kita lihat pada pasal 18 Perpres nomor 137 tahun 2024, “utusan khusus presiden memiliki tugas tertentu yang diberikan oleh presiden diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintahan lainnya”. Sampai terjadi beberapa kali perubahan pun tidak ada perincian tugas masing-masing bagian utusan Khusus Presiden, sehingga keberadaan utusan khusus semakin tidak jelas, apalagi dengan ditambahkan jabatan baru yaitu penasehat khusus presiden.

Kedua, tidak sedikit publik yang menilai bahwa kinerja jabatan-jabatan ini tidak terlihat. Peran dari utusan khusus presiden selama ini cenderung tidak dirasakan oleh publik. Bahkan ada lagi tambahan jabatan yang dianggap kurang efektif sehingga Publik tidak mengetahui hasil kerja mereka selama hampir lima tahun terakhir. Status mereka juga menimbulkan tumpang tindih kewenangan yang sering terjadi antara jabatan Khusus Presiden dengan lembaga yang lain sehingga menimbulkan pandangan negatif masyarakat. Selanjutnya, ketidakjelasan tugas utusan Khusus Presiden juga menjadi pandangan negatif masyarakat. Publik menganggap bahwa keberadaan utusan Khusus Presiden ini sebenarnya tidak urgen karena tidak jelasnya tugas. Selain itu, mengenai proses rekrutmen atau pengangkatan utusan khusus presiden ini juga tidak jelas dan seolah-olah hanya sebatas bagi-bagi jabatan politik saja. Hal inilah yang memberikan pandangan negatif masyarakat terhadap keberadaan utusan khusus presiden justru menjadi bahan pamer atau flexing di media sosial. Tidak ada kriteria khusus untuk merekrut jajaran utusan khusus sehingga muncul pertanyaan mengenai kapasitas orang-orang yang menduduki jabatan tersebut. Akhirnya, posisi tersebut sering dijadikan tempat untuk balas budi terhadap pihak-pihak yang membantu kemenangan dalam pemilu (Oktarianda, 2024; Rivaldo Ata Banafanu, 2023).

Direktur Eksekutif Indonesia Political Opinion (IPO) Dedi Kurniawan syah berpendapat, “Adanya utusan khusus presiden menjadi beban bagi pemerintah dan keuangan negara, sebab struktur yang ada dalam lingkaran presiden terlalu obesitas”, dengan mencontohkan adanya kantor staf presiden dan kantor komunikasi publik, belum lagi kalau disandingkan dengan dewan pertimbangan presiden, menurutnya keberadaan mereka mestinya tidak diperlukan, baik bagi presiden maupun secara struktur pemerintahan secara umum (Aries Setiawan, 2024; Rosidin, 2024). Dalam perspektif hukum Islam, khususnya fiqh siyasah dan siyasah dusturiyah, eksistensi pejabat pembantu kepala negara seperti wazir tanfidz (menteri pelaksana) diperbolehkan, sepanjang tugas dan batas kewenangannya jelas serta memenuhi prinsip-prinsip keadilan (‘adl), kemaslahatan (masalah), dan amanah. Al-Mawardi, (1985) menekankan pentingnya kejelasan struktur dan fungsi dalam pengangkatan pejabat negara guna menjaga efektivitas dan keadilan dalam pemerintahan. Penelitian oleh Fikriana et al., (2025) memperlihatkan bahwa keberadaan utusan khusus presiden dapat dianalogikan dengan konsep wazir tanfidz dalam tradisi Islam, namun tetap membutuhkan regulasi ketat untuk menghindari konflik kewenangan dengan menteri atau pejabat lainnya.

Meskipun dimaksudkan untuk memperkuat fungsi eksekutif presiden dalam menangani isu-isu tertentu yang mendesak, pelaksanaan jabatan utusan khusus presiden justru menimbulkan pertanyaan publik mengenai transparansi, akuntabilitas, dan urgensi kelembagaan tersebut. Ketiadaan mekanisme koordinasi yang memadai serta pengangkatan berbasis pertimbangan politik tanpa seleksi terbuka

memperkuat pandangan bahwa lembaga ini rentan digunakan sebagai alat politik daripada instrumen administratif yang efektif.

Fenomena pengangkatan pejabat non-struktural seperti utusan khusus presiden mencerminkan kecenderungan baru dalam konfigurasi kekuasaan eksekutif yang perlu dikaji secara kritis dalam kerangka hukum tata negara dan hukum Islam. Studi oleh Bela & Chandra, (2020) menyebutkan bahwa keberadaan lembaga non-struktural sering kali tidak memiliki landasan konstitusional yang kuat dan rentan tumpang tindih dengan lembaga struktural. Di sisi lain, Askana Fikriana et al. (2025) melalui pendekatan fiqh siyasah menilai bahwa posisi utusan khusus dapat dianalogikan sebagai wazir tanfidz, yang sah secara normatif dalam tradisi Islam, selama tidak melampaui kewenangan kementerian. Penelitian lain oleh Raseukiy, (2022) menunjukkan bahwa lemahnya desain kelembagaan dan minimnya regulasi teknis menjadi faktor utama yang memicu konflik administratif antara pejabat struktural dan non-struktural.

Berdasarkan ketiga kajian tersebut, dapat disimpulkan bahwa telah terdapat beberapa upaya konseptual dalam menilai eksistensi lembaga non-struktural, baik dari sudut hukum positif maupun fiqh siyasah. Namun demikian, hingga saat ini, belum ditemukan kajian yang secara eksplisit menguji Perpres 137/2024 dari dua sisi sekaligus: (1) kekuatan konstitusionalnya sebagai norma hukum dalam struktur pemerintahan Indonesia, dan (2) potensi konflik kewenangan yang ditimbulkan dalam praktik administrasi negara. Di sinilah letak research gap yang ingin dijawab oleh artikel ini.

Lebih lanjut, novelty artikel ini terletak pada pendekatan komparatif yang digunakan, yakni dengan menganalisis Perpres 137/2024 melalui dua perspektif sekaligus: hukum tata negara dan siyasah dusturiyah (konstitusionalisme dalam Islam). Pendekatan ini memungkinkan evaluasi yang lebih holistik terhadap problematika kelembagaan, tidak hanya berdasarkan norma positif, tetapi juga berdasarkan prinsip-prinsip keadilan, masalah, amanah, dan syura sebagaimana dijabarkan dalam fiqh siyasah klasik. Dengan landasan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk memberikan kontribusi konseptual terhadap diskursus reformasi kelembagaan eksekutif di Indonesia, sekaligus menawarkan basis evaluatif dalam merumuskan kebijakan yang mencegah tumpang tindih kewenangan serta kekosongan norma dalam sistem pemerintahan.

## Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif, yaitu pendekatan yang bertumpu pada studi terhadap norma-norma hukum positif serta sumber hukum Islam yang relevan. Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang dikaji berhubungan langsung dengan legalitas konstitusional pengangkatan utusan khusus presiden serta penilaiannya dari perspektif nilai-nilai ketatanegaraan dalam Islam. Metode ini menggabungkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan *siyasah dusturiyah* (konstitusionalisme Islam). Secara metodologis, pendekatan *siyasah dusturiyah* dipandang tepat karena mampu menjelaskan struktur dan praktik kekuasaan negara dari sudut pandang nilai-nilai dasar Islam seperti keadilan (*‘adl*), kemaslahatan (*maslahah*), amanah, dan musyawarah (*syura*). Pendekatan ini memberikan kerangka penilaian etis dan normatif terhadap praktik pengangkatan pejabat negara, termasuk pejabat non-struktural seperti utusan khusus presiden, dalam konteks modern. Sumber data primer dalam penelitian ini berasal dari peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024, sedangkan data sekunder mencakup literatur hukum, artikel ilmiah, serta buku-buku seperti *Al-Ahkam as-Sultaniyyah* karya Al-Mawardi dan referensi lain yang relevan. Teknik pengumpulan data dilakukan secara eksplisit melalui studi pustaka (*library research*), yaitu dengan menelaah dokumen hukum, literatur keislaman, serta publikasi akademik yang mendukung analisis topik penelitian. Untuk menjamin validitas dan keabsahan data, dalam penelitian ini menggunakan beberapa kriteria. Pertama, menentukan keabsahan suatu sumber merujuk pada tiga hal pokok. Pertama, otoritas keilmuan sumber,

---

yakni hanya menggunakan karya-karya ulama klasik dan kontemporer yang memiliki legitimasi akademik dalam khazanah keislaman, seperti Al-Ahkam al-Sulthaniyyah karya Imam al-Mawardi yang secara luas dijadikan rujukan utama dalam fiqh siyasah. Kedua, kesesuaian substansi dengan prinsip-prinsip dasar syariat, termasuk nilai ‘adl (keadilan), maslahah (kemaslahatan), amanah, dan syura, yang menjadi landasan dalam siyasah dusturiyah. Ketiga, relevansi kontekstual dengan permasalahan hukum modern, yaitu sejauh mana teks klasik tersebut dapat digunakan untuk menjelaskan atau memberikan pijakan etis dan normatif terhadap praktik ketatanegaraan kontemporer, termasuk keberadaan lembaga non-struktural seperti utusan khusus presiden. Dengan demikian, sumber-sumber hukum Islam yang digunakan dalam penelitian ini bukan hanya sah secara tekstual, tetapi juga kontekstual dan aplikatif untuk menjawab persoalan hukum modern dalam kerangka konstiusionalisme Islam. Data yang diperoleh kemudian dianalisis menggunakan metode *content analysis* untuk menafsirkan norma hukum dan teori siyasah dusturiyah dalam menjelaskan fenomena tumpang tindih kewenangan utusan khusus presiden. Penelitian ini dibatasi pada analisis normatif dan tidak mencakup kajian empiris terhadap pelaksanaan jabatan tersebut dalam praktik pemerintahan.

### Hasil dan pembahasan

Utusan khusus presiden diatur dalam peraturan presiden nomor 137 tahun 2024, yang secara resmi ditandatangani oleh presiden Jokowi pada 18 Oktober 2024 (Mutiarasari, 2024), dua hari sebelum pelantikan presiden Prabowo Subianto. Yang bertujuan untuk mempercepat dan memperlancar tugas presiden di luar lingkup tugas kementerian/Lembaga regular lain, serta sebagai instrument respons cepat terhadap isu yang mendesak yang tidak tercakup oleh struktur pemerintahan yang baku. Jika kita merujuk pada pasal 18 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024 menyatakan bahwa “Utusan Khusus Presiden melaksanakan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden di luar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya”, namun batasan ini bersifat normatif dan tidak menjelaskan secara rinci bagaimana menghindari tumpang tindih teknisnya dilapangan.

Tumpang tindih kewenangan (*overlapping authority*) adalah situasi dimana dua lembaga atau lebih memiliki kewenangan yang sama ataupun serupa terhadap suatu bidang atau objek tertentu, sehingga menimbulkan ketidakjelasan fungsi maupun tugas masing-masing Lembaga. Menurut Jimly Asshiddiqie, tumpang tindih kewenangan dapat terjadi karena: (a) ketidakjelasan pembagian kewenangan dalam peraturan perundang-undangan; (b) lemahnya mekanisme koordinasi lembaga; (c) perbedaan interpretasi terhadap norma hukum yang sama (Asshiddiqie, 2010). Sebagaimana dicontohkan utusan khusus presiden bidang toleransi dan kerukunan umat beragama, tugas tersebut dikatakan mirip dengan tugas kementerian agama (kemenag). Dedi Kurnia Syah menyebutkan utusan khusus ini akan memperumit kemenag, khususnya kerja prasarana keagamaan, untuk mengambil kebijakan, misalnya membangun konsolidasi terkait keagamaan, sementara secara kekuasaan mereka tidak punya kewenangan karena kewenangan ada di kementerian agama (Aries Setiawan, 2024). Kemudian Adanya Utusan Khusus Presiden bidang perdagangan internasional yang dianggap tumpang tindih dengan kementerian perdagangan, dan secara langsung juga menyatakan kurang sesuai dengan bidangnya mengenai perdagangan internasional (Yanwardhana, 2024), kemudian adanya utusan khusus presiden bidang pariwisata, utusan khusus presiden bidang ketahanan pangan, yang semuanya sudah ada Lembaga kementeriannya, sehingga pakar hukum tata negara Universitas muslim Indonesia (UMI) Makassar Dr. Fahri Bachmid, SH, MH menyarankan staf khusus kepresidenan perlu ditata kembali agar tidak terjadi tumpang tindih dengan tugas-tugas kementerian negara atau struktur pemerintahan yang ada (Laeis, 2020).

Landasan konstitusi kewenangan pengangkatan utusan khusus presiden ini bersumber dari ketentuan pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar”, yang kemudian diatur secara khusus melalui praturan presiden nomor 137 tahun 2024, ketentuan inilah yang menjadikan presiden mempunyai kewenangan khusus yang disebut hak proregatif presiden termasuk mengangkat pejabat-

pejabat yang diperlukan. Selain itu, presiden juga diberikan kewenangan melalui pasal 17 ayat (3) UUD 1945 untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri yang dapat diartikan sebagai cakupan pengangkatan pejabat yang secara jelas dalam undang-undang dasar untuk membantu presiden dalam menjalankan tugasnya.

Perbedaan mendasar dari kedua Lembaga ini adalah terkait regulasi yang mana kementerian merupakan Lembaga struktural yang sifatnya permanen sedangkan utusan khusus presiden adalah Lembaga nonstruktural yang hanya ditugaskan mempercepat akselerasi arahan dari presiden sebagaimana keterangan dari utusan khusus presiden bidang pembinaan generasi muda dan pekerja seni (Iqbal, 2014; Nurrijal, 2024), dikarenakan Lembaga ini merupakan nonstruktural maka jabatan ini boleh di isi dan boleh tidak di isi, karna jabatan ini tidak seperti nomeklatur pada kabinet sebagaimana keterangan dari wakil ketua DPR RI Sufmi Dasco Ahmad yang merespon pengunduran diri Utusan Khusus Presiden bidang kerukunan beragama pada Desember 2024 (Hidayat, 2024).

Ketidakjelasan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan masing-masing lembaga menjadi faktor utama munculnya tumpang tindih kewenangan, sehingga munculnya multi tafsir terhadap peraturan perundang-undangan sehingga menimbulkan beberapa pendapat (Fatmawati, 2018), diantaranya menurut Direktur Eksekutif Parameter Politik Indonesia (PPI) Adi Prayitno “selama ini memang menjadi tanda tanya apa fungsi utama dari utusan khusus presiden itu. Sampai hari ini tentu tidak ada satu pun yang bisa di deteksi apa yang sudah dilakukan oleh mereka,” namun jika kita lihat dari dasar hukum dari kedua Lembaga ini memang sama-sama memiliki landasan hukum yang sah sehingga tidak ada yang bisa disalahkan.

Eksistensi Lembaga nonstruktural memang telah menimbulkan masalah terhadap administrasi negara, baik adanya duplikasi kewenangan yang menimbulkan tumpang tindih dengan Lembaga yang lain, maupun status kepegawaian, dukungan sarana dan prasarana serta kurang jelasnya sistem dan mekanisme kelembagaan sehingga bisa dikatakan hanya menambah beban Negara (Rosidi, 2015), pada dasarnya tujuan utama pemerintah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk mewujudkan harapan masyarakat pemerintah harus bisa melakukan perbaikan keberadaan Lembaga khususnya nonstruktural mengingat pembiayaannya dibebankan kepada APBD, sehingga harus memiliki hubungan kerja yang koordinatif dengan Lembaga-lembaga lain yang bisa dikatakan sama-sama perpanjangan tangan pemerintah, pemerintah perlu melakukan sinergi kinerja Lembaga satu sama lain, perlu dirumuskan lebih jelas landasan hukumnya, batas fungsi dan kewenangannya, meningkatkan kualitas penyelenggaraan administrasi melalui penataan kembali tugas dan fungsi lembaga pemerintah agar lebih memadai, efektif dan responsif sehingga tidak akan terlihat persamaan atau tumpang tindih tugas dan fungsi antar Lembaga negara (Rosidi, 2015), dan juga keberadaan utusan khusus presiden ini bisa memastikan fokus pada beberapa bidang yang tidak bisa dijalankan secara efektif oleh Lembaga Kementerian, sehingga bisa untuk menanganinya masalah spesifik, baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial, atau kebijakan tertentu yang menjadi prioritas nasional (Suryoputro, 2012).

Untuk mempermudah pemahaman terhadap temuan utama penelitian ini, berikut disajikan ringkasan hasil berdasarkan indikator permasalahan yang telah diidentifikasi. Tabel ini merangkum empat aspek kunci yang menjadi fokus analisis:

**Tabel 1.** Temuan utama penelitian

<b>Indikator Permasalahan</b>	<b>Temuan Utama</b>
Ketidakjelasan dasar hukum	Tidak ada rincian batas kewenangan utusan khusus dalam Perpres No. 137/2024
Potensi tumpang tindih kewenangan	Tugas utusan khusus presiden serupa dengan tugas kementerian tertentu
Ketiadaan mekanisme koordinasi	Tidak ada pengaturan teknis koordinasi antar lembaga
Rekrutmen tidak transparan	Tidak ada mekanisme seleksi terbuka; rawan politisasi jabatan

*Siyasah dusturiyah* merupakan cabang dari fiqh siyasah yang membahas permasalahan konstitusi, bentuk negara, dan sistem pemerintahan dalam perspektif Islam. Menurut Khallaf, (1977);

al-Qardhawi, (1997) *siyasah dusturiyah* adalah ilmu yang mengkaji Undang-Undang Dasar negara, bentuk pemerintahan, serta hak dan kewajiban rakyat. Prinsip-prinsip utama dalam *siyasah dusturiyah* mencakup keadilan (*'adl*), kemaslahatan (*maslahah*), kepastian hukum (*qada'*), musyawarah (*syura*), dan amanah. Prinsip-prinsip ini menjadi kerangka etis sekaligus normatif dalam menilai kebijakan publik, termasuk pengangkatan utusan khusus presiden.

Dalam ketatanegaraan Islam, utusan khusus presiden dapat dianalogikan dengan konsep *wazir tanfidz*, yaitu pembantu pelaksana kebijakan yang bertugas menjalankan perintah kepala negara tanpa memiliki otonomi kebijakan. Al-Mawardi, (1985) menyatakan bahwa kepala negara boleh mengangkat lebih dari satu wazir tanfidz, selama batas kewenangannya jelas dan tidak bertumpang tindih. Secara fungsional, jabatan ini bersifat fleksibel dan disesuaikan dengan kebutuhan administratif negara. Namun, prinsip *'adl* (keadilan) dalam *siyasah dusturiyah* menuntut kejelasan wewenang agar tidak terjadi ketimpangan kekuasaan, tumpang tindih otoritas, atau kekacauan koordinatif antar-lembaga.

Dalam kerangka konstitusionalisme modern, prinsip *checks and balances* dan kejelasan fungsi antar-lembaga negara merupakan elemen esensial untuk menjamin pembagian kekuasaan yang efektif. Ketika pengangkatan utusan khusus presiden dilakukan tanpa kejelasan mandat atau prosedur akuntabel, maka hal ini berpotensi melemahkan prinsip pengawasan horizontal antar-lembaga dan membuka ruang bagi penyalahgunaan wewenang eksekutif. Hal ini serupa dengan kritik terhadap lembaga non-struktural yang tidak tunduk pada kontrol legislatif maupun yudikatif, sehingga bertentangan dengan asas *checks and balances* yang mendasari sistem pemerintahan demokratis (Addysa, et al., 2024).

Temuan utama dalam penelitian ini menunjukkan adanya tumpang tindih kewenangan antara utusan khusus presiden dan kementerian teknis, ketidakjelasan regulasi dalam Perpres 137/2024, serta mekanisme rekrutmen politik yang tidak transparan. Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, tumpang tindih tersebut merupakan pelanggaran terhadap prinsip *'adl*, sebab Islam menuntut pembagian fungsi dan kekuasaan yang proporsional dan fungsional. Ketika dua lembaga melaksanakan fungsi yang sama tanpa koordinasi jelas, maka terjadi pelanggaran terhadap prinsip keadilan administratif dan efisiensi birokrasi.

Selanjutnya, ketidakjelasan regulasi yang mengatur tugas dan batas wewenang utusan khusus presiden menunjukkan lemahnya *qada'* (kepastian hukum). Dalam sistem hukum modern, hal ini serupa dengan kelemahan dalam *legal framework* yang menyebabkan interpretasi multitafsir terhadap fungsi kelembagaan, dan dalam konteks konstitusional, dapat dikritisi menggunakan teori lembaga negara: bahwa setiap entitas negara yang menjalankan fungsi pemerintahan harus dibentuk berdasarkan undang-undang dan tunduk pada prinsip kejelasan fungsi serta pertanggungjawaban publik.

Rekrutmen utusan khusus presiden secara tertutup dan berbasis pertimbangan politik juga melanggar prinsip *amanah* dan *maslahah*. Pengangkatan pejabat publik tanpa seleksi yang terbuka dan berbasis kompetensi mengancam legitimasi administratif jabatan tersebut. Dalam perspektif *good governance*, ini bertentangan dengan prinsip meritokrasi dan transparansi. Secara normatif, hal ini juga bertentangan dengan kaidah fiqh: *tasharruf al-imam 'ala al-ra'iyah manuthun bi al-mashlahah*, bahwa kebijakan pemimpin harus selalu didasarkan pada kemaslahatan rakyat. Jika dikomparasikan, prinsip-prinsip dalam *siyasah dusturiyah* memiliki kesetaraan konseptual dengan prinsip-prinsip konstitusionalisme modern, meskipun berbeda dalam sumber normatif. Misalnya, *'adl* berpadanan dengan prinsip keadilan dan perlindungan hak asasi dalam konstitusi modern; *maslahah* dengan tujuan sosial dari kebijakan publik; *qada'* dengan legal certainty; dan *syura* dengan prinsip deliberatif dalam demokrasi. Namun demikian, *siyasah dusturiyah* lebih menekankan dimensi etik-spiritual dalam kekuasaan negara, di mana setiap jabatan dipandang sebagai amanah yang dipertanggungjawabkan secara moral dan transendental.

Dalam praktiknya, pengangkatan utusan khusus presiden harus tunduk pada prinsip-prinsip konstitusionalisme dan juga kaidah fiqh siyasah agar tidak menimbulkan konflik kelembagaan. Studi

oleh Fikriana et al., (2025) mengkategorikan posisi ini sebagai pelaksana teknis yang sah dalam hukum positif, selama tidak melanggar batas fungsi struktural kementerian. Hal ini sejalan dengan temuan Oktarianda, (2024); Raseukiy, (2022), yang menyebutkan bahwa lembaga non-struktural sering kali bermasalah dalam koordinasi dan kejelasan fungsi, sehingga perlu regulasi ketat agar tidak menimbulkan ketidakefisienan birokrasi. Penegasan juga diberikan oleh Bela & Chandra, (2020) bahwa jabatan non-struktural hanya memiliki legitimasi administratif jika dijalankan secara efektif dan berdasarkan kebutuhan publik, bukan sebagai kanal politik tanpa akuntabilitas. Dengan demikian, pendekatan *siyasah dusturiyah* dalam penelitian ini tidak hanya melengkapi analisis hukum positif, tetapi juga memberikan penilaian etis terhadap struktur dan praktik kelembagaan dalam negara modern. Penilaian terhadap keberadaan utusan khusus presiden tidak bisa dilepaskan dari prinsip *checks and balances*, asas legalitas, dan moralitas kekuasaan sebagaimana diamanatkan baik dalam sistem konstitusional modern maupun dalam tata nilai Islam.

Dibandingkan dengan studi sebelumnya, penelitian ini mendukung dan memperkaya temuan Rahman, (2024); Fatmawati, (2018); Rosidi, (2015) yang mengidentifikasi tumpang tindih dan ketidakefektifan lembaga non-struktural. Secara keseluruhan, jika ditinjau dari prinsip *kemaslahatan*, keberadaan utusan khusus presiden yang tidak memberikan hasil nyata atau kontribusi signifikan terhadap kepentingan publik dapat dianggap bertentangan dengan kaidah *fiqh siyasah* yang menyatakan bahwa “*tindakan pemimpin harus selalu berdasarkan kemaslahatan rakyat*”. Jika jabatan ini justru menimbulkan pemborosan anggaran dan ketidakefisienan birokrasi, maka perlu ditinjau ulang secara serius. Meskipun demikian penelitian ini memiliki keterbatasan yang terletak pada sifat pendekatan yang digunakan, yaitu normatif-konseptual. Kajian ini berfokus pada analisis dokumen hukum dan prinsip-prinsip *fiqh siyasah*, tanpa disertai dengan data empiris terkait praktik kelembagaan atau evaluasi langsung terhadap kinerja utusan khusus presiden. Selain itu, belum dilakukan pengukuran terhadap persepsi publik maupun lembaga negara lain seperti DPR atau kementerian terkait terhadap keberadaan dan efektivitas lembaga ini. Akibatnya, penilaian terhadap legitimasi politik dan kinerja aktual lembaga masih bersifat teoritik.

## Simpulan

Berdasarkan hasil analisis normatif terhadap Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024 tentang Utusan Khusus Presiden dalam perspektif hukum tata negara dan *siyasah dusturiyah*, dapat disimpulkan bahwa secara formil Perpres ini tidak bertentangan dengan konstitusi, karena Presiden memiliki kewenangan atribusi untuk membentuk jabatan pembantu dalam pelaksanaan kekuasaan eksekutif. Namun demikian, secara materiil, peraturan ini menimbulkan ketidakefektifan administratif karena mengandung sejumlah persoalan struktural, seperti tumpang tindih kewenangan dengan kementerian, kekosongan norma dalam hal batas tugas dan fungsi, serta lemahnya mekanisme akuntabilitas dan koordinasi. Dari sudut pandang *siyasah dusturiyah*, kondisi tersebut bertentangan dengan prinsip ‘*adl* (keadilan administratif), *qada*’ (kepastian hukum), *maslahah* (kemanfaatan publik), syura (musyawarah antarlembaga), dan amanah (tanggung jawab kekuasaan). Keberadaan pejabat non-struktural seperti utusan khusus hanya dapat dibenarkan jika mendukung efektivitas pemerintahan dan tidak mengganggu tatanan kelembagaan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan dan konstitusi. Sebagai langkah perbaikan, diperlukan reformulasi kebijakan secara spesifik agar pengangkatan utusan khusus presiden tidak menjadi sumber disharmoni kelembagaan. Pertama, perlu adanya pembatasan jumlah utusan khusus yang dapat diangkat presiden, guna mencegah fragmentasi fungsi dan beban fiskal yang tidak proporsional. Kedua, perlu diatur secara tegas mekanisme integrasi tugas utusan khusus dengan kementerian/lembaga teknis yang relevan, termasuk melalui penguatan koordinasi institusional dan pelaporan berkala. Ketiga, harus ada standar rekrutmen yang transparan dan berbasis kompetensi, bukan sekadar pertimbangan politik. Keempat, Perpres tersebut perlu direvisi dengan menambahkan norma

yang jelas mengenai tugas, kewenangan, masa jabatan, evaluasi kinerja, serta akuntabilitas publik, agar tidak melahirkan multitafsir yang membahayakan tata kelola pemerintahan.

## Referensi

- Addysa, Z. V., Rizal, L. F., & Alamsyah, T. (2024). Analisis pelanggaran HAM oleh Guru Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah. *al-Mawarid Jurnal Syariah dan Hukum (JSYH)*, 6(2). <https://doi.org/10.20885/mawarid.vol6.iss2.art4>
- Al-Mawardi. (1985). *Al-Ahkaamuss-sulthaaniyah wal-wilaayaatud-diiniyyah*. Dar al-kutub al-ilmiiyyah.
- al-Qardhawi, Y. (1997). *Min Fiqh ad-Dawlah fial-islam*. Dar asy-syuruq.
- Aries Setiawan. (2024). Retrieved from *Utusan Khusus Presiden Dianggap Tidak Bermanfaat*. Liputan6. <https://www.liputan6.com/news/read/5822818/utusan-khusus-presiden-dianggap-tidak-bermanfaat-dan-cuma-jadibeban>
- Asshiddiqie, J. (2010). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*. Sinar Grafika.
- Bela, P. W. N., & Chandra, A. E. (2020). Kebijakan Kedudukan Staf Khusus Dalam Kegiatan Administrasi Pemerintahan di Indonesia. *Journal of Judicial Review*, 22(December), 175–194.
- Fatmawati. (2018). Koordinasi Antar Lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 48(3), 452.
- Fikriana, A., Irwanto, M., & Sulistiya, S. (2025). Urgensi Utusan Khusus Presiden Berdasarkan Perpres No. 137 Tahun 2024 Perspektif Fiqh Siyasah. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3(3), 1659–1665.
- Hidayat, D. (2024). *DPR Singgung Perbedaan Jabatan Utusan Khusus Presiden-Menteri*. RRI. <https://rri.co.id/nasional/1175193/dpr-singgung-perbedaan-jabatan-utusan-khusus-presiden-menteri>
- Iqbal, M. (2014). *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Kencana.
- Khallaf, A. W. (1977). *as-Siyasah asy-Syar'iyah*. Dar Al-Anshar.
- Laeis, Z. (2020). *Pakar Sarankan Presiden Tata Kembali Stafsus Agar tidak Tumpang Tindih*. Antaranews, retrieved from. <https://sumsel.antaranews.com/berita/459516/pakar-sarankan-presiden-tata-kembali-stafsus-agar-tidak-tumpang-tindih>
- Mutiarasari, K. A. (2024). *Apa itu utusan Khusus Presiden? Ini Aturan dan Tugasnya*. Detik.Com. <https://news.detik.com/berita/d-7600800/apa-itu-utusan-khusus-presiden-ini-aturan-dan-tugasnya>
- Nurrijal, M. A. (2024). *Raffi Ahmad jelaskan soal Pekerjaan sebagai Utusan Khusus Presiden*. Det. <https://hot.detik.com/celeb/d-7610109/raffi-ahmad-jelaskan-soal-pekerjaan-sebagai-utusan-khusus-presiden>
- Oktarianda, A. (2024). Polemik Terhadap Masyarakat Tentang Keberadaan Staf Khusus Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia. *Jurnal Manajemen, Hukum Dan Sosial*, 2(2), 78.
- Peraturan Presiden Nomor 137 Tahun 2024.
- Rahman, D. F. N. (2024). *Peran Dan Kedudukan Staf Khusus Presiden dalam Penyelenggaraan Kekuasaan Pemerintahan*. Universitas Islam Indonesia.
- Raseukiy, S. A. G. (2022). Selayang Kritik Atas Keberadaan Staf Khusus Milenial Presiden Jokowi Sayyidatiihayaa. *Padjadjaran Law Review*, 10(1).
- Rivaldo Ata Banafanu, Y. (2023). Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Umum Di Indonesia. *COMSERVA : Jurnal Penelitian Dan Pengabdian Masyarakat*, 3(8).
- Rosidi. (2015). Tinjauan Tentang Keberadaan Lembaga Nega Non Struktural Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia. *Jurnal Wahana Bina Pemerintahan*, 2(2), 95.
- Rosidin, I. (2024). *Selebriti Dalam Pusaran Politik*. Retrieved from Uinjkt.Ac.Id. <https://uinjkt.ac.id/id/selebriti-dalam-pusaran-politik>
- Suryoputro. (2012). *Tata Kelola Pemerintahan Indonesia: Struktur dan Proses Pengambilan Keputusan*. Pustaka Pelajar.
- UUD Republik Indonesia. (n.d.). *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Yanwardhana, E. (2024). *Prabowo Angkat Mari Elka jadi Utusan Khusus Presiden, Ini Tugasnya*. CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20241022121904-4-582015/prabowo-angkat-mari-elka-jadi-utusan-khusus-presiden-ini-tugasnya>