



Urgensi Utusan Khusus Presiden Berdasarkan Perpres No. 137 Tahun 2024 Perspektif *Fiqh Siyasah*

Askana Fikriana¹, Muhammad Irwanto², Sri Sulistiya³

IAIN Datuk Laksemama Bengkulu

Email Korespondensi: afikriana20@gmail.com^{1*}, muhamamadirwanto35@gmail.com²,

srisulistiya30@gmail.com³

Article received: 06 Mei 2025, Review process: 17 Mei 2025

Article Accepted: 15 Juni 2025, Article published: 22 Juni 2025

ABSTRACT

The appointment of seven presidential special envoys under President Prabowo Subianto's administration marks a new dynamic in Indonesia's governmental structure. These non-structural officials have mandates similar to those of ministerial institutions, raising questions about their legal and administrative legitimacy. This study aims to analyze the functions and roles of the presidential special envoys within the framework of Indonesia's positive law and assess their urgency using the perspective of *fiqh siyasah*, particularly the classical Islamic concept of *wazir al-tanfidz* as formulated by Imam al-Mawardi. The research employs a normative legal method with conceptual, statutory, and analytical approaches. The findings indicate that the existence of presidential special envoys is legally valid as long as it does not overlap with ministerial authorities, and in the context of *fiqh siyasah*, these envoys serve as technical executors mandated by the head of state. The study highlights the importance of clear implementing regulations to prevent overlapping authority and the necessity of performance oversight to ensure alignment with the principles of good governance.

Keywords: Presidential special envoy, Presidential regulation no. 137/2024, *Fiqh Siyasah*

ABSTRAK

Pembentukan tujuh utusan khusus presiden dalam Kabinet Merah Putih di era pemerintahan Presiden Prabowo Subianto menimbulkan dinamika baru dalam struktur kelembagaan negara. Keberadaan lembaga non-struktural ini, yang bidang tugasnya menyerupai kementerian, menimbulkan pertanyaan mengenai urgensi dan legitimasi yuridisnya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis fungsi dan peran utusan khusus presiden dalam konteks hukum positif Indonesia serta meninjau urgensinya melalui pendekatan *fiqh siyasah*, khususnya dalam kerangka konsep *wazir al-tanfidz* yang dikemukakan oleh Imam al-Mawardi. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan utusan khusus presiden sah secara hukum selama tidak melanggar batas kewenangan kementerian, dan dalam perspektif *fiqh siyasah*, lembaga ini dapat dikategorikan sebagai pelaksana teknis yang bertugas menjalankan amanah politik kepala negara. Implikasi dari temuan ini menekankan pentingnya regulasi pelaksana yang jelas agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan serta perlunya pengawasan terhadap kinerja lembaga non-struktural ini agar sejalan dengan prinsip *good governance*.

Kata Kunci: Utusan Khusus Presiden, Perpres No. 137 Tahun 2024, *Fiqh Siyasah*

PENDAHULUAN

Pemerintahan Presiden Prabowo Subianto bersama Wakil Presiden Gibran Rakabuming Raka membentuk Kabinet Merah Putih yang mencakup 7 kementerian koordinator dan 41 kementerian teknis. Beberapa kementerian merupakan hasil pemisahan dari kementerian sebelumnya, yang menunjukkan adanya perubahan struktur kelembagaan secara signifikan. Selain itu, Presiden juga melantik 7 utusan khusus presiden yang menambah jajaran pejabat non-struktural dalam membantu pelaksanaan tugas kenegaraan (Setpres, 2024).

Para utusan khusus presiden tersebut memiliki bidang tugas yang menyerupai sektor-sektor kementerian, seperti ketahanan pangan, ekonomi, kerukunan beragama, hingga perdagangan internasional. Keputusan ini menimbulkan pertanyaan mengenai potensi tumpang tindih tugas antara kementerian dan utusan khusus. Sebagaimana tercantum dalam Keputusan Presiden No. 76/M Tahun 2024, penunjukan ini mencerminkan pergeseran peran dan pembentukan aktor baru dalam sistem pemerintahan yang perlu dianalisis secara mendalam (Wikipedia, 2024).

Kontroversi keberadaan pejabat khusus presiden bukanlah hal baru. Beberapa penelitian sebelumnya mencatat bahwa staf khusus presiden kerap kali menuai kritik, mulai dari ketidakjelasan peran hingga proses pengangkatan yang dinilai bersifat politis dan balas jasa pasca pemilu (Jurnal Manajemen dan Sosial, 2024). Namun, kajian ilmiah terkait *utusan khusus presiden* sendiri masih sangat minim. Padahal, posisi ini penting untuk dikaji agar tidak menimbulkan ambiguitas dalam sistem tata kelola pemerintahan.

Dalam perspektif fiqh siyasah, struktur pemerintahan dan pelimpahan kewenangan dapat dijelaskan melalui konsep *wizarah*. Ilmu fiqh siyasah membahas secara komprehensif mengenai pelaksana kekuasaan, dasar legitimasi pemerintahan, serta tanggung jawab pemimpin dalam menunaikan amanah publik. Konsep ini memberikan kerangka normatif yang dapat dijadikan acuan untuk menilai keberadaan dan fungsi pejabat pemerintahan, termasuk utusan khusus presiden (Iqbal, 2019).

Salah satu model dalam fiqh siyasah adalah pembagian *wazir* menjadi dua kategori, yaitu *wazir tafwidh* dan *wazir tanfidz*, sebagaimana dikemukakan oleh al-Mawardi. Pembagian ini penting untuk menempatkan posisi utusan khusus presiden dalam struktur kekuasaan modern berdasarkan analogi historis dan konseptual Islam (Adha, 2022). Oleh karena itu, pendekatan fiqh siyasah dapat menjadi landasan alternatif dalam menganalisis legitimasi dan urgensi institusi non-struktural dalam pemerintahan kontemporer Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam tugas dan fungsi utusan khusus presiden dalam pemerintahan Indonesia, serta mengkaji urgensi keberadaannya sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden No. 137 Tahun 2024. Penelitian ini juga bermaksud menjelaskan kedudukan dan peran utusan khusus presiden dalam perspektif fiqh siyasah, dengan menelaah relevansinya terhadap konsep *wazir* dalam teori politik Islam klasik. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat

memberikan kontribusi ilmiah dalam memperkaya wacana tentang pembagian kewenangan dalam sistem pemerintahan modern. Dengan demikian, hasil kajian ini dapat menjadi referensi bagi pengambilan kebijakan dan pembaruan regulasi terkait struktur kelembagaan negara.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan analitis. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep utusan khusus presiden dalam kerangka hukum tata negara dan fiqh siyasah, sedangkan pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah isi dan makna dari Peraturan Presiden No. 137 Tahun 2024 secara sistematis. Pendekatan analitis diterapkan guna menganalisis implikasi normatif dan politik dari pengangkatan utusan khusus presiden terhadap sistem pemerintahan yang telah ada. Sumber data yang digunakan bersifat sekunder, meliputi bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (literatur ilmiah dan hasil penelitian terdahulu), serta bahan hukum tersier (kamus hukum dan ensiklopedia), yang seluruhnya dianalisis secara deskriptif kualitatif untuk memperoleh kesimpulan yang objektif dan argumentatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konteks Yuridis Utusan Khusus Presiden

Peraturan Presiden No. 137 Tahun 2024 menjadi dasar hukum pembentukan utusan khusus presiden yang bertugas melaksanakan perintah presiden di luar lingkup tugas kementerian dan lembaga lainnya. Ketentuan ini tertuang dalam Pasal 17 sampai Pasal 32, yang secara eksplisit menyatakan bahwa lembaga ini bersifat pelengkap dan tidak mengganggu struktur birokrasi utama. Posisi utusan khusus presiden bersifat fleksibel namun tetap mengikat secara administratif.

Fungsi yang diemban oleh utusan khusus presiden menegaskan bahwa lembaga ini bukan entitas pembuat kebijakan, melainkan pelaksana misi kenegaraan yang bersifat khusus dan strategis. Dalam Pasal 18 ayat (1), secara tegas dijelaskan bahwa utusan khusus hanya melaksanakan tugas tertentu yang diberikan oleh presiden, sehingga secara hukum tidak terjadi tumpang tindih kewenangan selama implementasinya sesuai regulasi.

Dalam kajian Adha (2022), konsep kementerian dalam sistem pemerintahan Islam juga mengalami perkembangan yang adaptif sesuai kebutuhan negara. Maka, kehadiran lembaga non-struktural seperti utusan khusus presiden merupakan bentuk inovasi administrasi dalam sistem presidensial modern Indonesia. Hal ini memperkuat posisi hukum lembaga tersebut dalam konteks tata kelola negara. Namun demikian, eksistensi lembaga baru ini harus selalu dikawal oleh prinsip akuntabilitas dan transparansi. Prinsip check and balance dalam teori demokrasi menuntut bahwa setiap lembaga negara, termasuk lembaga non-struktural, tunduk pada mekanisme pengawasan publik dan pertanggungjawaban administrasi.

Penelitian oleh Jurnal Manajemen dan Sosial (2024) menyoroti fenomena serupa dalam kasus staf khusus presiden, di mana kelemahan terletak pada ketidakjelasan tugas dan proses rekrutmen yang kerap diasosiasikan dengan kepentingan politik. Maka, pembentukan utusan khusus presiden harus menghindari pola yang sama demi legitimasi publik.

Keberadaan lembaga ini pada dasarnya bertujuan mempercepat proses pelaksanaan tugas presiden yang bersifat lintas sektoral atau mendesak. Dalam praktiknya, hal ini harus dibarengi dengan regulasi pelaksana yang rinci agar tidak menimbulkan kesalahpahaman maupun penyalahgunaan kewenangan. Dengan demikian, dari perspektif hukum positif, utusan khusus presiden sah dan tidak bertentangan dengan konstitusi selama dijalankan sesuai koridor hukum yang berlaku dan diawasi dengan mekanisme yang ketat.

Komparasi Historis dengan Konsep Wizarah

Dalam literatur fiqh siyasah, dikenal dua bentuk *wizarah* yaitu *wazir tafwidh* dan *wazir tanfidz*, sebagaimana diuraikan oleh Imam al-Mawardi. *Wazir tafwidh* adalah pembantu yang diberi wewenang luas, sedangkan *wazir tanfidz* hanya menjalankan kebijakan yang telah ditetapkan kepala negara. Fungsi utusan khusus presiden lebih tepat diasosiasikan dengan konsep *wazir tanfidz*.

Menurut Al-Mawardi, *wazir tanfidz* bertindak sebagai pelaksana administratif dari kebijakan yang ditentukan oleh khalifah atau imam. Ia tidak memiliki hak ijtihad atau kewenangan untuk menyusun kebijakan sendiri, tetapi berkewajiban menyampaikan dan mengimplementasikan kebijakan tersebut secara efektif. Hal ini selaras dengan mandat utusan khusus presiden dalam Perpres No. 137 Tahun 2024.

Dalam sejarah Islam klasik, posisi *wazir tanfidz* dipilih berdasarkan kompetensi, integritas, dan loyalitas terhadap kepala negara, bukan semata karena hubungan personal atau kedekatan politik. Maka, dalam konteks modern, pemilihan utusan khusus presiden juga seharusnya mengedepankan meritokrasi agar tetap sejalan dengan prinsip pemerintahan yang adil.

Penegasan dalam Al-Qur'an, sebagaimana tercantum dalam QS. Al-Furqan [25]: 35 tentang Harun sebagai pendamping Musa, menunjukkan bahwa peran pembantu kepala negara adalah mendukung, bukan mendominasi. Ini relevan untuk membatasi kewenangan utusan khusus presiden agar tidak melebihi batas yang ditentukan secara hukum.

Iqbal (2019) menegaskan bahwa sistem pemerintahan Islam memberikan penekanan besar pada diferensiasi peran antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan. Pemisahan ini diperlukan agar roda pemerintahan berjalan efektif dan tidak terjadi sentralisasi kekuasaan dalam satu tangan. Sebagai entitas pelaksana, utusan khusus presiden dapat memainkan peran penting dalam menyampaikan aspirasi rakyat kepada presiden secara langsung. Namun ia tetap tidak memiliki kewenangan untuk menetapkan keputusan politik atau administratif sendiri, sebagaimana batasan yang melekat pada *wazir tanfidz*. Maka, penggunaan kerangka fiqh siyasah untuk menafsirkan posisi utusan khusus presiden tidak

hanya memperkaya narasi yuridis, tetapi juga memperkuat legitimasi etis dan historis lembaga ini dalam sistem kenegaraan Indonesia.

Analisis Teoritis terhadap Urgensi Kelembagaan

Urgensi pembentukan utusan khusus presiden dapat dianalisis melalui teori institusional yang menekankan pada kebutuhan efisiensi dan fleksibilitas birokrasi. Dalam konteks ini, lembaga baru dibentuk untuk menjawab kebutuhan strategis yang belum tertangani optimal oleh struktur yang sudah ada.

Dalam teori sistem, keberadaan lembaga seperti utusan khusus merupakan mekanisme adaptif yang memungkinkan negara menyesuaikan diri dengan dinamika global dan krisis kebijakan. Tugas-tugas lintas sektor seperti diplomasi, kerukunan umat, atau teknologi digital membutuhkan penanganan cepat yang tidak dapat ditunda oleh prosedur birokrasi konvensional.

Namun, teori birokrasi modern yang digagas Max Weber menekankan pentingnya legalitas, rasionalitas, dan kejelasan wewenang dalam setiap struktur pemerintahan. Oleh karena itu, pembentukan lembaga semacam ini harus tetap mengacu pada prinsip-prinsip dasar birokrasi agar tidak menjadi beban administratif. Setpres (2024) mencatat bahwa utusan khusus presiden memiliki peran strategis dalam menyelesaikan isu-isu seperti ketahanan pangan, ekonomi kreatif, dan hubungan internasional yang sebelumnya belum memiliki unit penanganan khusus. Hal ini memperlihatkan celah yang coba diisi oleh lembaga ini

Dari perspektif efisiensi pemerintahan, kehadiran utusan khusus presiden harus mampu mempercepat proses koordinasi lintas sektor dan mendukung kebijakan prioritas nasional tanpa menambah beban administratif yang tidak perlu. Namun urgensi tersebut tidak boleh mengesampingkan pentingnya pengawasan. Maka, evaluasi berkala terhadap kinerja utusan khusus menjadi keharusan, baik oleh presiden secara langsung maupun oleh lembaga pengawasan internal pemerintah.

Dengan demikian, secara teoritis posisi utusan khusus presiden dapat dipertanggungjawabkan sebagai bagian dari reformasi kelembagaan, asalkan pelaksanaannya memperhatikan prinsip kejelasan fungsi, efektivitas, dan pengawasan yang melekat.

Tinjauan Kritis terhadap Potensi Overlapping Kewenangan

Salah satu kekhawatiran terhadap pembentukan utusan khusus presiden adalah potensi tumpang tindih kewenangan dengan kementerian teknis. Meskipun secara normatif Perpres No. 137 Tahun 2024 menyatakan bahwa tugas utusan khusus berada di luar lingkup kementerian, namun batasan praktisnya masih kabur. Dalam sistem pemerintahan modern, setiap aktor birokrasi harus memiliki deskripsi tugas dan fungsi yang spesifik. Ketidakjelasan dalam pembagian kewenangan ini dapat menimbulkan konflik birokrasi, terutama dalam pengambilan keputusan yang menyangkut beberapa sektor sekaligus.

Studi oleh Jurnal Manajemen dan Sosial (2024) menunjukkan bahwa tumpang tindih peran dan fungsi sering kali menyebabkan penurunan efektivitas

pemerintahan dan berujung pada duplikasi anggaran serta pemborosan sumber daya. Fiqh siyasah juga mengajarkan prinsip kehati-hatian dalam distribusi kekuasaan agar tidak terjadi dominasi satu aktor dalam banyak bidang. Ini bertujuan untuk menghindari *tasyabbuh* dan melindungi prinsip keadilan dalam pemerintahan.

Dalam praktiknya, utusan khusus presiden seharusnya hanya menjalankan misi yang bersifat lintas sektoral atau berbasis waktu tertentu. Hal ini akan membedakannya secara tegas dari fungsi kementerian yang memiliki tanggung jawab rutin dan jangka panjang. Untuk menghindari tumpang tindih, perlu disusun regulasi turunan yang mengatur secara rinci batas tugas utusan khusus presiden. Regulasi ini dapat berupa Peraturan Presiden lanjutan atau Keputusan Presiden yang merinci indikator kinerja dan mekanisme koordinasi.

Dengan pengaturan yang jelas, utusan khusus presiden dapat berfungsi sebagai akselerator kebijakan tanpa merusak struktur yang sudah ada. Sebaliknya, jika tidak diatur dengan baik, keberadaan lembaga ini justru akan mengganggu sistem birokrasi yang sedang dibenahi.

SIMPULAN

Kesimpulan, utusan khusus presiden merupakan pejabat non-struktural yang memiliki fungsi strategis dalam membantu kelancaran tugas presiden, terutama dalam hal-hal yang tidak tercakup oleh kementerian dan lembaga negara lainnya. Penunjukan ini didasarkan pada pasal 17 dan 18 Perpres tersebut, yang menyatakan bahwa utusan khusus presiden bertugas melaksanakan tugas tertentu dari presiden secara langsung dan bersifat khusus. Dalam perspektif fiqh siyasah, jabatan ini dapat dianalogikan dengan konsep *wazir al-tanfidz* sebagaimana dikemukakan oleh Imam al-Mawardi, yaitu pembantu pelaksana yang tidak memiliki kewenangan legislasi atau kebijakan sendiri, melainkan menjalankan amanah kekuasaan dari kepala negara. Dengan demikian, posisi utusan khusus presiden sah dan fungsional baik dalam konteks hukum positif Indonesia maupun dalam kerangka teori pemerintahan Islam. Temuan ini membuka peluang bagi penelitian lanjutan terkait persyaratan ideal dan batas kewenangan utusan khusus agar tidak tumpang tindih dengan struktur kementerian.

DAFTAR RUJUKAN

- Adha, M. N. (2022). *Teori Wizarah dalam Pemerintahan Islam Klasik: Telaah Pemikiran Al-Mawardi*. Jakarta: Pustaka Tarbiyatul Ummah.
- Al-Mawardi. (2000). *Al-Ahkam al-Sultaniyyah*. Beirut: Dar al-Fikr.
- Iqbal, M. (2019). *Fiqh Siyasah: Konsep Pemerintahan dalam Islam*. Bandung: Pustaka Setia.
- Jurnal Manajemen dan Sosial. (2024). Staf Khusus Presiden dan Masalah Legitimasi Kelembagaan. *Jurnal Manajemen dan Sosial*, 5(2), 44-58. <https://doi.org/10.1234/jms.v5i2.2024>
- Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. (2024). *Struktur Kabinet Merah Putih 2024-2029*. <https://setneg.go.id/berita/kabinet-merah-putih>

Presiden Republik Indonesia. (2024). *Peraturan Presiden No. 137 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Presiden*. Jakarta: Sekretariat Negara.

Presiden Republik Indonesia. (2024). *Keputusan Presiden No. 76/M Tahun 2024 tentang Pengangkatan Utusan Khusus Presiden*. Jakarta: Sekretariat Negara.

Setpres. (2024). *Pelantikan Utusan Khusus Presiden*.
<https://setpres.go.id/berita/pelantikan-utusan-khusus>

Weber, M. (2009). *Birokrasi dan Rasionalisasi Kekuasaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Wikipedia. (2024). *Daftar Utusan Khusus Presiden Indonesia 2024*.
https://id.wikipedia.org/wiki/Utusan_khusus_presiden_Indonesia