

Akuntabilitas Penasihat Khusus, Utusan Khusus, dan Staf Khusus pada Lembaga Kepresidenan: Sebuah Evaluasi

Akhyaroni Fu'adah¹

Abstract

This study evaluates the regulations concerning special advisors, special envoys and special staff to the President and/or Vice President in Indonesia, as well as their implementation. The accountability mechanism only emphasises superiors, which hinders the implementation of accountable governance, despite the fact that the Presidency's organs were formed to support the implementation of executive duties and functions. In contrast, the United States has the Federal Advisory Committee Act (FACA), which provides guidelines for committees or advisory bodies formed by the President to ensure that their duties and authorities are accountable and transparent to the public. The study aims to examine how institutional structuring affects a country's constitutional system. This study employs normative research with secondary data, which will be analysed using a comparative method against the United States. Ultimately, the study concludes that integrated presidential institution regulations would clarify the duties, authorities and responsibilities of each organ.

Keywords: *accountability, transparency, presidential body*

Abstract

Penelitian ini berfokus pada evaluasi atas regulasi mengenai penasihat khusus Presiden, utusan khusus Presiden, dan staf khusus Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia beserta implementasinya. Mekanisme pertanggungjawaban yang diatur hanya menekankan kepada atasan akan mereduksi pelaksanaan pemerintahan yang akuntabel, padahal dibentuknya organ di bawah Kepresidenan ditujukan untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi eksekutif. Berbeda halnya dengan Amerika yang memiliki ketentuan *Federal Advisory Committee Act* (FACA) yang diantaranya berisi *guideline* bagi komite atau organ penasihat yang dibentuk Presiden, sehingga pelaksanaan tugas dan wewenangnya dapat akuntabel dan transparan kepada publik. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implikasi penataan kelembagaan terhadap sistem ketatanegaraan suatu negara. Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian normatif dengan basis data sekunder, yang kemudian akan dianalisis dengan metode perbandingan dengan negara Amerika. Pada akhirnya penelitian ini menemukan bahwa regulasi lembaga kepresidenan yang terpadu akan memberikan kejelasan tugas, wewenang, dan tanggung jawab tiap organ.

Kata Kunci: akuntabilitas, transparansi, lembaga kepresidenan

Pendahuluan

Salah satu agenda penting pasca reformasi 1998 ialah amandemen UUD 1945, yang dalam prosesnya MPR menyepakati lima kesepakatan dasar, salah satunya yakni mempertegas sistem presidensial. Penguatan sistem presidensial dapat dilihat dari ketentuan masa jabatan Presiden yang telah ditentukan konstitusi (*fix-term*), yakni lima tahun dan dapat dipilih kembali sehingga maksimal dua kali periode. Selain adanya masa jabatan Presiden yang tetap, ciri utama sistem presidensial ialah Presiden sebagai *chief of state* dan *chief of executive*, yang dapat dilihat dalam Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar".

Guna melaksanakan tugasnya tersebut, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden dan menteri-menteri yang memiliki tanggung jawab atas tugas dan wewenang masing-masing. Namun pada perkembangannya, muncul berbagai organ lain yang membantu penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan Presiden tersebut. Dalam era pemerintahan Presiden Prabowo saat ini, dikenal adanya Penasihat Khusus Presiden,

¹Akhyaroni Fu'adah, Departemen Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia, E-mail: akhyaroni.fuadah@uii.ac.id

Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus dan Asisten Khusus Presiden, serta Staf Khusus Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 106 Tahun 2025 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Asisten Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden. Berdasarkan konsideran Perpres tersebut, organ baru tersebut diperlukan dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan tugas-tugas Presiden dan Wakil Presiden. Namun, hal ini justru menimbulkan perdebatan baru mulai dari potensi tumpang tindih tugas dan wewenang dengan lembaga lain,² akuntabilitas pelaksanaan kewenangan tersebut, serta transparansi atas informasi rekrutmen pengisian jabatan maupun pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Ketiadaan regulasi yang jelas mengenai persyaratan pengisian jabatan dapat menimbulkan spekulasi bagi-bagi jabatan.³ Hal ini dirasa penting karena kepastian hukum, akuntabilitas, serta transparansi adalah bagian dari *good governance*.

Di sisi lain, Presiden memiliki hak prerogatif untuk menentukan menteri dalam kabinet maupun semua orang yang akan membantu pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Meskipun beberapa ahli seperti Zainal A Mochtar, Saldi Isra menyebutnya bukan sebagai prerogatif, namun *constitutional power*.⁴ Namun, terlepas dari apapun penamaan hak tersebut, munculnya organ atau jabatan baru di bawah eksekutif menimbulkan perdebatan terkait urgensi kelembagaan karena minim kajian yang komprehensif. Hal ini akan mengakibatkan ketidakpercayaan publik terhadap lembaga kepresidenan, karena minim transparansi sehingga pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas dan wewenang juga masih kabur.

Jika dibandingkan dengan praktik sistem pemerintahan presidensial di negara lain, Misalnya Amerika, yang memiliki berbagai lembaga, komite, atau badan penasihat selain Menteri dan Wakil Presiden yang bertugas membantu penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan Presiden. Namun terdapat regulasi yang mengatur perbedaan tugas semua organ khusus di bawah Presiden dengan Menteri, sehingga meminimalisir adanya tumpang tindih kewenangan. Selain itu, terdapat mekanisme pengawasan terhadap semua organ khusus di bawah eksekutif tersebut yakni *Federal Advisory Committee Act (FACA)*, yang bertugas menjamin aksesibilitas publik terhadap kinerja organ-organ khusus tersebut.

Berdasarkan berbagai permasalahan tersebut, tulisan ini dibuat untuk menjelaskan bagaimana desain pelaksanaan kewenangan Penasihat Khusus, Utusan Khusus, dan Staf Khusus pada lembaga kepresidenan yang akuntabel.

Metode Penelitian

Penelitian merupakan penelitian hukum yang termasuk dalam penelitian hukum normatif,⁵ mengingat dalam penelitian ini, hukum ditempatkan sebagai kaidah atau norma

² Sayyidatihiyaa Afra Geubrina Raseukiy, "Selayang Kritik Atas Keberadaan Staf Khusus Milenial Presiden Jokowi," *Padjajaran Law Review* 10, no. 1 (2022): 127, <https://doi.org/10.56895/plr.v10i1.803>.

³ Wahyu Ardiansyah Hasibuan and Khalid Khalid, "Tinjauan Normatif Terhadap Kewenangan Utusan Khusus Presiden Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah," *Nomos: Jurnal Penelitian Ilmu Hukum* 5, no. 4 (2025): 831, <https://doi.org/10.56393/nomos.v5i4.3539>.

⁴ Mei Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015," *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (2016): 255.

⁵ Amiruddin and Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (RajaGrafindo Persada, 2004), 29.

yang menjadi acuan manusia berperilaku secara pantas. Penelitian hukum normatif ialah penelitian yang fokus pada penelusuran data sekunder dengan studi kepustakaan.⁶ Adapun penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan studi perbandingan (*comparative approach*).

Bahan penelitian ini ialah data sekunder, yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan ialah peraturan perundang-undangan terkait pemilihan umum, kelembagaan pemilihan umum, kode etik dan pedoman penyelenggara pemilihan umum, serta putusan terkait pelanggaran kode etik dan dan pedoman penyelenggara pemilihan umum. Bahan hukum sekunder sebagai penjelas dari bahan hukum primer yang digali dari buku, artikel jurnal, hasil penelitian sebelumnya, serta website yang relevan.

Data penelitian yang akan diperoleh melalui studi pustaka terhadap buku, artikel, hasil penelitian yang berkaitan dengan kelembagaan negara, lembaga kepresidenan, serta good governance.

Pembahasan

Eksistensi Jabatan Khusus di Lembaga Kepresidenan

Konsep sistem presidensial yang menempatkan Presiden memiliki peran ganda sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan mengakibatkan kekuasaan presiden tak hanya menyentuh ranah eksekutif saja, namun juga terkait wilayah legislatif dan yudikatif.⁷ CF. Strong menyatakan bahwa kekuasaan Presiden mencakup kekuasaan diplomatik, kekuasaan administratif, kekuasaan militer, kekuasaan yudikatif, dan kekuasaan legislatif.⁸ Sementara Bagir Manan berpendapat bahwa lingkup kekuasaan Presiden ialah kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, kekuasaan di bidang perundang-undangan, kekuasaan di bidang yudisial, dan kekuasaan dalam hubungan luar negeri.⁹

Dalam konteks Indonesia, beberapa kekuasaan Presiden tersebut telah diatur dalam konstitusi, namun Penulis hanya akan fokus pada lingkup kekuasaan yang berkaitan dengan penelitian ini yakni bidang penyelenggaraan pemerintahan dan di bidang perundang-undangan. Sebagai kepala pemerintahan, Presiden berwenang menyelenggarakan segala kebutuhan pelaksanaan pemerintahan, termasuk menentukan SDM di berbagai jabatan di lingkup kelembagaan eksekutif. Adapun penataan dan penentuan pengisian jabatan tersebut diwadahi dalam regulasi, biasanya dalam bentuk peraturan presiden ataupun keputusan presiden.

Keberadaan berbagai jabatan khusus baru di bawah lembaga kepresidenan disinyalir sebagai respon dari semakin kompleksnya permasalahan sehingga dibutuhkan organ/institusi/lembaga baru. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, jabatan khusus

⁶ Soerjono Soekanto and Sri Mahmudi, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum* (RajaGrafindo Persada, 2007), 23.

⁷ Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, Ed. 1, ed. Embun Tiur (Rajawali Pers, 2020), 193.

⁸ CF Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form* (Sidwick and Jackson Ltd., 1975), 213.

⁹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Pusat Studi Hukum UII, 1999), 121.

tersebut muncul pertama kali di era kepemimpinan Megawati berupa staf khusus yang diarahkan untuk membantu tugas Wakil Presiden.¹⁰ Pengangkatan staf khusus tersebut melalui Keppres Nomor 29 Tahun 2000 tentang Staf Khusus Wakil Presiden dengan jumlah maksimal 5 staf, dengan kewajiban melaksanakan tugas-tugas tertentu dari Wakil Presiden di luar tugas yang dikelola Sekretariat Kabinet. Kedudukan staf khusus kala itu juga tidak sejajar dengan Menteri, namun selevel Dirjen atau Asisten Menteri/Deputi pada Kementerian negara.

Era kepemimpinan SBY, regulasi mengenai staf khusus diatur dengan Perpres Nomor 40 Tahun 2005 tentang Staf Khusus Presiden. Berdasarkan Perpres *a quo*, Staf Khusus melaksanakan tugas tertentu di luar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi departemen, kementerian, dan instansi pemerintah lainnya. Diatur juga bidang mana saja yang memerlukan staf khusus, sehingga aturan lebih tegas sehingga ada batas kekuasaan Presiden dalam menentukan kebutuhannya. Namun memang belum diatur secara tegas persyaratan detail untuk pengisian jabatan staf khusus presiden. Jabatan penasihat khusus presiden dan utusan khusus presiden sudah mulai muncul dalam Perpres *a quo*, namun sifatnya hanya pilihan bagi Presiden.

Masih di masa SBY menjadi Presiden, Utusan Khusus menjadi jabatan yang lebih legitimate dengan adanya Perpres Nomor 17 Tahun 2012. Keberadaan Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden masih bertahan sampai kepemimpinan Jokowi, hingga kemudian berubah di masa Presiden Prabowo. Di awal kepemimpinannya, Prabowo membentuk Perpres 137 Tahun 2024 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden yang kemudian dicabut dengan Perpres Nomor 106 Tahun 2025 tentang Penasihat Khusus Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Asisten Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden; dengan tugas sebagai berikut:

Table 1 Perbandingan Tugas Jabatan Khusus di bawah Presiden dan Wakil Presiden

Jabatan	Tugas
Penasihat Khusus Presiden	Untuk memperlancar tugas Presiden
Utusan Khusus Presiden	Untuk memperlancar tugas Presiden
Staf Khusus Presiden dan Asisten Khusus Presiden	Untuk memperlancar Pelaksanaan tugas Presiden
Staf Khusus Wakil Presiden	Untuk memperlancar Pelaksanaan tugas Wakil Presiden

Di sisi lain, sudah ada Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) yang memiliki tugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika disandingkan dengan tugas penasihat khusus Presiden, terdapat kekaburan kewenangan antara Wantimpres dan Penasihat Khusus Presiden. Selain itu, lingkup tugas dan wewenang Utusan Khusus dan Staf Khusus juga tidak dijelaskan secara rinci sehingga urgensi kebutuhan jabatan tersebut sering dipersoalkan. Terlebih, pembentukannya

¹⁰ Norman Edwin Elnizar, "5 Fakta Hukum Seputar Staf Khusus Presiden," *Hukumonline*, n.d., accessed June 15, 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/5-fakta-hukum-seputar-staf-khusus-presiden-lt5ea2b68da9b7a/>.

‘suka – suka’ Presiden yang merupakan *constitutional power* dari Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945.

Berbeda dengan staf khusus era SBY, staf khusus berdasarkan hukum positif saat ini tidak memiliki bidang cakupan tertentu, sehingga pembentukannya tidak terbatas tanpa adanya batasan. Kondisi ini diperparah dengan ketiadaan persyaratan rinci untuk dapat mengisi pada semua jabatan-jabatan tersebut.

Kritik semakin gencar ketika staf khusus Adamas Belva Syah Devara dan Andi Taufan Garuda memiliki konflik kepentingan selama menjalankan tugasnya di era kepemimpinan Jokowi. Devara menggunakan perusahaannya, Ruang Guru, sebagai mitra tanpa adanya pelelangan tender dalam melaksanakan program Kartu Prakerja. Sementara Garuda menyalahgunakan kop Sekretariat Kabinet untuk menyampaikan informasi kepada camat-camat di Sumatera, Sulawesi, dan Pulau Jawa bahwa perusahaannya akan memberikan edukasi terkait penanggulangan Covid-19.¹¹ Pada akhirnya keduanya mengundurkan diri atas segala kritik dan polemik yang muncul kala itu.

Desain Kelembagaan Penasihat Khusus, Utusan Khusus, dan Staf Khusus pada lembaga kepresidenan yang Akuntabel

hak prerogatif Presiden sejatinya lahir dari sistem presidensial,¹² namun terkait masalah penunjukan para “pembantu-nya” atau kepanjangan tangan pelaksanaan tugas eksekutif, Penulis menggunakan istilah sebagaimana yang dikemukakan Mochtar dan Saldi Isra, yakni *constitutional power*. Karena pada pelaksanaannya, penunjukan tersebut tanpa adanya *political support* dari legislatif. Hal ini dirasa penting guna memberikan keluwesan bagi Presiden dalam melaksanakan tugas pemegang kekuasaan pemerintahan.

Namun, jika menilik praktik di negara Amerika, yang dianggap panutan dari implementasi sistem presidensial, ada beberapa perbedaan atas desain organ para pembantu Presiden dalam pemerintahan. Beberapa organ di bawah lembaga kepresidenan Amerika, yang dikoordinasikan oleh Executive Office of the President (EOP), yang didalamnya terdiri dari berbagai jabatan. Terdapat beberapa jabatan yang memerlukan persetujuan Senat dan ada beberapa jabatan yang tidak memerlukan persetujuan Senat. Pengisian jabatan tersebut biasanya diwadahi dengan Executive Order, namun jabatan-jabatan yang memberikan rekomendasi kepada Presiden (Advisory Committee) tunduk pada aturan Federal Advisory Committee Act (FACA). Ketentuan FACA menekankan bahwa semua laporan perlu dipublish sehingga dapat diakses oleh publik dan memfasilitasi masyarakat untuk memberikan masukan. Bahkan dalam kondisi tertentu, masyarakat bisa mengajukan permohonan informasi melalui FOIA dan dapat memberikan kritik atau protes terhadap penunjukan tertentu jika dianggap tidak etis atau punya konflik kepentingan.

¹¹ Sayyidatihiyaa Afra Geubrina Raseukiy, “Selayang Kritik Atas Keberadaan Staf Khusus Milenial Presiden Jokowi.”

¹² Teguh Prakoso, “PELAKSANAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN,” *“Dharmasisya” Jurnal Program Magister Hukum FHUI* 1, no. 3 (2021), <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss3/29>.

Praktik transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan seringkali dikaitkan dengan akuntabilitas pemerintahan. Keduanya dinilai tidak bisa dipisahkan dan dibedakan satu sama lain, sehingga implementasi ukuran transparansi secara otomatis menunjukkan akuntabilitasnya.¹³ Andrea Prat menyatakan bahwa transparansi sebagai pra kondisi akuntabilitas, karena sebagai prinsip yang mampu untuk mengobservasi bagaimana para pejabat bertindak dan konsekuensi atas tingkah laku tersebut. Lebih lanjut, Murphy dkk menambahkan adanya keterbukaan informasi meningkatkan penegakan hukum atas tindak pidana korupsi serta mencegah aparat pejabat untuk melakukan tindak pidana maupun tindakan yang amoral.¹⁴ Dengan demikian, implementasi transparansi dan akuntabilitas akan mendukung pemerintahan yang baik, efektif, dan efisien.

Pelaksanaan pengawasan serta tegasnya regulasi dalam pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang dari Penasihat Hukum Presiden, Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, Asisten Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden dapat akuntabel dan mendukung pemerintahan yang baik.

Penutup

Desain jabatan khusus di bawah lembaga kepresidenan masih belum tertata rapi, pola rekrutmen masih perlu dibenahi, serta perlu adanya pedoman dalam pelaksanaan tugas membantu Presiden. Ketidadaan ukuran diperlukannya jabatan khusus di suatu bidang mengakibatkan kekuasaan Presiden yang supreme sehingga dapat mengarah pada abuse of power. Standar kriteria pengisian jabatan perlu didesain agar yang ditunjuk memiliki kapabilitas yang mendapat approval dari rakyat. Selain itu, perlu adanya pengawasan dari lembaga lain guna menguatkan *check and balances* dalam *separation of power* yang dipilih Indonesia.

Daftar Pustaka

- Amiruddin, and Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. RajaGrafindo Persada, 2004.
- Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*. Pusat Studi Hukum UII, 1999.
- CF Strong. *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. Sidwick and Jackson Ltd., 1975.
- Hasibuan, Wahyu Ardiansyah, and Khalid Khalid. "Tinjauan Normatif Terhadap Kewenangan Utusan Khusus Presiden Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah." *Nomos: Jurnal Penelitian Ilmu Hukum* 5, no. 4 (2025): 830–37. <https://doi.org/10.56393/nomos.v5i4.3539>.
- Isra, Saldi. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*. Ed. 1. Edited by Embun Tiur. Rajawali Pers, 2020.

¹³ Nieves Zuniga, "Does More Transparency Improve Accountability?," *Transparency International*, 2018, 4.

¹⁴ Zuniga, "Does More Transparency Improve Accountability?"

- Mei Susanto. "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015." *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (2016): 237–58.
- Norman Edwin Elnizar. "5 Fakta Hukum Seputar Staf Khusus Presiden." *Hukumonline*, n.d. Accessed June 15, 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/5-fakta-hukum-seputar-staf-khusus-presiden-1t5ea2b68da9b7a/>.
- Prakoso, Teguh. "PELAKSANAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN." "Dharmasisya" *Jurnal Program Magister Hukum FHUI* 1, no. 3 (2021). <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss3/29>.
- Sayyidatihiyaa Afra Geubrina Raseukiy. "Selayang Kritik Atas Keberadaan Staf Khusus Milenial Presiden Jokowi." *Padjajaran Law Review* 10, no. 1 (2022). <https://doi.org/10.56895/plr.v10i1.803>.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mahmudi. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*. RajaGrafindo Persada, 2007.
- Zuniga, Nieves. "Does More Transparency Improve Accountability?" *Transparency International*, 2018.