



Kebijakan Kedudukan Staf Khusus Dalam Kegiatan Administrasi Pemerintahan di Indonesia

Putri W. N. Bela^{1*}, Anna Erliyana Chandra²

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Indonesia

*Corresponding email: putriwanda_nb@yahoo.com

Info Artikel

Masuk: 01 Nov. 2020
Direvisi: 02 Des. 2020
Disetujui: 03 Des. 2020

Keywords:

Special Staff; Government Organizations

Kata kunci:

Interaktif Masyarakat;
Hukum; Kenormalan Baru; COVID-19

DOI:

<http://dx.doi.org/10.37253/jjr.v22i2.1496>

Abstract

Special staff are additional positions in the Ministry and the presidency that exist to support the President and Minister. Since the appointment of the president's special millennial staff, pre-existing special staff positions have become a public concern. Apart from being young, the president's special staff is also a concern because of his background as the founder or CEO of a private company. This gave rise to an alleged conflict of interest. This research is a normative legal research, the type and source of data used are secondary data consisting of primary legal materials and secondary legal materials. The nature of the research used is descriptive research using a legal approach, a case approach, and a comparative approach between Special Staff and other additional positions. The results of the study are to determine the duties and functions of Special Staff based on laws and regulations and will indicate the position of Special Staff in the organizational structure of government and in the implementation of government activities.

Abstrak

Staf khusus merupakan jabatan tambahan yang ada di Kementerian dan kepresiden yang ada untuk mendukung kelancaran tugas Presiden dan Menteri. Sejak pengangkatan staf khusus milenial presiden, jabatan staf khusus yang telah ada sebelumnya, menjadi perhatian publik. Selain karena umur yang masih muda, staf khusus presiden menjadi perhatian karena latar belakangnya yang menjadi pendiri ataupun CEO perusahaan swasta. Hal tersebut memunculkan adanya dugaan konflik kepentingan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, jenis dan sumber data yang dipakai adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, dan pendekatan perbandingan antara Staf Khusus dengan jabatan tambahan lain. Hasil penelitian untuk mengetahui tugas dan fungsinya Staf Khusus berdasarkan peraturan perundang-undangan serta akan menunjukkan kedudukan Staf Khusus struktur organisasi pemerintahan dan dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan.



Copyright© 2020 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-Share Alike 4.0 International License.

A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia sebagai negara modern yang disebut *welfarestate* menghendaki pemerintah terlibat langsung di dalam usaha pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan umum (Abdullah, 1986; Manao, 2018). Dalam pembukaan UUD 1945, tujuan negara Indonesia adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kesejahteraan yang dimaksud adalah bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karenanya negara dalam hal ini bertindak sebagai penguasa sebagai subjek yang memerintah dan warga masyarakat sebagai subjek yang diperintah. Penguasa atau pemerintah melaksanakan *bestuurzorg* yaitu menyelenggarakan kepentingan umum yang dijalankan oleh penguasa administrasi negara yang harus mempunyai wewenang yang diperoleh melalui hukum administrasi Negara (Situmorang, 1988). Organisasi administrasi pemerintahan merupakan alat birokrasi untuk mencapai tujuan nasional dan tujuan pemerintahan. Maksud adanya suatu organisasi administrasi pemerintah adalah: 1) Membagi tugas pemerintahan, sehingga dapat dilaksanakan secara efisien dan seekonomis mungkin; 2) Untuk membatasi wilayah kewenangan dan tanggung jawab dari unit administratif sehingga tetap berdasarkan dasar hukum dan pengawasan (Nugraha, 2005).

Menurut Administrasi pemerintahan diartikan sebagai keseluruhan proses penyelenggaraan kegiatan pemerintah negara atau kegiatan dan terlaksananya tugas bersama negara, pemerintah dan seluruh warga masyarakat (Nugraha, 2005). Sebagai organisasi, maka negara merupakan organisasi yang kompleks. Kompleksitas organisasi tersebut diterangkan oleh Benny M. Junus dalam konteks negara Republik Indonesia ke dalam dua hal berikut ini (Junus, 1980): 1) Berdasarkan UUD 1945 Negara RI merupakan suatu badan hukum teritorial dan fungsional. Sebagai badan hukum teritorial terikat pada suatu wilayah tertentu sekaligus merupakan yurisdiksi wilayah. Sebagai badan hukum fungsional terikat pada fungsi tertentu yang meliputi yurisdiksi fungsional; dan 2) Segi pelimpahan wewenang, dimana di Indonesia dikenal ada beberapa bentuk, yaitu: a) Bentuk organisasi sentral, sistem sentralisasi; b) Bentuk organisasi dekonsentrasi, sistem dekonsentrasi; c) Bentuk organisasi desentral tugas pembantuan, sistem *medebewind*; d) Bentuk organisasi desentral otonom, sistem desentralisasi.

Organisasi negara Indonesia dipimpin oleh seorang Presiden. Dalam Bab tentang kekuasaan pemerintah, Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan, dengan demikian dapatlah dikatakan Presiden adalah sebagai kepala pemerintahan. Dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala pemerintah, Presiden dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri-Menteri. Dalam perkembangannya, selain Wakil Presiden dan Menteri-Menteri, muncul jabatan-jabatan lain yang membantu kerja Presiden seperti staf khusus, staf ahli, dan lain-lain. Hal tersebut dimungkinkan, sebagaimana menurut Jimly Asshiddiqie dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang

pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat. Hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya (Budiardjo, 2008; Hasrul, 2019).

Di dalam pemerintah, Staf khusus merupakan jabatan yang ada di Kementerian, Presiden dan Wakil Presiden. Ketiganya memiliki tugas yang berbeda-beda (Sukowati, 2009). Sejak pengangkatan staf khusus milenial presiden, jabatan staf khusus yang telah ada sebelumnya, menjadi perhatian publik. Sebenarnya dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak mengenal istilah staf khusus milenial, yang ada hanyalah staf khusus. Istilah staf khusus milenial muncul oleh pemberitaan media karena terdapat 7 dari 13 staf khusus yang diangkat dimasa Presiden RI Jokowi yang memiliki umur yang terbilang muda, yaitu antara rentang 23-36 tahun. Menurut KBBI, kata “milenial” berarti orang atau generasi yang lahir pada tahun 1980-an dan 1990-an (Hidayatullah, Waris & Devianti, 2018). dan rentang usia 7 (tujuh) staf Khusus Presiden tersebut sesuai dengan usia generasi milenial yang kemudian memunculkan sebutan staf khusus milenial dalam pemberitaan media. Pengangkatan ketujuh staf khusus kalangan milenial tersebut dikatakan untuk pengembangan inovasi-inovasi di berbagai bidang, karena ada yang memiliki latar belakang akademis yang merupakan lulusan perguruan tinggi ternama di luar negeri ataupun berprestasi dibidangnya masing-masing bahkan rata-rata menjadi pendiri atau CEO di perusahaan swasta, kesemuanya diraih dalam usia yang dapat dikatakan muda (Ihsanudin, 2019a). Namun, terkait jabatan CEO tersebut kemudian memunculkan adanya dugaan konflik kepentingan. Sebagai contoh, terdapat staf khusus yang menuliskan surat dinas dengan kop Sekretariat Kabinet yang berisi permohonan bantuan perangkat desa untuk mendukung pelaksanaan program kerjasama PT. Amarta Mikro Fintek (perusahaan yang didirikannya) dengan program Relawan Desa Lawan COVID-19 di bawah Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

Selain staf khusus yang disebut milenial tersebut, Presiden juga memiliki 6 staf khusus lain yaitu dari kalangan politisi, pengamat politik dan akademisi (Ihsanudin, 2019b). Berdasarkan hal tersebut, staf khusus presiden muncul dengan beragam latar belakang pendidikan, usia dan lingkungan. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, keberadaan staf khusus sendiri tidak hanya ada di kepresidenan, dalam pemerintahan, staf khusus juga ada di kementerian dan wakil presiden. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk membahas mengenai Staf Khusus dan selanjutnya akan membahas tidak hanya berfokus pada staf khusus presiden namun mengenai staf khusus yang secara umum ada di dalam pemerintahan. Atas dasar hal-hal tersebut, penulis tertarik membahas tentang staf khusus dalam

rumusan masalah sebagai berikut: a) Bagaimana tugas dan fungsi staf khusus dalam kegiatan pemerintahan?; b) Bagaimana kedudukan staf khusus dalam kegiatan pemerintahan ditinjau dari Undang-undang Administrasi Pemerintahan?.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif (yuridis-normatif). Pendekatan dalam penelitian hukum ini menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan yang menekankan pada data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung melalui studi kepustakaan. Data sekunder ini dibagi atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang dianalisis secara deskriptif kualitatif.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Organisasi Pemerintahan dalam UUD NRI Tahun 1945

Konteks konstitusi, mengenai organisasi pemerintahan dapat kita lihat dalam Bab III mengenai kekuasaan pemerintah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dikatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, dengan demikian dapat dikatakan Presiden adalah sebagai kepala pemerintahan di Indonesia. Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 dikatakan bahwa dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Dalam bab berikutnya yaitu Bab V tentang Kementerian Negara, Pasal 17 ayat (1) dikatakan bahwa Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara. Menteri-menteri tersebut membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan serta diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. UUD NRI 1945 juga mengamanatkan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Selain dibantu oleh menteri-menteri dalam menjalankan pemerintahan, Presiden juga diberi wewenang untuk membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang, hal ini termaktub dalam Pasal 16 UUD NRI 1945. Dalam UUD NRI 1945, presiden sebagai kepala pemerintahan dibantu oleh Wakil Presiden dalam hal melakukan kewajiban presiden, Menteri-Menteri yang membidangi urusan tertentu serta Wantimpres (Wantimpres) dalam hal memberikan nasihat dan pertimbangan.

Dalam sistem pemilihan umum di Indonesia, presiden dan wakil presiden dipilih secara bersamaan dan merupakan satu kesatuan. Setelah presiden dan wakil presiden tersebut terpilih, selanjutnya presiden mengangkat menteri-menteri untuk membantunya dalam menjalankan pemerintahan, menteri-menteri merupakan pilihan Presiden yang diangkat untuk membidangi urusan tertentu. Menteri tersebut dibagi dua yaitu Menteri dan Menteri Koordinator yang berfungsi melakukan koordinasi antara kementerian. Selain Menteri, juga ada

Wantimpres yang merupakan lembaga pemerintah yang berkedudukan dibawah presiden dan bertanggung jawab kepada presiden terkait fungsinya yang memberikan saran dan pertimbangan. Selanjutnya untuk masing-masing Menteri dan Wantipres tersebut akan dijelaskan di bawah ini.

a. Menteri Negara

Pengaturan mengenai menteri-menteri negara sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 17 ayat (1) UUD 1945 diatur pelaksanaannya dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (selanjutnya disebut dengan UU Kementerian Negara). Menteri negara diangkat oleh presiden dan memimpin kementerian yang merupakan perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Pengangkatan Menteri merupakan hak prerogatif presiden, namun demikian terdapat persyaratan umum yang harus dipenuhi menurut Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) UU Kementerian Negara, yaitu: 1) warga negara Indonesia; 2) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; 3) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi kemerdekaan; 4) sehat jasmani dan rohani; 5) memiliki integritas dan kepribadian yang baik; dan 6) tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Kementerian yang dipimpin oleh seorang Menteri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, hal ini termuat dalam Pasal 7 UU Kementerian Negara. Pasal 8 undang-undang ini menegaskan pula, bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian menyelenggarakan fungsi: 1) perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; 2) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; 3) pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; 4) pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah; 5) pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah; 6) pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional; dan 7) koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya.

Unsur dalam susunan organisasi kementerian terdiri dari unsur pemimpin, yaitu Menteri; pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal; pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jenderal, deputi; pengawas, yaitu inspektorat jenderal; pendukung, yaitu badan dan/atau pusat; dan pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan, hal ini tertuang dalam Pasal 9 UU Kementerian Negara.

Pasal 10 UU Kementerian Negara juga menegaskan, selain keenam unsur-unsur tersebut, Menteri juga dapat dibantu oleh wakil Menteri, namun pengangkatannya bukan atas inisiatif Menteri melainkan oleh Presiden dalam hal

terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus. Wakil Menteri merupakan pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet.

b. Wantimpres

Perspektif historis, penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia, tugas pemberian nasihat dan pertimbangan kepada Presiden pada awal pendirian negara Indonesia dilakukan oleh DPA (DPA), sebagaimana diatur dalam UUD Tahun 1945 sebelum adanya amandemen. Pelaksanaan mengenai DPA diatur dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1967 tentang DPA dan diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1978 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1967 tentang DPA. Dalam UUD Tahun 1945 sebelum amandemen, DPA diatur dalam bab tersendiri, yaitu Bab IV DPA.

Amandemen keempat UUD Tahun 1945, yaitu pada tahun 2002, kemudian menghapuskan DPA. Setelah amandemen, keberadaan DPA diganti dengan suatu dewan yang ditempatkan dalam satu rumpun bab yang diatur dalam BAB III Kekuasaan Pemerintahan. Perubahan tersebut menunjukkan perubahan status dewan penasihat yang menjadi bagian dari kekuasaan pemerintahan negara yang berada di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Keberadaan dewan pertimbangan tersebut diatur dalam Pasal 16 UUD Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang. Kemudian, dalam pelaksanaannya, dibuatlah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 yang mengatur keberadaan suatu dewan pertimbangan yang disebut dengan Wantimpres (selanjutnya disebut dengan UU Wantimpres).

Kedudukan Wantimpres tidak dimaknai sebagai sebuah dewan yang sejajar dengan Presiden atau lembaga negara lain seperti DPA pada masa sebelum perubahan UUD Tahun 1945. Menurut UU Wantimpres, Dewan pertimbangan Presiden adalah lembaga pemerintah yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Wantimpres berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 2 UU Wantimpres). Kemudian Pasal 3 undang-undang ini menyebutkan Wantimpres berkedudukan di tempat kedudukan Presiden.

Wantimpres memiliki fungsi nasihat dan pertimbangan yang terkait dengan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara (Pasal 5 UU Wantimpres) dan bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara. Pemberian nasihat dan pertimbangan tersebut wajib dilakukan baik diminta maupun tidak diminta oleh Presiden. Nasihat dan pertimbangan disampaikan baik secara perorangan maupun sebagai satu kesatuan nasihat dan pertimbangan seluruh anggota dewan (Pasal 4 UU Wantimpres).

Pasal 7 UU Wantimpres menyebutkan Wantimpres terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota dan 8 (delapan) orang anggota. Untuk dapat diangkat menjadi anggota Wantimpres, seseorang harus memenuhi persyaratan: 1) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; 2) warga negara Indonesia; 3) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945; 4) mempunyai sifat kenegarawanan; 5) sehat jasmani dan rohani; 6) jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela; 7) tidak pernah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; dan 8) mempunyai keahlian tertentu di bidang pemerintahan negara (Pasal 8 UU Wantimpres).

Wantimpres dapat dikatakan merupakan hak proregatif presiden, karena Anggotanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden (Pasal 9 UU Wantimpres). Masa jabatan keanggotaan Wantimpres pun berakhir bersamaan dengan masa berakhirnya jabatan Presiden atau berakhir karena diberhentikan oleh Presiden. Anggaran Wantimpres ditempatkan pada anggaran Sekretariat Negara dimana hak keuangan anggota Wantimpres ditetapkan dengan Peraturan Presiden (Pasal 10 UU Wantimpres). Anggota Wantimpres tidak boleh merangkap jabatan sebagai: 1) pejabat negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan; 2) pejabat struktural pada instansi pemerintah; 3) pejabat lain; dan 4) pimpinan partai politik, pimpinan organisasi kemasyarakatan, pimpinan lembaga swadaya masyarakat, pimpinan yayasan, pimpinan badan usaha milik negara atau badan usaha milik swasta, pimpinan organisasi profesi, dan pejabat struktural pada perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta (Pasal 12 UU Wantimpres).

Secara konstitusional, jabatan staf khusus memang jabatan yang tidak dikenal dalam UUD Tahun 1945. Namun keberadaan suatu jabatan tambahan diluar UUD Tahun 1945 bukanlah tidak memungkinkan, mengingat Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyatakan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, maka Presiden dalam menjalankan Pemerintahan Negara memegang kekuasaan dan tanggung jawab sebagai penyelenggara tertinggi pemerintahan negara (Indrati, 2007), sehingga dapat menentukan organisasinya sendiri. Selain itu, mengingat fungsi negara sebagai organisasi publik dan sebagai wadah untuk penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan itu terdiri dari jabatan-jabatan publik yang mempunyai tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya agar segala kepentingan masyarakat dapat terlaksana dengan baik pula (Nugraha, 2007). Selain itu, mengingat negara merupakan organisasi yang kompleks dan dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat (Muhlizi, 2012). Hal ini disebabkan tuntutan keadaan dan kebutuhan nyata, baik faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika

gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks menyebabkan variasi struktur dan fungsi organisasi serta institusi kenegaraan berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya (Budiardjo, 2008). Namun demikian, kekuasaan dalam pembentukan organisasi pemerintah tersebut tidaklah berarti dapat digunakan sewenang-wenang sesuka hati, namun haruslah dilaksanakan secara efektif dan efisien agar pelayan publik yang sampai ke masyarakat dengan baik. Terkait hal tersebut, terdapat prinsip organisasi modern menurut Prajudi Atmosudirdjo yang dapat dijadikan dasar bagi pembentukan organisasi yaitu prinsip tujuan organisasi yang realistis, pembagian kerja yang rasional dan logis, prinsip penugasan tiap bagian kerja kepada seorang yang tepat, prinsip pelimpahan wewenang yang tepat, prinsip hirarki, prinsip tanggung jawab, prinsip rentang kendali prinsip kesatuan arah, prinsip kesatuan pimpinan, prinsip integritas, prinsip disiplin, prinsip stabilitas personel, prinsip klasifikasi jabatan dan prinsip keseimbangan antara sentralisasi dekonsentrasi dan desentralisasi bagi organisasi pemerintahan (Arifin & Irsan, 2019; Christia & Ispriyarso, 2019).

Tugas dan Fungsi Staf Khusus dalam Organisasi Pemerintahan

Sebagaimana dijelaskan di atas, jabatan Staf Khusus tidak ada dalam UUD Tahun 1945, namun, keberadaannya diatur dalam ketentuan peraturan presiden. Jabatan staf khusus dikenal ada dalam kementerian dan juga presiden beserta wakil presiden. Di kementerian, mengenai Staf Khusus diatur dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara (selanjutnya disebut dengan Perpres No. 68/2019) sedangkan dalam kepresidenan, mengenai staf khusus diatur dalam Perpres Nomor 17 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah dengan beberapa Perpres terakhir dengan Perpres Nomor 56 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden (selanjutnya disebut dengan Perpres No. 17/2012).

Organisasi kementerian negara menurut Perpres No. 68/2019 memiliki unsur-unsur penyusun organisasi seperti unsur pemimpin, unsur pembantu pemimpin, unsur pelaksana, unsur pengawas, unsur pendukung dan unsur pelaksana tugas pokok di daerah atau perwakilan luar negeri. Selain unsur-unsur tersebut, juga terdapat jabatan wakil menteri, staf ahli dan staf khusus yang diatur dalam bab-bab tersendiri, Bab Wakil Menteri, Bab Staf Ahli dan Bab Staf Khusus dalam Perpres No. 68/2019, yang bertugas membantu Menteri. Sebagai perbandingan, masing-masing jabatan diuraikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1
Perbandingan Unsur Pembantu Menteri dalam Perpres No. 68/2019

NO	WAKIL MENTERI	STAF AHLI	STAF KHUSUS
1	Menteri dan Wakil Menteri merupakan satu kesatuan unsur pemimpin Kementerian.	Staf Ahli merupakan satu kesatuan dalam susunan organisasi Kementerian atau Koordinator.	-
2	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Wakil Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. ✓ Wakil Menteri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. 	Staf Ahli berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri atau Menteri Koordinator dan dikoordinasikan oleh Sekretaris Jenderal atau Sekretaris Kementerian atau Sekretaris Kementerian Koordinator.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Menteri atau Menteri Koordinator mengajukan usulan jumlah Staf Khusus yang dibutuhkan dan calon Staf Khusus kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara untuk mendapat persetujuan. ✓ Setelah mendapat persetujuan Presiden, Staf Khusus diangkat oleh Menteri atau Menteri Koordinator. ✓ Staf Khusus bertanggung jawab kepada Menteri atau Menteri Koordinator.
3	<p>Mempunyai tugas membantu Menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas Kementerian, meliputi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) membantu Menteri dalam perumusan dan/atau pelaksanaan kebijakan Kementerian; dan b) membantu Menteri dalam mengoordinasikan pencapaian kebijakan strategis lintas unit organisasi dalam Jabatan Pimpinan Tinggi Madya atau Eselon I di lingkungan Kementerian. 	Mempunyai tugas memberikan rekomendasi terhadap isu-isu strategis kepada Menteri atau Menteri Koordinator sesuai keahliannya	<ul style="list-style-type: none"> ✓ mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan sesuai penugasan Menteri atau Menteri Koordinator. ✓ Penugasan yang diberikan oleh Menteri atau Menteri Koordinator merupakan penugasan yang bersifat khusus selain bidang tugas unsur-unsur organisasi Kementerian atau Kementerian Koordinator.
4	-	Paling banyak 5 (lima) Staf Ahli dan tidak melebihi jumlah unsur pelaksana.	Dapat diangkat paling banyak 5 (lima) orang Staf Khusus.
5	-	Staf Ahli adalah Jabatan Pimpinan Tinggi Madya atau jabatan struktural eselon I.b.	Hak keuangan dan fasilitas lainnya diberikan paling tinggi setara dengan Jabatan Struktural eselon I.b atau Jabatan Pimpinan Tinggi Madya.
6	-	-	Masa bakti Staf Khusus paling lama sama dengan masa jabatan Menteri atau Menteri Koordinator yang bersangkutan.
7	-	Sekretariat Kementerian memberikan dukungan	Staf Khusus mendapat dukungan administrasi dari Sekretariat Jenderal atau Sekretariat Kementerian atau Sekretariat Kementerian Koordinator

administrasi kepada staf ahli.

Berdasarkan tabel tersebut di atas, ketiga jabatan tersebut masing-masing memiliki tugas membantu menteri dalam bidang yang berbeda-beda seperti wakil menteri membantu Menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas Menteri, staf ahli membantu dalam hal memberikan rekomendasi terhadap isu-isu strategis dan staf khusus membantu dalam hal memberikan saran dan pertimbangan. Ketiganya bertanggung jawab kepada Menteri. Namun Wakil Menteri merupakan unsur pemimpin dalam kementerian berbeda dengan staf ahli dan staf khusus yang sesuai penamaannya merupakan “staf”. Terkait perbedaan tugas tersebut sebenarnya tipis terutama antara Staf Ahli Menteri dan Staf Khusus Menteri yang mana jabatan tersebut berada dalam satu organisasi kementerian namun hanya memiliki perbedaan dalam hal “memberikan rekomendasi” dan dalam hal “memberikan saran dan pertimbangan”. Padahal secara bahasa, antara saran dan rekomendasi memiliki kemiripan arti, sebagaimana dalam KBBI, kata “rekomendasi” memiliki arti sebagai saran yang menganjurkan membenarkan, menguatkan (KBBI, 2020), sehingga tugas antara “pemberian saran” dan “pemberian rekomendasi” tersebut sama saja, sama-sama memberi saran atau anjuran.

Secara singkat dapat dinyatakan bahwa staf ahli dipilih karena keahliannya sedangkan staf khusus karena “kekhususannya” dalam hal kedekatan hubungan dengan jabatan pembawanya dan berada diluar bidang tugas unsur-unsur organisasi kementerian. Hal tersebut menimbulkan permasalahan dalam hal potensi tugas yang saling tumpang tindih, bersinggungan (*over lapping*) sebagaimana yang telah disebutkan di atas, sehingga menyebabkan sulitnya membedakan antara yang ahli dan khusus karena pada dasarnya untuk dapat melaksanakan tugas dalam memberikan rekomendasi atau saran dan pertimbangan tentu memerlukan keahlian juga.

Keberadaan staf khusus memerlukan unsur kebutuhan dari Menteri. Staf khusus juga merupakan jabatan yang subyektif diangkat oleh Menteri yang saat ini menjabat dibandingkan dengan Menteri yang nanti akan menjabat karena masa baktinya yang mengikuti jabatan Menteri, berbeda dengan jabatan staf ahli yang akan selalu diperlukan karena adanya unsur keahliannya dibidang tertentu.

Selanjutnya akan dibahas Staf Khusus di kepresidenan dan Wakil Presiden. Perkembangan pengaturan mengenai Staf Khusus Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam peraturan-peraturan Presiden sebagai berikut:

- a. Perpres Nomor 40 Tahun 2005 tentang Staf Khusus Presiden sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 43.A Tahun 2009 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Pepres Nomor 56 Tahun 2008-dicabut;
- b. Perpres Nomor 3 Tahun 2011 tentang Staf Khusus Presiden dan Staf Khusus Wakil Presiden-dicabut; dan

c. Perpres Nomor 17 Tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden sebagaimana telah diubah dengan 3 perpres sebagai berikut (selanjutnya disebut dengan Perpres No.17/2012):

- 1) Perpres Nomor 55 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Perpres No.17 Tahun 2012;
- 2) Perpres Nomor 39 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Perpres No.17 Tahun 2012; dan
- 3) Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Perpres No.17 Tahun 2012.

Staf Khusus Wakil Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Utusan Khusus Presiden menurut Perpres No.17/2012 memiliki tugas memperlancar pelaksanaan Wakil Presiden ataupun Presiden, dimana sebagai perbandingan, masing-masing jabatan diuraikan dalam tabel 2 di bawah ini:

Tabel 2
Perbandingan Unsur Pembantu dalam Perpres No. 17/2012

No	Staf Khusus Presiden	Staf Khusus Wakil Presiden	Utusan Khusus
1	Untuk memperlancar pelaksanaan tugas Presiden, dibentuk Staf Khusus Presiden	Untuk memperlancar pelaksanaan tugas Wakil Presiden dibentuk Staf Khusus Wakil Presiden	Untuk memperlancar tugas Presiden, dibentuk Utusan Khusus Presiden
	Melaksanakan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya.	Melaksanakan tugas tertentu diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya yang diberikan oleh Wakil Presiden dalam rangka memberikan supervisi tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi Sekretariat Wakil Presiden.	Melaksanakan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden di luar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya.
	Terdiri dari paling banyak 15 staf khusus presiden termasuk sekretaris pribadi presiden.	Terdiri dari paling banyak 10 (sepuluh) Staf Khusus Wakil Presiden	-
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Staf Khusus Presiden secara administratif bertanggung jawab kepada Sekretaris Kabinet. ✓ Staf Khusus Presiden dalam pelaksanaan tugasnya dikoordinasikan oleh Koordinator Staf Khusus Presiden, yang diangkat oleh Presiden dari salah satu Staf Khusus Presiden. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Staf Khusus Wakil Presiden dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada wakil presiden. ✓ Staf Khusus Wakil Presiden secara administratif bertanggung jawab kepada Sekretaris Kabinet. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dalam pelaksanaan tugasnya, Utusan Khusus Presiden bertanggung jawab kepada Presiden. ✓ Laporan pelaksanaan tugas Utusan Khusus Presiden dikoordinasikan oleh Sekretaris Kabinet

	✓ Dalam pelaksanaan tugasnya, masing-masing Staf Khusus Presiden bertanggung jawab kepada Presiden.		
	Pengangkatan dan tugas pokok Staf Khusus Presiden ditetapkan dengan Keputusan Presiden.	Pengangkatan dan tugas pokok Staf Khusus Wakil Presiden ditetapkan dengan Keputusan Presiden.	Pengangkatan dan tugas pokok Utusan Khusus Presiden ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
	Hak keuangan dan fasilitas lainnya bagi Staf Khusus Presiden diberikan setinggi-tingginya setingkat dengan jabatan struktural eselon I.a.	Hak keuangan dan fasilitas lainnya bagi Staf Khusus Wakil Presiden diberikan setinggi-tingginya setingkat dengan jabatan struktural eselon I.a.	Hak keuangan dan fasilitas lainnya bagi Utusan Khusus Presiden diberikan setinggi-tingginya setingkat dengan jabatan Menteri.
	Masa bakti Staf Khusus Presiden paling lama sama dengan masa jabatan atau berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan Presiden yang bersangkutan.	Masa bakti Staf Khusus Wakil Presiden paling lama sama dengan masa jabatan atau berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan Wakil Presiden yang bersangkutan.	Masa bakti Utusan Khusus Presiden paling lama sama dengan masa jabatan atau berakhir bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan Presiden yang bersangkutan.
	Mendapat dukungan administrasi dari Sekretariat Kabinet.	Mendapat dukungan administrasi dari Sekretariat Kabinet.	Mendapat dukungan administrasi dari Sekretariat Kabinet
	Staf Khusus dibantu oleh paling banyak 5 asisten	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Setiap Staf Khusus Wakil Presiden dibantu paling banyak 2 (dua) Asisten. ✓ Khusus Sekretaris Pribadi Wakil Presiden dibantu paling banyak 5 (lima) Pembantu Asisten. ✓ Asisten diangkat dan diberhentikan oleh Sekretaris Kabinet. 	Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas, setiap Utusan Khusus Presiden dibantu paling banyak 2 (dua) Asisten dan setiap Asisten dibantu paling banyak 2 (dua) Pembantu Asisten.
	Asisten adalah jabatan yang disetarakan dengan jabatan struktural eselon II.a.	Asisten adalah jabatan yang disetarakan dengan jabatan struktural eselon II.a.	Asisten adalah jabatan yang disetarakan dengan jabatan struktural eselon II.a

Sesuai dengan judulnya, Perpres ini mengatur mengenai Staf Khusus Presiden, Staf Khusus Wakil Presiden dan Utusan Khusus Presiden. Dalam konsideran dikatakan jabatan ini ada untuk meningkatkan pelaksanaan tugas Presiden dan Wakil Presiden dengan harapan rakyat Indonesia terhadap Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung untuk dapat segera menyelesaikan berbagai permasalahan yang dihadapi. Ketiganya sama-sama memiliki tugas untuk membantu memperlancar pelaksanaan tugas baik wakil presiden maupun Presiden. Namun, Jabatan Staf Khusus dengan Utusan Khusus yang sama-sama ada di kepresidenan memiliki kemiripan dalam uraian tugasnya yaitu sama-sama untuk melaksanakan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan

instansi pemerintah lainnya, bahkan keduanya sama-sama bertanggung jawab kepada Presiden. Adapun yang membedakan keduanya hanya hak keuangan dan fasilitas Utusan Khusus yang lebih tinggi yaitu setingkat Menteri sedangkan Staf Khusus Presiden yang setingkat Direktur Jenderal serta tidak adanya batasan jumlah dalam Utusan Khusus.

Staf Khusus Presiden memiliki uraian tugas yang masih terlalu umum dibandingkan dengan tugas Staf Khusus Wakil Presiden dimana dinyatakan Staf Khusus Presiden melaksanakan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya, sedangkan tugas Staf Khusus Wakil Presiden sama persis dengan Staf Khusus Presiden dengan sedikit perbedaan yaitu pada asal penugasan yang berasal dari Wakil Presiden dan adanya tambahan frasa setelah kata “tugas tertentu” yaitu “...tugas tertentu dalam rangka memberikan supervisi tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi Sekretariat Wakil Presiden”. Sebagaimana yang dijelaskan pada bagian Pendahuluan, Staf Khusus kalangan milenial Presiden dikatakan diangkat untuk pengembangan inovasi-inovasi di berbagai bidang, namun secara konkrit seperti apa perannya dalam pengembangan inovasi tersebut tidak diuraikan secara rinci, hal tersebut memunculkan potensi adanya tugas yang saling tumpang tindih dalam satu organisasi.

Selain itu, keberadaannya hanya ditetapkan dengan jumlah maksimal tanpa dijelaskan lebih lanjut pertimbangan dengan analisis kebutuhan yang jelas. Staf Khusus Presiden memiliki latar belakang usia, pendidikan, dan lingkungan yang berbeda-beda, bahkan dengan rentang yang berjauhan, karenanya penting untuk ditetapkan persyaratan dalam rekrutmen staf Khusus yang mendukung analisis kebutuhan. Staf Khusus Presiden dan Staf Khusus Wakil Presiden merupakan jabatan yang menjadi kewenangan Presiden karena diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan Keputusan Presiden. Staf khusus di sini juga merupakan jabatan yang subyektif diangkat oleh Presiden atau Wakil Presiden yang saat ini menjabat dibandingkan dengan Presiden atau Wakil Presiden yang nanti akan menjabat karena masa baktinya yang mengikuti jabatan Presiden atau Wakil Presiden yang membawa Staf Khusus tersebut. Keberadaan staf khusus dengan demikian memerlukan unsur kebutuhan dari Presiden atau Wakil Presiden.

Sulit membedakan kekhususan Staf Khusus Presiden dan Utusan Khusus Presiden secara normatif dalam melaksanakan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya, selain perbedaan kata “staf” dan “utusan”. Secara keseluruhan, *pertama*, jabatan Staf Khusus merupakan jabatan yang menjadi kewenangan Presiden dimana untuk di Kementerian, Menteri mengajukan usulan calon Staf Khusus untuk mendapat persetujuan Presiden, dan Staf Khusus Presiden dan Wakil Presiden mendapat penetapan dengan Keputusan

Presiden. *Kedua*, Tugas dan fungsi Staf Khusus yang ada di Kementerian, Presiden dan Wakil Presiden memiliki perbedaan masing-masing. Staf Khusus Menteri mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan sesuai penugasan Menteri, staf khusus Wakil Presiden melaksanakan tugas tertentu diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya yang diberikan oleh Wakil Presiden dalam rangka memberikan supervisi tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi Sekretariat Wakil Presiden, dan Staf Khusus Presiden melaksanakan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya. Namun diantara ketiganya, Staf Khusus Presiden memiliki tugas yang lebih abstrak dan umum dibandingkan Staf Khusus Wakil Presiden dan Staf Khusus di Kementerian dimana Staf Khusus Menteri diberi tugas dalam hal memberikan saran dan pertimbangan kepada Menteri. Namun, walaupun Staf Khusus Presiden memiliki tugas dalam memberikan saran dan pertimbangan, hal tersebut juga akan menjadi permasalahan karena beririsan dengan tugas Dewan Pertimbangan Presiden (Watimpres) yang memiliki tugas memberikan saran nasihat dan pertimbangannya juga kepada Presiden. *Ketiga*, dengan uraian tugas yang kurang spesifik, menjadikan tugas jabatan staf khusus terdapat kemiripan sehingga memunculkan potensi saling tumpang tindih dengan tugas jabatan lain yaitu pada staf ahli menteri dan utusan khusus presiden yang merupakan jabatan yang berada dalam satu lingkup organisasi, seperti staf ahli menteri memiliki tugas yang bersinggungan dengan staf khusus menteri dan staf khusus presiden memiliki tugas yang bersinggungan dengan utusan khusus Presiden, namun anehnya mendapat hak keuangan dan fasilitas lain yang lebih tinggi.

Kedudukan Staf Khusus dalam Kegiatan Pemerintahan

Secara umum, pengaturan mengenai staf khusus di atur 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 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-Undang yang menyatakan bahwa Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang berisi materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Pengangkatan staf khusus menjadi kewenangan presiden dan memerlukan unsur kebutuhan, dimana untuk Staf Khusus Menteri diajukan untuk mendapat

persetujuan Presiden melalui Menteri Sekretaris Negara dan Staf Khusus Presiden dan Wakil Presiden ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Berdasarkan hal tersebut, pengangkatan Staf Khusus disesuaikan dengan kebutuhan dalam menjalankan tugas-tugas kementerian ataupun tugas kepresidenan atau wakil presiden. Namun hal tersebut tidak cukup tergambar dalam kedua Perpres karena kebutuhan tersebut hanya dijelaskan dalam bentuk jumlah staf khusus, sementara dalam kegiatan pemerintahan yang efektif dan efisien perlu dijelaskan lebih rinci tugas dan fungsi ataupun bidang yang belum dapat diakomodir dalam jabatan-jabatan lain yang sudah ada dalam pemerintahan.

Staf khusus tidak dikenal dalam ASN karena yang termasuk dalam ASN adalah PNS dan PPPK, dimana menurut pasal 13 UU ASN jabatan ASN terdiri dari Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional; dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Walaupun Staf Khusus sebagaimana dalam Perpres No.17/2012 dan Perpres No. 68/2019 dapat berasal dari PNS, namun ketika seorang PNS itu menjadi staf khusus, maka jabatan PNS-nya dihentikan sementara. Selain itu, Staf Khusus merupakan suatu jabatan yang dikenal ada di jabatan Menteri dan di jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Keberadaan staf khusus merupakan jabatan yang bergantung pada suatu jabatan lain (Menteri, Wakil Presiden dan Presiden). Hal tersebut dapat dilihat dari masa baktinya yang mengikuti masa jabatan “pembawanya” serta sifat tugas staf khusus di kementerian dan Presiden yang memiliki perbedaan. Staf khusus Menteri mempunyai tugas memberikan rekomendasi terhadap isu-isu strategis kepada Menteri atau Menteri Koordinator sesuai keahliannya; staf khusus Presiden mempunyai tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya; dan staf Ahli Wakil Presiden mempunyai tugas tertentu yang diberikan oleh Wakil Presiden diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya dalam rangka memberikan supervisi tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi Sekretariat Wakil Presiden. Staf Khusus merupakan jabatan yang memiliki sifat yang khusus karenanya masing-masing memiliki tugas yang berbeda-beda sesuai kebutuhan jabatan yang membawanya.

Terkait tugas Staf Khusus tersebut, khususnya tugas Staf Khusus Presiden yaitu pada frasa “...tugas tertentu diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya” tersebut sebenarnya tidak cukup rinci dan jelas dalam hal tugas seperti apa. Adapun satu contoh jabatan staf khusus yang disebut dalam Perpres No. 17/2012 hanya Sekretaris Pribadi Presiden, sedangkan jatah 14 Staf Khusus lainnya bekerja dengan tugas yang hanya diketahui atau ditetapkan oleh Presiden di kemudian hari pada saat menetapkan Staf Khususnya. Selain itu tugas tersebut sulit dibedakan

dengan Utusan Khusus yang memiliki uraian tugas yang sama yang juga diatur dalam Perpres No. 17/2012.

Baik Perpres No. 68/2019 dan Perpres No.17/2012 tidak memberikan kewenangan apa pun bagi Staf Khusus dalam melakukan sebuah tindakan jabatan. Sebagai contoh tugas staf khusus Presiden, dalam pasal 18 Perpres No.17/2012 hanya dinyatakan satu tugas Staf Khusus Presiden yaitu tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden diluar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya dan merupakan jabatan yang dibentuk untuk memperlancar pelaksanaan tugas Presiden. Selanjutnya pada pasal 69 ayat (1) Perpres No. 68/2019, Staf Khusus Menteri mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan sesuai penugasan Menteri atau Menteri Koordinator.

Jabatan Staf Khusus tidak ditempatkan dalam struktur susunan organisasi atau berada di luar struktur organisasi baik di Kementerian, Wakil Presiden maupun di Presiden. Sebagai contoh dalam jabatan Staf Ahli Kementerian yang dalam pasal 67 ayat (1) Perpres No. 68/2019, dinyatakan secara tegas terletak dalam susunan organisasi Kementerian yaitu sebagai jabatan struktural eselon I.b., sedangkan Staf Khusus Menteri hanya dinyatakan memiliki hak keuangan dan fasilitas lainnya yang paling tinggi disetarakan dengan Jabatan Struktural eselon I.b. Hal tersebut menyebabkan Staf Khusus tidak terikat pada fungsi publik kementerian yang berwenang membuat rumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan publik. Staf Khusus tidak diperlengkapi dengan instrumen pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintahan, sehingga dengan demikian, kasus staf khusus yang menuliskan surat dinas dengan kop Sekretariat Kabinet yang berisi permohonan bantuan perangkat desa untuk mendukung pelaksanaan program kerjasama PT. Amarta Mikro Fintek (perusahaan yang didirikannya) dengan program Relawan Desa Lawan COVID-19 di bawah Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi tidak sah secara administratif.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas, *pertama*, Staf Khusus tidak secara langsung melaksanakan fungsi pembuatan dan pelaksanaan norma hukum Negara, sehingga tidak dapat melakukan tindakan yang termasuk tindakan administrasi pemerintahan. Staf Khusus merupakan jabatan yang juga bersinggungan dengan fungsi Pemerintahan walaupun jabatan tersebut tidak masuk ke dalam susunan struktur organisasi, namun jabatan tersebut ada untuk membantu kelancaran tugas jabatan yang membawanya. Keberadaannya tidak berarti dapat menyampingkan asas-asas dalam pemerintahan seperti AUPB seperti kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik. Oleh karenanya, jabatan staf Khusus tunduk pula pada UU No. 32 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut dengan UU No. 32/2014) dengan

demikian, pelaksanaannya mengikuti tujuan dan asas-asas dalam pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU No.32/2014.

Kedua, dengan keberadaan Staf Khusus yang tidak menyampingkan UU No. 32/2014 di atas, keberadaannya yang hanya ditetapkan dengan batas jumlah maksimal dirasa kurang cukup apabila tanpa disertai pertimbangan analisis kebutuhan yang jelas yang mendukung terciptanya organisasi yang efektif dan efisien untuk pencapaian pelayanan publik yang baik. Sebagaimana dalam penjelasan umum UU No. 32/2014 dijelaskan bahwa tujuan administrasi pemerintahan adalah harus mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien sehingga dengan demikian perlu dijelaskan lebih rinci kebutuhannya dalam pemerintah, serta kebutuhan dalam hal tugas dan fungsi ataupun bidang yang belum dapat diakomodir dalam jabatan-jabatan lain yang sudah ada dalam pemerintahan. Khususnya untuk Staf Khusus Presiden, sekalipun telah dinyatakan dalam pasal 21 ayat (1) Perpres No.17/2012 bahwa pengangkatan dan tugas pokok Staf Khusus Presiden ditetapkan dengan Keputusan Presiden, Kepres yang dimaksud sulit untuk ditemukan dalam kanal informasi pemerintah (*website address*) sehingga dapat dikatakan tidak ada transparansi dalam pengangkatan staf khusus tersebut yang kemudian tidak sesuai dengan prinsip dalam UU No.32/2014.

Ketiga, jabatan Staf Khusus terbilang cukup strategis, dimana penggajian disetarakan dengan eselon I, dengan latar belakang tertentu yang secara subyektif (tidak diatur dalam ketentuan tertentu) dianggap “berkualifikasi”, ahli, profesional, bahkan tidak masuk dalam struktur organisasi, namun secara praktek staf khusus turut serta dalam pengambilan keputusan yang bersifat strategis. Uraian tugas yang tidak rinci seperti pada Staf Khusus Presiden dan syarat jabatan yang tidak diatur pada semua jabatan Staf Khusus, rentan akan masalah. Sebagai contoh penetapan staf khusus presiden yang juga menjabat sebagai pendiri atau CEO perusahaan swasta mengakibatkan potensi adanya konflik kepentingan yaitu suatu kondisi yang dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat dan/atau dilakukan pejabat pemerintahan karena kepentingan pribadi. Sekalipun bukan penentu keputusan atau tindakan, namun tugas dan kedudukan staf khusus yang berada di lingkaran terdekat dalam membantu kelancaran tugas Presiden, Wakil Presiden ataupun Menteri, dapat mempengaruhi munculnya suatu keputusan atau tindakan dari Presiden, Wakil Presiden ataupun Menteri. Akibat hukum apabila keputusan dan atau tindakan itu mengandung konflik kepentingan adalah keputusan atau tindakan tersebut dapat dibatalkan.

D. KESIMPULAN

Uraian tugas Staf Khusus sebagaimana dijelaskan dalam Perpres No.17/2012 dan Prepres No.68/2019 belum rinci atau spesifik, bahkan bersinggungan seperti

jabatan Staf Ahli Menteri yang bersinggungan dengan jabatan Staf Ahli Menteri yang merupakan jabatan yang berada dalam satu organisasi Kementerian atau seperti pada jabatan Staf Khusus Presiden dengan jabatan Utusan Khusus Presiden yang merupakan jabatan yang berada dalam satu organisasi Presiden. Adanya tugas dan fungsi yang bersinggungan atau beririsan tersebut, masing-masing jabatan justru memiliki jenjang fasilitas yang berbeda. Hal tersebut menimbulkan permasalahan dalam menentukan urgensi kebutuhan dengan analisis yang jelas. Potensi sulitnya dalam menentukan urgensi kebutuhan dengan analisis yang jelas, jabatan ini rentan konflik kepentingan.

Staf Khusus merupakan jabatan yang juga bersinggungan dengan fungsi Pemerintahan walaupun jabatan tersebut tidak masuk ke dalam susunan struktur organisasi, namun jabatan tersebut terbilang strategis karena keberadaan dan kedekatannya untuk membantu kelancaran tugas Menteri, Presiden ataupun Wakil Presiden yang membawanya. Oleh karenanya, jabatan staf Khusus tunduk pula pada UU No. 32 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan demikian, pelaksanaannya mengikuti tujuan dan asas-asas dalam pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU No.32/2014.

E. DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, R. (1986). *Hukum Kepegawaian*, Jakarta : Rajawali Pres.
- Arifin, Z., & Irsan, I. (2019). Korupsi Perizinan Dalam Perjalanan Otonomi Daerah Di Indonesia. *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2), 887-896.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta : Gramedia.
- Christia, A. M., & Ispriyarso, B. (2019). Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia. *Law Reform*, 15(1), 149-163.
- Hasrul, M. (2019). Kedudukan dan Tugas Staf Ahli dalam Struktur Pemerintah Daerah. *Amanna Gappa*, 27(1), 23-28.
- Hidayatullah, S., Waris, A., & Devianti, R. C. (2018). Perilaku generasi milenial dalam menggunakan aplikasi Go-food. *Jurnal Manajemen dan kewirausahaan*, 6(2), 240-249.
- Ihsanudin. (2019a). *Yang Spesial untuk 7 Staf Khusus Milenial Jokowi*, <https://nasional.kompas.com/read/2019/11/22/06000701/yang-spesial-untuk-7-staf-khusus-milenial-jokowi?page=all#page4>, Diakses 9 Juni 2020.
- Ihsanudin. (2019b). *Ini Daftar Lengkap 13 Staf Khusus Milenial Jokowi*, <https://nasional.kompas.com/read/2019/11/21/18460151/ini-daftar-lengkap-13-staf-khusus-presiden-jokowi?page=2>, Diakses 9 Juni 2020.
- Indrati, M.F. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta : Kanisius.
- Junus, B. M. (1980). *Interaksi Hukum Administrasi Negara*, Bandung : Alumnus.
- KBBI. (2020). *KBBI Daring*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/rekomendasi>, Diakses 9 Juni 2020.
- Manao, D. F. (2018). Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang Oleh Aparatur Pemerintah Dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak

- Pidana Korupsi. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 2(1), 1-23.
- Muhlizi, A. F. (2012). Reformulasi Diskresi dalam Penataan Hukum Administrasi. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(1), 93-111.
- Nugraha, S. (2005). *Hukum Administrasi Negara*, Depok : Badan Penerbit FH UI.
- Situmorang, V. (1988). *Dasar-dasar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : Bina Aksara.
- Sukowati, P. (2009). Hukum administrasi negara dalam konteks pemerintahan di Indonesia. *Jurnal Hukum Ekonomi & Bisnis*, 7, 25-34.

This page intentionally left blank