

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan), Megawati Soekarnoputri, mengeluarkan instruksi resmi kepada seluruh kepala daerah dan wakil kepala daerah dari PDIP untuk menunda keikutsertaan dalam kegiatan *retret* di akademi militer di Magelang, yang dijadwalkan pada tanggal 21 hingga 28 Februari 2025. Instruksi ini dituangkan dalam surat resmi bernomor 7294/IN/DPP/II/2025 yang ditandatangani Megawati Soekarno putri pada tanggal 20 Februari 2025. Surat instruksi tersebut memuat poin utama: ¹

Kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk menunda perjalanan yang akan mengikuti *retret* di Magelang pada tanggal 21-28 Februari 2025. Sekiranya telah dalam perjalanan menuju Kota Magelang untuk berhenti dan menunggu arahan lebih lanjut dari Ketua Umum. Dan Tetap berada dalam komunikasi aktif dan *standby commander call*.

Peraturan yang mengatur kewajiban kepala daerah untuk mengikuti *retret* adalah Pasal 373 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) yang rumusannya

¹ “Megawati Instruksikan Kepala Daerah PDIP Tidak Ikut *Retret* Di Akmil,” 5 Juni 2025, 2025, <https://kl.antaranews.com/berita/30305/megawati-instruksikan-kepala-daerah-pdip-tidak-ikut-retret-di-akmil>.

adalah Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi.

Pasal tersebut memberikan kewenangan kepada pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan, namun tidak secara spesifik mengatur mengenai *retret* sebagai kewajiban atau hak kepala daerah. *Retret* kepala daerah adalah kebijakan baru yang diinstruksikan oleh Presiden Prabowo Subianto. Sesuai kebijakan tersebut, seluruh kepala daerah yang baru dilantik diwajibkan mengikuti kegiatan *retret* atau pembekalan di akademi Dalam penelitian ini berdasarkan pada sistem hukum Indonesia yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip hukum administrasi negara. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dengan menelaah norma-norma hukum yang mengatur hubungan antara pemerintah pusat, kepala daerah, dan partai politik sebagai entitas hukum yang memiliki kedudukan konstitusional dalam sistem demokrasi Indonesia.

Secara konstitusional, pembahasan dalam judul ini mendasarkan analisisnya pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), khususnya Pasal 18 dan Pasal 18A, yang mengatur tentang hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan prinsip otonomi.² Pasal tersebut memberikan legitimasi bagi pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang dalam konteks ini menjadi dasar

² Abdul Rauf Alaudin Said, "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat - Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945" 9, no. 4 (2015): 577–602.

hukum bagi kebijakan retreat kepala daerah sebagai bagian dari pembinaan dan koordinasi pemerintahan nasional. Hal ini menegaskan bahwa kewenangan pemerintah pusat terhadap kepala daerah bukan hanya bersifat administratif, tetapi juga berfungsi memastikan keselarasan antara kebijakan nasional dan daerah.

Landasan yuridis utama dalam penelitian ini merujuk pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 373 yang mengatur bahwa pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ketentuan ini menjadi dasar hukum bagi Kementerian Dalam Negeri dalam menetapkan berbagai kebijakan pembinaan kepada kepala daerah, termasuk melalui kegiatan seperti pelatihan, orientasi, maupun retreat.

Namun demikian, undang-undang tersebut tidak secara tegas mengatur retreat sebagai kewajiban normatif yang harus diikuti oleh kepala daerah. Kekosongan pengaturan ini membuka ruang interpretasi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Di sisi lain, ketika partai politik mengeluarkan instruksi yang melarang atau menunda keikutsertaan kepala daerah dalam kegiatan tersebut, muncul potensi konflik norma antara kewenangan pembinaan oleh pemerintah pusat dan kewenangan internal partai politik dalam mengatur kadernya.

Dengan demikian, kondisi ini menimbulkan persoalan yuridis mengenai batas legitimasi instruksi partai politik terhadap pejabat publik yang secara

hukum berada dalam sistem pemerintahan negara, bukan semata-mata dalam struktur organisasi partai.

Sebagai acuan juga adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008. Undang-undang ini mengatur kedudukan partai politik sebagai lembaga yang memiliki fungsi pendidikan politik, rekrutmen politik, serta partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.³ Dalam konteks penelitian ini, undang-undang tersebut menjadi dasar untuk menilai kewenangan Ketua Umum Partai Politik dalam memberikan instruksi kepada kadernya, termasuk kepala daerah yang berasal dari partai tersebut. Instruksi Ketua Umum PDI Perjuangan kepada kepala daerah untuk menunda keikutsertaan dalam retreat di Magelang dapat dilihat sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan partai dalam menjaga disiplin dan loyalitas kader sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai. Namun, dari sisi hukum publik, tindakan tersebut perlu diuji batasannya agar tidak bertentangan dengan kewajiban kepala daerah sebagai pejabat negara.

Selanjutnya, penelitian ini juga menggunakan dasar Hukum Administrasi Negara untuk menilai aspek legalitas dan batasan kewenangan dalam hubungan antara partai politik dan pejabat publik. Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan (*bevoegdheid*) merupakan kekuasaan hukum

³ Zennis Helen and Fitra Mulyawan, "Reformasi Regulasi Partai Politik Dalam Ketatanegaraan Indonesia Untuk Pemilu Yang Demokratis" 01, no. 06 (2023): 62–70.

(*rechtsmacht*) yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada pejabat atau lembaga tertentu untuk menimbulkan akibat hukum dalam ranah publik. Sementara Bagir Manan menegaskan bahwa kewenangan mencakup hak dan kewajiban pejabat dalam melaksanakan fungsi pemerintahan sesuai batas hukum yang berlaku. Oleh karena itu, kewenangan Ketua Umum Partai tidak dapat melampaui kewenangan yang telah ditetapkan oleh undang-undang terhadap kepala daerah sebagai pejabat pemerintahan yang otonom. Dengan kata lain, setiap tindakan partai terhadap kader yang menjabat sebagai pejabat publik harus tunduk pada prinsip *rule of law* dan asas legalitas dalam hukum administrasi negara.⁴

Secara keseluruhan, hukum positif yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: UUD 1945, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, teori kewenangan dalam hukum administrasi negara, serta AD/ART PDI Perjuangan. Kombinasi norma-norma tersebut digunakan untuk menilai secara normatif sejauh mana kewenangan ketua umum partai politik dalam memberikan instruksi kepada kepala daerah memiliki legitimasi hukum dan kesesuaiannya dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang otonom dan demokratis.

Oleh karena itu, instruksi PDI Perjuangan terhadap kader nya menimbulkan spekulasi bahwa larangan tersebut bukan hanya soal *retret* semata, melainkan juga bagian dari dinamika politik internal partai. Ketidakjelasan ini menimbulkan kebingungan di kalangan kepala daerah dan

⁴ Bagir Manan, "Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945" 2 (2015): 626–43.

publik mengenai kewajiban dan hak mereka serta dampak hukum yang mungkin timbul jika instruksi tersebut tidak dipatuhi.. Konflik antara kewajiban kepala daerah sebagai pejabat publik yang harus berkoordinasi dengan pemerintah pusat dan sebagai kader PDI Perjuangan yang harus tunduk pada instruksi Ketua Umum PDI Perjuangan menjadi persoalan yang kompleks dan memerlukan kajian mendalam, baik dari aspek hukum positif maupun fikih Siyasah.⁵

Fikih *siyasah* pada dasarnya adalah cabang fikih yang membahas tata kelola pemerintahan, kepemimpinan, dan politik berdasarkan prinsip-prinsip syariat Islam. Dalam fikih *siyasah*, segala bentuk kebijakan yang diambil pemimpin, baik dalam konteks negara maupun organisasi politik, harus berlandaskan pada nilai-nilai keadilan, musyawarah, dan kemaslahatan umat. Dengan demikian, politik tidak semata-mata dipandang sebagai perebutan kekuasaan, tetapi sebagai instrumen untuk menghadirkan kemanfaatan yang luas bagi masyarakat dan mencegah kemudharatan.⁶

Fikih *siyasah* menempatkan partai politik sebagai salah satu instrumen perjuangan aspirasi umat. Partai tidak boleh hanya berfungsi untuk melayani kepentingan kelompoknya sendiri, melainkan harus menyalurkan aspirasi rakyat secara adil dan proporsional. Keberadaan partai seyogianya menjadi wadah bagi terciptanya stabilitas politik, menjaga persatuan, dan menegakkan nilai-nilai etika kepemimpinan. Oleh karena itu, keputusan-keputusan yang

⁵ “Megawati Instruksikan Kepala Daerah PDIP Tidak Ikut *Retret* Di Akmil.”

⁶ Fatmawati Hila, “Fikih Siyasah,” Makasar: UIN Alaudin Press, 2020, 12.

diambil oleh pimpinan partai harus selalu dikaitkan dengan prinsip kemaslahatan umum, bukan hanya kepentingan politik praktis.⁷

Seorang pemimpin partai dalam perspektif fikih *siyasah* memang memiliki otoritas untuk mengatur kader dan memberikan instruksi. Akan tetapi, otoritas tersebut bukanlah otoritas mutlak. Dalam Islam terdapat prinsip bahwa ketaatan kepada pemimpin hanya berlaku selama perintahnya tidak bertentangan dengan syariat atau mengabaikan kepentingan umum. Jika perintah atau kebijakan justru menimbulkan mudarat, maka ketaatan tersebut tidak lagi bersifat wajib. Dengan kata lain, kepemimpinan dalam fikih *siyasah* selalu diikat oleh pertanggungjawaban moral dan etika syar'i, yakni keadilan, musyawarah, dan akuntabilitas.⁸

Ketika dikaitkan dengan kasus instruksi Ketua Umum PDI Perjuangan yang melarang kepala daerah dari partainya untuk mengikuti kegiatan retreat, perspektif fikih *siyasah* memandang hal ini perlu diuji melalui kaca mata kemaslahatan. Pertanyaannya, apakah larangan tersebut membawa manfaat yang lebih besar bagi umat dan bangsa, ataukah hanya untuk kepentingan internal partai?⁹

Jika larangan itu justru menimbulkan kebingungan, menghambat kepala daerah dalam melaksanakan kewajibannya sebagai pejabat publik, dan berpotensi merugikan masyarakat yang mereka pimpin, maka instruksi tersebut dapat dinilai tidak sejalan dengan prinsip *siyasah syar'iyah*. Sebaliknya, jika

⁷ Iqbal Muhammad, "Pengertian Politik Islam dan Bidang Kajiannya," *Suara Muslim*, 2025,

⁸ Wahbah Az-Zuhaili, "Al-Fiqh Al-Islami Wa Adillatuh" 8 (n.d.): 117–18.

⁹ Al-Mawardi Ahmad, "Al-Ahkam as-Sulthaniyyah" (Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 1996, n.d.).

instruksi itu dimaksudkan untuk menjaga integritas partai, menghindarkan kadernya dari potensi konflik politik, atau melindungi kepentingan rakyat dalam kerangka yang lebih luas, maka larangan itu bisa dipandang memiliki legitimasi selama tidak menyalahi maqashid syariah.

Dengan demikian, perspektif fikih *siyasah* menekankan bahwa hubungan antara pemimpin partai dan kepala daerah harus selalu diarahkan pada tercapainya kemaslahatan publik. Kepala daerah sebagai pejabat publik tidak boleh mengorbankan kepentingan rakyat hanya karena loyalitas kepada partai, sebab dalam Islam, maslahat umat dan kepentingan negara lebih diutamakan daripada kepentingan kelompok. Pada akhirnya, fikih siyasah mengajarkan keseimbangan antara ketaatan pada pemimpin partai dan tanggung jawab sebagai pelayan publik, dengan menjadikan prinsip keadilan dan kemaslahatan sebagai landasan utama dalam setiap kebijakan politik.

Penelitian ini menjadi perlu secara akademik, agar tidak menimbulkan terjadinya kekosongan kajian yang dapat memperlemah pemahaman tentang hubungan kelembagaan antara partai politik dengan kepala daerah, khususnya dalam konteks kewenangan dan hak masing-masing pihak. Secara praktik hukum, ketidakjelasan ini dapat memperburuk konflik internal partai politik, ketegangan politik, serta menimbulkan ketidakpastian hukum bagi kepala daerah dan partai politik dalam menjalankan tugas dan fungsi mereka. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk memberikan kejelasan normatif dan solusi hukum yang tepat, sehingga hubungan antara partai politik dengan kepala

daerah dapat berjalan dengan harmonis dan sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku serta nilai-nilai Fikih Siyasah.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah ketua partai politik mempunyai kewenangan untuk melarang kepala daerah yang berasal dari partai yang di pimpinnya mengikuti *retret*?
2. Apakah pelarangan ketua partai terhadap kadernya untuk mengikuti *retret* sesuai dengan prinsip – prinsip fikih *siyasah dusturiyah* ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis dan memberikan preskripsi tentang kewenangan ketua partai politik untuk melarang kepala daerah yang berasal dari partai politik yang dipimpinya untuk mengikuti *retret*.
2. Untuk menganalisis dan memberikan preskripsi mengenai kesesuaian kewengan ketua partai politik yang melarang kepala daerah yang berasal dari partai politik yang dipimpinya dengan prinsip-prinsip fikih *siyasah dusturiyyah*.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan pemahaman mendalam mengenai kewenangan ketua partai politik terhadap kepala daerah yang berasal dari partainya, khususnya dalam konteks pelarangan mengikuti *retret*.
- b. Menjelaskan kesesuaian tindakan pelarangan tersebut dengan prinsip-prinsip fiqh partai politik, sehingga memperkaya kajian hukum tata negara dan hukum partai politik.

- c. Menjadi referensi akademis bagi penelitian selanjutnya tentang hubungan antara partai politik dan kepala daerah dalam kerangka hukum dan etika politik.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan pedoman bagi partai politik dan kepala daerah dalam menjalankan hubungan kelembagaan yang sehat dan sesuai aturan, terutama terkait pelaksanaan kebijakan internal partai seperti retreat.
- b. Membantu partai politik dalam membuat kebijakan yang tidak bertentangan dengan prinsip hukum dan fiqh partai politik, sehingga menghindari konflik internal dan potensi sanksi hukum.
- c. Menjadi bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan dan aparat penegak hukum dalam menangani kasus-kasus terkait intervensi partai politik terhadap kepala daerah yang diusungnya.

E. Penelitian Terdahulu

Penelitian terkait pembahasan ini belum banyak dilakukan, baik berbentuk buku, artikel yang terbit di jurnal, maupun karya tulis ilmiah lainnya. Dengan demikian, kecil kemungkinan terjadinya pengulangan penelitian atau bahkan plagiarisme. Ulasan singkat terhadap penelitian terdahulu yang relevan dapat peneliti deskripsikan lewat persamaan dan perbedaan sebagainya antara lain:

Abdul Wahid (2019) dalam penelitiannya mengenai *Relasi Partai Politik dan Pejabat Publik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* menjelaskan bahwa hubungan antara partai politik dan pejabat publik harus

ditempatkan secara proporsional sesuai dengan prinsip negara hukum. Partai politik memiliki peran dalam proses rekrutmen dan pembinaan kader, namun tidak memiliki kewenangan untuk mengintervensi pelaksanaan tugas pejabat publik yang telah memperoleh mandat konstitusional. Oleh karena itu, setiap bentuk instruksi partai kepada pejabat publik harus tetap berada dalam batas kewenangan internal organisasi dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang berlaku. Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian ini terletak pada pembahasan mengenai batas hubungan antara partai politik dan pejabat publik dalam sistem ketatanegaraan. Adapun perbedaannya, penelitian Abdul Wahid lebih menekankan pada hubungan kelembagaan secara umum, sedangkan penelitian ini secara khusus mengkaji instruksi ketua partai terhadap kepala daerah dalam konteks retreat dengan pendekatan hukum positif dan fikih siyasah dusturiyah.

Fatmawati Hilal tahun 2020 dalam bukunya *Fikih Siyasah* menjelaskan konsep siyasah syar'iyah sebagai bagian dari kebijakan pemerintahan yang harus selaras dengan nilai-nilai syariat Islam. Penjelasan mengenai otoritas pemimpin dan wewenang dalam pengambilan keputusan politik sangat berguna dalam menganalisis tindakan Ketua Umum Partai dalam konteks fikih siyasah. Keduanya membahas otoritas dan kewenangan seorang pemimpin dalam menetapkan kebijakan politik. Fatmawati Hilal menekankan bahwa siyasah syar'iyah menuntut agar setiap kebijakan pemimpin (termasuk partai) sesuai dengan prinsip-prinsip syariat, seperti keadilan (al-'adl), kemaslahatan umum (masalahah 'ammah), dan tidak menyalahi prinsip-prinsip

maqashid syariah. Hal ini sejalan dengan fokus penelitian Anda yang menelaah apakah instruksi Ketua Umum PDI Perjuangan yang melarang kepala daerah mengikuti retreat memiliki dasar legitimasi secara fikih siyasah, khususnya dalam hal otoritas pemimpin dan arah kebijakannya terhadap kader politik.

Muhammad Iqbal 2021 dalam skripsinya yang berjudul *Kepemimpinan Politik dalam spektrif Islam* mengulas bahwa keputusan politik harus didasarkan pada maslahat umat, serta menyoroti pentingnya otoritas moral dan legitimasi pemimpin dalam pengambilan kebijakan. Penelitian ini memperkuat aspek normatif dari instruksi politik oleh partai.

Nova Dara Anggista dkk. dalam artikelnya berjudul *Pendekatan Qawaid Fiqhiyyah terhadap Siyasah: Menimbang Maslahat dalam Kepemimpinan Islam di Indonesia* menjelaskan bahwa setiap kebijakan politik harus mempertimbangkan kaidah fikih dan kemaslahatan (maslahah ‘ammah) sebagai dasar legitimasi tindakan pemimpin. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif-filosofis untuk menilai kesesuaian kebijakan pemimpin dengan nilai-nilai syariat Islam. Kesamaan dengan penelitian terletak pada fokus penilaian terhadap legitimasi moral dan maslahat dari suatu kebijakan politik. Dalam konteks penelitian Anda, pendekatan ini sejalan dengan upaya menilai apakah instruksi Ketua Umum PDI Perjuangan untuk melarang kepala daerah menghadiri retreat didasari oleh prinsip kemaslahatan umat atau hanya kepentingan politik partai.

Rizky Ramadhan (2022) dalam skripsinya *Intervensi Partai Politik terhadap Kepala Daerah dalam Perspektif Hukum Tata Negara* menyimpulkan

bahwa intervensi partai terhadap kepala daerah yang telah dilantik berpotensi melanggar asas legalitas dan prinsip otonomi daerah. Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis terletak pada fokus relasi partai politik dan kepala daerah. Perbedaannya, penelitian Rizky Ramadhan hanya menggunakan perspektif hukum positif, sedangkan penelitian ini mengombinasikan hukum positif dan *fikih siyasah dusturiyah*.¹⁰

F. Landasan Teoretis dan Konseptual

1. Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative.¹¹ Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang undangan.¹²

¹⁰ Rizky Ramadhan, "Intervensi Partai Politik Terhadap Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara" (2022).

¹¹ HR Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, Hukum Administrasi Negara*, 2023.

¹² Ibid

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat akibat hukum.

Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.¹³

Menurut Bagir Manan, wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara wewenang pemerintahan yang bersumber dari peraturan perundangundangan diperoleh melalui cara-cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁴

Menurut Pendapat Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) diartikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi di konsep hukum

¹³ Uwe Janssens, “Peradilan Administrasi Negara Dan Upaya Administratif Di Indonesia,” 2024, <https://doi.org/10.1007/s00063-024-01190-4>.

¹⁴ Manan Bagir, “Wewenang Provinsi, Kabupaten, Dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah,” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 8, no. 18 (2001): 17, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol8.iss18.art6>.

publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹⁵ Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat.¹⁶ Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja.¹⁷

Bahasa Lain, kewenangan merupakan Sekumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.¹⁸ Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*). Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif,

¹⁵ M. Hadjon Philipus, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gajahmada Unversity Press, 2002).

¹⁶ Fachruddin Irfan, “Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah,” *Presidensial: Jurnal Hukum, Administrasi Negara, Dan Kebijakan Publik* 1, no. 4 (2024): 4, <https://doi.org/10.62383/presidensial.v1i4.401>.

¹⁷ Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Hukum Administrasi Negara, 2023.

¹⁸ Ibid

Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu Hukum dan kewenangan (wewenang).¹⁹

Kewenangan pemerintahan daerah diperoleh melalui beberapa mekanisme, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merupakan pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang kepada suatu organ pemerintahan, baik yang telah ada maupun yang dibentuk secara khusus, sehingga kewenangan tersebut bersifat melekat pada organ pemerintahan yang bersangkutan sesuai dengan jabatan dan fungsi yang dimilikinya. Delegasi adalah penyerahan kewenangan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lain, di mana kewenangan yang semula berada pada pemberi delegasi selanjutnya menjadi kewenangan dan tanggung jawab penerima delegasi. Adapun mandat diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari pejabat kepada bawahannya untuk bertindak dan mengambil keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberikan mandat, sehingga tanggung jawab akhir tetap berada pada pemberi mandat.

Pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengelola urusan pemerintahan di daerahnya sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut diatur oleh undang-

¹⁹ Ibid

undang dengan tetap memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan pemerintahan daerah tersebut meliputi urusan wajib dan urusan pilihan yang pelaksanaannya diatur secara konkuren antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga tercipta pembagian kewenangan yang proporsional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁰

Teori kewenangan memiliki kaitan yang sangat erat dengan penelitian ini karena menjadi landasan konseptual untuk menganalisis batas, sumber, dan legitimasi tindakan pemerintahan dalam kerangka otonomi daerah. Dalam hukum administrasi negara, kewenangan dipahami sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*) yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada organ pemerintahan untuk bertindak dalam ranah publik. Kewenangan tersebut dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat, dan pelaksanaannya harus selalu didasarkan pada asas legalitas.²¹

Dalam konteks penelitian ini, teori kewenangan digunakan untuk menilai apakah suatu tindakan atau kebijakan yang berkaitan dengan kepala daerah termasuk dalam hal pembinaan, pengarahan, atau kegiatan tertentu memiliki dasar kewenangan yang sah menurut hukum. Dengan menggunakan teori kewenangan, penelitian ini dapat mengkaji apakah

²⁰ Philipus M Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gadjah Mada University Press, 2015).

²¹ Ridwan, *Huk. Adm. Negara*.

tindakan tersebut bersumber dari kewenangan pemerintah pusat, kewenangan pemerintah daerah, atau justru berada di luar kerangka kewenangan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.²²

Dengan demikian, teori kewenangan berfungsi sebagai alat analisis untuk menentukan keabsahan (legalitas) suatu tindakan pemerintahan, sekaligus untuk memastikan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap berjalan dalam batas-batas konstitusional sesuai prinsip otonomi daerah dan asas negara hukum.²³

2. Konsep Partai Politik

a. Definisi Partai Politik

Pengertian partai politik menurut Budiardjo partai politik adalah sekelompok orang yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan citacita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya.²⁴ Sedangkan menurut Giovanni Sartori partai politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan, melalui pemilihan umum itu mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan politik.²⁵ Menurut Edmund Burke partai politik adalah lembaga yang terdiri dari atas orang-orang yang

²² Republik Indonesia, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" (1945).

²³ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah," 2014.

²⁴ Budiardjo Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Educacao e Sociedade*, vol. 1, 2008.

²⁵ Giovanni Sartori, "Parties and Party Systems: A Framework for Analysis," 1976.

bersatu, untuk mempromosikan kepentingan nasional secara bersama-sama, berdasarkan prinsip-prinsip dan hal-hal yang mereka setuju.

Menurut Lapalombara dan Anderson partai politik adalah setiap kelompok politik yang memiliki label dan organisasi resmi yang menghubungkan antara pusat kekuasaan dengan lokalitas, yang hadir saat pemilihan umum, dan memiliki kemampuan untuk menempatkan kandidat pejabat publik melalui kegiatan pemilihan umum, baik bebas maupun tidak bebas. Menurut Sigmund Neuman partai politik adalah organisasi dari aktivitas-aktivitas politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah serta membuat dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda. Sedangkan menurut R.H. Soltau, partai politik adalah sekelompok warga negara yang terorganisasi yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih dan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka.²⁶

Menurut Carl J. Friedrich partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil, dengan tujuan membuat atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota

partainya kemanfaatan yang bersifat ideal ataupun matril.²⁷ Berdasarkan berbagai pengertian tersebut dapat di simpulkan bahwa :

Partai politik memiliki tujuan utama untuk memperoleh, menggunakan, dan mempertahankan kekuasaan politik secara konstitusional guna mewujudkan program, ideologi, serta kepentingan politik yang diperjuangkannya. Dalam rangka merealisasikan tujuan tersebut, partai politik harus memperoleh dukungan seluas-luasnya dari masyarakat, terutama melalui mekanisme pemilihan umum sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat. Seluruh aktivitas partai politik dalam mencapai tujuan tersebut berlandaskan pada prinsip, nilai, dan ideologi tertentu yang telah disepakati bersama oleh para anggotanya sebagai pedoman dalam menjalankan organisasi serta menentukan arah kebijakan dan sikap politik partai.

b. Peranan dan Fungsi Partai Politik

Partai politik bertindak sebagai penghubung antara pihak yang memintah dan yang di perintah yaitu menmapung informasi dari masyarakat untuk disalurkan pada pihak penguasa dan sebaliknya dari pihak penguasa kepada masyarakat. Informasi dari masyarakat berupa pendapat dan apsirasi diatur dan dioleh sedemikian rupa sehingga dapat disalurkan peda pihak pengambil kebijaksanaan. Sebaliknya, informasi dari pemerintah berupa rencana, program atau kebijakan kebijakan

²⁷ J.Friedrich Carl, "Partai Politik," *Unpatti.Ac.Id*, 2019, 1–34.

pemerintah disebarluaskan oleh partai politik kepada masyarakat. Fungsi partai politik sebagai sarana komunikasi politik berbeda dalam berbagai negara. Perbedaan itu terutama berkaitan dengan paham atau ideologi yang dianutnya. Misalnya negara yang mengadopsi paham demokrasi komunikasi politik berlangsung dua arah secara seimbang, tetapi di negara yang mengadopsi paham otokrasi pada umumnya komunikasi politik hanya berlangsung satu arah, yaitu dari pihak penguasa kepada masyarakat.

Kepentingan Partai politik mempunyai fungsi menyalurkan berbagai macam pendapat, aspirasi atau tuntutan masyarakat. Proses untuk mengolah merumuskan dan menyalurkan pendapat, aspirasi atau tuntutan itu kepada pemerintah dalam bentuk dukungan atau tuntutan tersebut disebut artikulasi kepentingan. Dalam prakteknya artikulasi kepentingan itu tidak hanya dijalankan oleh partai politik, tetapi dapat juga dijalankan oleh kelompok kepentingan. Adapun proses penggabungan kepentingan dari berbagai kelompok masyarakat dinamakan agregasi kepentingan yang tidak hanya dijalankan oleh partai politik, tetapi juga oleh kelompok kepentingan.

Disamping menanamkan ideologi partai kepada pendukungnya partai politik harus juga menyampaikan nilai-nilai dan keyakinan politik yang berlaku. Partai politik harus mendidik masyarakatnya agar mempunyai kesadaran atas hak dan kewajiban sebagai warga negara proses ini disebut sosialisasi politik. Pada umumnya kegiatan ini

disenggarakan dalam bentuk pemberian pemahaman politik dengan cara pentaran atau ceramah tentang politik. Di negara-negara yang berkembang fungsi utama sosialisasi politik biasanya lebih banyak di tujukan pada usaha memupuk integrasi nasional yang pada umumnya kepada bangsa yang terdiri dari heterogenitas.

Partai politik memiliki peran penting sebagai sarana komunikasi politik antara pemerintah dan masyarakat. Partai politik bertindak sebagai penghubung antara pihak yang memerintah dan yang diperintah, dengan menampung informasi dari masyarakat untuk disalurkan kepada pemerintah, serta menyebarkan kebijakan dan program pemerintah kepada masyarakat. Informasi dari masyarakat berupa pendapat, aspirasi, dan kritik diolah oleh partai untuk disampaikan kepada pihak pengambil kebijakan. Sebaliknya, informasi dari pemerintah berupa rencana, kebijakan, dan program pembangunan disosialisasikan oleh partai politik kepada masyarakat.²⁸

Fungsi partai politik sebagai sarana komunikasi politik berbeda di setiap negara, tergantung pada sistem ideologi dan pemerintahan yang dianut. Dalam sistem demokrasi, komunikasi politik berlangsung dua arah secara seimbang, sedangkan dalam sistem otokrasi, komunikasi politik umumnya berjalan satu arah, yaitu dari pemerintah kepada rakyat.²⁹

²⁸ Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*.

²⁹ Developmental Approach, "Comparative," 1966, 75.

Selain itu, partai politik juga berfungsi sebagai sarana artikulasi dan agregasi kepentingan. Artikulasi kepentingan adalah proses menyalurkan berbagai pendapat, aspirasi, atau tuntutan masyarakat kepada pemerintah dalam bentuk dukungan atau tuntutan politik. Sementara agregasi kepentingan merupakan proses penggabungan dan penyeragaman aspirasi dari berbagai kelompok masyarakat agar menjadi kebijakan politik yang realistis dan terarah.³⁰

Di sisi lain, partai politik berperan dalam sosialisasi politik, yaitu proses menanamkan nilai, ideologi, dan keyakinan politik kepada para pendukungnya serta mendidik masyarakat agar memiliki kesadaran politik dan tanggung jawab sebagai warga negara.³¹ Sosialisasi ini dapat dilakukan melalui pendidikan politik, pelatihan kader, ceramah, media massa, maupun kegiatan sosial partai. Dalam konteks negara berkembang, fungsi sosialisasi politik sering diarahkan untuk memupuk integrasi nasional dan memperkuat stabilitas politik, mengingat masyarakat yang umumnya memiliki tingkat heterogenitas tinggi.

Teori partai politik memiliki relevansi dalam penelitian ini karena memberikan kerangka konseptual untuk memahami kedudukan, fungsi, dan batas peran partai politik dalam sistem ketatanegaraan. Secara teoretis, partai politik merupakan organisasi yang berfungsi

³⁰ Dayton D. McKean and Sigmund Neumann, *Modern Political Parties: Approaches to Comparative Politics*, *The Western Political Quarterly*, vol. 10, 1957, <https://doi.org/10.2307/444269>.

³¹ Carl Joachim Friedrich, "Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America (Revised Ed.)," 1950.

sebagai sarana rekrutmen politik, artikulasi dan agregasi kepentingan, serta sosialisasi politik kepada masyarakat. Namun, fungsi tersebut kekuasaan pemerintahan secara langsung.³²

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, teori partai politik digunakan untuk menganalisis batas antara fungsi politik partai dan kewenangan pemerintahan yang bersifat publik. Melalui teori ini, dapat ditelaah apakah suatu tindakan atau kegiatan yang melibatkan kepala daerah merupakan bagian dari fungsi sosialisasi dan pembinaan internal partai, ataukah telah memasuki ranah kewenangan publik yang diatur oleh hukum administrasi negara.³³

Dengan demikian, teori partai politik membantu memperjelas distingsi antara peran partai sebagai organisasi politik dengan kedudukan kepala daerah sebagai pejabat publik yang menjalankan kewenangan berdasarkan mandat konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Analisis ini penting untuk menilai legitimasi dan batas intervensi partai politik dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah.³⁴

3. Konsep Retret

Setelah dilantik secara serentak oleh Presiden Prabowo di Monumen Nasional (Monas) pada 20 Februari 2025 kemarin, kepala daerah terpilih akan mengikuti retret di Akademi Militer (Akmil) Magelang pada 21-28

³² Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*.

³³ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik: Komunikasi Dan Positioning Ideologi Politik Di Era Demokrasi* (Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011).

³⁴ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Grasindo, 2010).

Februari 2025. Retret tersebut digelar di Akmil Magelang dan dihadiri langsung oleh Presiden Prabowo Subianto, Wakil Presiden Gibran Rakabuming Raka, beserta jajaran kabinet. Dikutip dari laman resmi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, tujuan diadakannya retret tersebut adalah memperkuat solidaritas kabinet untuk membangun Indonesia yang lebih maju. Jika kita menilik pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), retret didefinisikan sebagai khalwat mengundurkan diri dari dunia ramah untuk mencari ketenangan batin. Sebenarnya, istilah retret lebih sering digunakan dalam konteks agama Kristen dan Katolik. Dikutip dari buku Tuhan Mencintaimu yang ditulis oleh Markus Marlon, retret berasal dari kata *Latin retrahere*, yang berarti menarik diri ke dalam suasana tenang. Dalam bahasa Prancis disebut *retraite*, dan dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *retreat*. Retret adalah waktu khusus yang disisihkan untuk memperdalam kehidupan rohani dengan menjauhkan diri dari kesibukan sehari-hari.

Konteks pemerintahan, retret merujuk pada kegiatan orientasi, pembekalan, dan pelatihan bagi pejabat terpilih seperti kepala daerah dan menteri setelah resmi dilantik. Kegiatan ini bertujuan membekali para pemimpin dengan pemahaman komprehensif mengenai tugas dan tanggung jawab serta memperkuat sinergi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu contohnya Retret Kepala Daerah yang dilaksanakan pada 21–28 Februari 2025 di Magelang.³⁵

Kegiatan tersebut diikuti oleh para kepala daerah melalui serangkaian agenda resmi yang meliputi sesi pengarahan dari Presiden dan Wakil Presiden, serta penyampaian materi pembekalan mengenai pencegahan tindak pidana korupsi, pertumbuhan ekonomi nasional, kebijakan hilirisasi, dan reformasi birokrasi. Selain agenda substantif tersebut, kegiatan pendukung seperti senam pagi, sarapan bersama, dan latihan baris-berbaris turut dilaksanakan sebagai bagian dari program yang bertujuan untuk memperkuat kebersamaan serta meningkatkan kedisiplinan dan kapasitas kepemimpinan kepala daerah.

Jadwal Retret Kepala Daerah di Akmil Magelang Dikutip dari laman resmi Portal Informasi Indonesia, retret kepala daerah di Akademi Militer (Akmil) Magelang, Jawa Tengah, akan berlangsung dalam dua gelombang. Berikut ini jadwal lengkapnya.

Gelombang Pertama Gelombang pertama Retret Kepala Daerah akan berlangsung pada 21-28 Februari 2025, diikuti oleh 505 kepala daerah dari berbagai wilayah di Indonesia. Kegiatan ini digelar setelah pelantikan resmi pada 20 Februari 2025 di Jakarta. Selama retret, peserta akan mendapatkan pengarahan langsung dari Presiden dan Wakil Presiden, serta

³⁵ Ulvia Nur Azizah, “Apa Itu *Retret* Kepala Daerah Terpilih 2025 Yang Dilakukan Di Magelang?,” detikjateng, 2025.

materi mengenai tata kelola pemerintahan, pembangunan daerah, hingga strategi pencegahan korupsi.

Gelombang Kedua Sementara itu, gelombang kedua akan melibatkan 40 kepala daerah lainnya, tetapi pelaksanaannya masih menunggu keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) terkait hasil Pilkada. Setelah putusan MK ditetapkan, retreat gelombang kedua akan dijadwalkan untuk memastikan seluruh kepala daerah mendapatkan pembekalan yang sama.³⁶

Konteks organisasi menunjukkan bahwa retreat merupakan kegiatan yang mempertemukan anggota organisasi di luar lingkungan kerja rutin guna melakukan evaluasi, refleksi, dan perencanaan strategis serta memperkuat hubungan antaranggota. Konsep tersebut kemudian diadopsi pada retreat kepala daerah sebagai bagian dari upaya pembinaan dan penguatan kapasitas kepemimpinan pejabat publik, khususnya dalam menyelaraskan visi pemerintahan pusat dan daerah. Melalui kegiatan ini, kepala daerah memperoleh pembekalan terkait nilai-nilai kepemimpinan, tata kelola pemerintahan yang baik, serta penguatan komitmen terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, efektif, dan berorientasi pada kepentingan publik.

³⁶ Ulvia Nur Azizah, "Apa Itu *Retret* Kepala Daerah Terpilih 2025 Yang Dilakukan Di Magelang?," *detikjateng*, 2025..

Mengutip laman Memorial Private School, konsep Retreat awalnya populer di komunitas religius dan spiritual, di mana kegiatan ini digunakan untuk refleksi, meditasi, dan mencari kedamaian dalam kesendirian.³⁷

Seiring waktu, konsep Retreat berkembang ke dunia bisnis dan organisasi sebagai metode untuk meningkatkan efisiensi, menyelesaikan konflik, serta merancang strategi baru.³⁸ Di era modern, Retreat menjadi salah satu strategi organisasi untuk menjaga keharmonisan tim dan memperkuat visi serta misi perusahaan. Manfaat Retreat dalam Organisasi Tujuan dari kegiatan retreat memiliki beberapa manfaat untuk kebutuhan sebuah organisasi.

Jenis Kegiatan dalam Retreat Ada beberapa macam retreat yang dapat dilaksanakan oleh sebuah organisasi.

- a. Team-Building Retreat, dirancang khusus untuk mempererat hubungan antar anggota dan membangun kerja sama. Kegiatan ini sering melibatkan permainan, kegiatan fisik, dan diskusi kelompok.³⁹
- b. Retreat Pengembangan, diri Difokuskan pada pengembangan keterampilan individu anggota organisasi, seperti pelatihan kepemimpinan, komunikasi, dan pengembangan *soft skills* lainnya.

³⁷ Friedrich, "Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America (Revised Ed.)."

³⁸ Ibid.

³⁹ Ruth Ann Kiefer, *Leading Change, Rehabilitation Nursing*, vol. 35, 2010, <https://doi.org/10.1002/j.2048-7940.2010.tb00029.x>.

- c. Retreat Spiritual atau Reflektif, kegiatan ini menekankan pada refleksi pribadi dan penguatan mental. Retreat spiritual sering mencakup meditasi, yoga, atau sesi mindfulness.
- d. Retreat Pemecahan, masalah Diperuntukkan bagi organisasi yang sedang menghadapi masalah khusus atau konflik yang memerlukan solusi. Retreat ini bertujuan untuk menggali solusi secara mendalam dengan pendekatan kolaboratif.⁴⁰
- e. Retreat Perencanaan, strategis Fokus pada penyusunan rencana strategis jangka panjang organisasi, termasuk penentuan visi, misi, dan target utama. Retreat ini biasanya melibatkan para pemimpin organisasi.⁴¹
- f. Retreat Inovasi, retreat jenis ini bertujuan memicu ide-ide kreatif dan inovatif. Para peserta didorong untuk berpikir out-of-the-box dan memunculkan solusi baru untuk tantangan yang dihadapi organisasi. Dalam penelitian ini, yang dimaksud dengan retreat adalah retreat dalam konteks pemerintahan, yaitu kegiatan orientasi, pembekalan, dan penguatan kapasitas bagi pejabat publik setelah pelantikan. Retreat yang dimaksud bukan sekadar kegiatan reflektif atau rekreatif, melainkan forum strategis untuk penyelarasan visi, pemahaman tugas dan fungsi, serta penguatan koordinasi antarpemimpin dalam menjalankan pemerintahan.

⁴⁰ Clayton Christensen Jeff Dyer, Hal Gregersen, "The Innovator's DNA: Mastering the Five Skills of Disruptive Innovators," *Creative Arts Therapy Careers: Succeeding as a Creative Professional*, 2021, 56, <https://doi.org/10.4324/9781003352563-1>.

⁴¹ Ibid.

Keterkaitan jhr Teori Retret dengan penelitian ini terletak pada fungsi retreat sebagai ruang pembelajaran kolektif dan konsolidasi organisasi. Secara teoretis, retreat dipahami sebagai mekanisme institusional untuk membangun komitmen bersama, memperjelas peran, meningkatkan kapasitas kepemimpinan, serta menciptakan kesamaan persepsi dalam menghadapi tantangan organisasi. Dalam konteks penelitian ini, teori tersebut menjadi landasan analitis untuk memahami bagaimana kegiatan retreat berkontribusi terhadap peningkatan efektivitas kinerja, sinergi antarpejabat, dan penguatan tata kelola pemerintahan.⁴²

4. Konsep Fikih *Siyasah Dusturiyyah*

Fikih siyasah dusturiyyah merupakan cabang dari fikih siyasah yang secara khusus mengkaji aspek ketatanegaraan dan konstitusional dalam perspektif hukum Islam.⁴³ Kajian ini berfokus pada prinsip-prinsip dasar pembentukan dan penyelenggaraan kekuasaan politik, pengaturan hubungan antar lembaga kekuasaan, pembatasan kewenangan penguasa, serta hubungan antara pemimpin dan rakyat dalam kerangka hukum yang mengikat. Istilah *dusturiyyah* berasal dari kata *dustūr* yang bermakna aturan dasar atau undang-undang dasar, sehingga *fikih siyasah dusturiyyah* dapat dipahami sebagai kajian fikih yang membahas konstitusi dan tata pemerintahan negara berdasarkan nilai-nilai syariat Islam.

⁴² Ibid.

⁴³ Muhammad Rosyidi, "Penerapan Fiqih Siyasah Dalam Ketatanegaraan Indonesia," 2024, 65–76.

Perspektif *fikih siyasah dusturiyah* memandang kekuasaan bukan sebagai hak pribadi maupun hak kelompok tertentu, melainkan sebagai amanah yang berasal dari umat dan wajib dijalankan untuk mewujudkan kemaslahatan bersama. Kekuasaan politik Islam mengandung dimensi hukum sekaligus moral, sehingga setiap kebijakan yang ditetapkan oleh pemegang kekuasaan harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara normatif maupun etis. Prinsip tersebut menegaskan bahwa kekuasaan bersifat terbatas, tunduk pada ketentuan hukum, serta dilarang dijalankan secara sewenang-wenang.⁴⁴

Al-Mawardi dalam al-Ahkam al-Sultaniyyah menegaskan bahwa negara membutuhkan aturan yang jelas agar kekuasaan tidak disalahgunakan. Menurutnya, penguasa harus menjalankan kekuasaan sesuai dengan ketentuan hukum dan kepentingan umum, bukan berdasarkan kehendak pribadi atau tekanan kelompok tertentu. Pemikiran Al-Mawardi ini menunjukkan bahwa konsep konstitusionalisme telah dikenal dalam tradisi Islam klasik, meskipun belum menggunakan istilah konstitusi sebagaimana dalam negara modern. Dalam kerangka ini, *fikih siyasah dusturiyah* menempatkan hukum sebagai pembatas kekuasaan dan pelindung kepentingan rakyat.⁴⁵

⁴⁴ Fajar Kamizi, "Konsep Kekuasaan Dalam Siyasah Dusturiyah Dan Relevansinya Terhadap Prinsip Kedaulatan Rakyat Di Indonesia" VOL 3 NO 1 (2022): 17–24, <https://doi.org/https://doi.org/10.19109>.

⁴⁵ Roidatul Fikhriyah, "Perspektif Al-Mawardi Konsep Negara dan Kepemimpinan Dalam Islam Periode Klasik Al-Mawardi's Perspective On The Concept Of State And Leadership In Islam During The Classical Period" 6, no. 2 (2025): 1–17.

Ibn Taymiyyah melalui konsep *siyasah syar'iyah* memperluas pemahaman tentang kebijakan politik yang sah dalam Islam. Ia menegaskan bahwa kebijakan politik dapat dibenarkan selama bertujuan mewujudkan kemaslahatan dan mencegah kerusakan, meskipun tidak terdapat nash yang eksplisit. Namun demikian, Ibn Taymiyyah tetap menekankan bahwa kebijakan tersebut harus berada dalam batas kewenangan pemimpin dan tidak boleh bertentangan dengan prinsip keadilan. Dengan demikian, *fikih siyasah dusturiyah* tidak memberikan legitimasi terhadap kebijakan yang melampaui kewenangan atau merugikan kepentingan publik.⁴⁶

Fikih siyasah dusturiyah memandang konstitusi dan peraturan perundang-undangan sebagai perangkat fundamental untuk menjamin keteraturan, keadilan, dan kepastian hukum dalam kehidupan bernegara. Keberadaan negara modern dengan sistem hukum tertulis dapat diterima sepanjang norma hukum yang berlaku tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar syariat Islam. Ketaatan terhadap hukum negara dalam kerangka ini diposisikan sebagai bagian dari ketaatan kepada *ulil amri*, mengingat hukum tersebut berfungsi mengatur kepentingan publik serta menjaga kemaslahatan umum. Dengan demikian, *fikih siyasah dusturiyah* memberikan dasar legitimasi normatif terhadap penerapan hukum positif sebagai instrumen untuk merealisasikan tujuan-tujuan syariat..

⁴⁶ Rasyid Rizani et al., "Sejarah Politik Hukum Islam Dari Klasik Ke Kontemporer : Pengembangan dan Tranformasi," 2024, 854–80.

Salah satu aspek sentral dalam *fikih siyasah dusturiyah* adalah pembatasan dan pembagian kewenangan. Kekuasaan harus didistribusikan secara proporsional agar tidak terpusat pada satu pihak yang berpotensi menyalahgunakannya. Prinsip ini sejalan dengan kaidah fikih yang menegaskan bahwa tindakan pemimpin harus selalu diarahkan pada kemaslahatan rakyat. Apabila suatu tindakan atau instruksi tidak membawa manfaat bagi kepentingan umum atau justru menimbulkan mudarat, maka tindakan tersebut kehilangan legitimasi syar'inya. Dalam konteks ini, *fikih siyasah dusturiyah* berfungsi sebagai mekanisme kontrol terhadap kekuasaan politik.⁴⁷

Fikih siyasah dusturiyah juga membedakan secara tegas antara kewenangan publik dan kewenangan privat. Kewenangan publik berkaitan dengan pengelolaan urusan negara dan masyarakat, sedangkan kewenangan privat berkaitan dengan pengaturan internal kelompok, organisasi, atau komunitas tertentu. Pemimpin organisasi, termasuk partai politik, memiliki kewenangan untuk mengatur anggotanya dalam ruang lingkup internal organisasi tersebut. Namun, kewenangan tersebut tidak dapat diperluas hingga mengendalikan pelaksanaan kewajiban publik pejabat negara yang telah memperoleh mandat dari rakyat dan terikat oleh hukum negara. Prinsip ini menunjukkan bahwa loyalitas organisasi tidak boleh mengalahkan tanggung jawab konstitusional dan kemaslahatan umum.

⁴⁷ M Edward Rinaldo et al., "Analisis Fiqh Siyasah Dusturiyah Dalam Pembentukan Peraturan Tentang Trading in Influence Dalam Hukum Positif Di Indonesia" 1, no. 1 (2021).

Fikih siyasah dusturiyah menegaskan bahwa pejabat publik yang telah diangkat atau dilantik memikul amanah konstitusional yang melekat pada jabatannya dan berorientasi pada kepentingan rakyat. Amanah tersebut mengharuskan pemimpin melaksanakan tugas dan kewenangannya secara profesional, adil, serta sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Apabila muncul pertentangan antara kepentingan kelompok politik dan kepentingan publik, pemimpin berkewajiban mengutamakan kepentingan publik sebagai bentuk pertanggungjawaban moral dan hukum. Prinsip ini sejalan dengan maqashid al-syariah yang menempatkan perlindungan dan kemaslahatan umum sebagai tujuan utama di atas kepentingan individu maupun kelompok.⁴⁸

Lebih jauh, *fikih siyasah dusturiyah* menempatkan konsep ketaatan kepada pemimpin dalam kerangka yang bersyarat. Ketaatan hanya berlaku selama perintah atau kebijakan pemimpin tidak bertentangan dengan hukum dan tidak merugikan kemaslahatan umum. Apabila perintah tersebut melampaui kewenangan, menghambat pelaksanaan kewajiban publik, atau menimbulkan ketidakadilan, maka ketaatan tidak lagi bersifat wajib. Prinsip ini menunjukkan bahwa *fikih siyasah dusturiyah* tidak menganut ketaatan absolut, melainkan ketaatan yang rasional, etis, dan konstitusional.

Dengan demikian, *fikih siyasah dusturiyyah* memberikan kerangka konseptual yang komprehensif dalam menilai legitimasi kekuasaan dan

⁴⁸ Muhammad Agung Assiddiqi, Mekanisme Penyelesaian Sengketa Antar Menteri Triumvirat Sebagai Pengisi Kekosongan Jabatan Perspektif Siyasah Dusturiyah, 2023.

kebijakan politik. Pendekatan ini tidak hanya menilai suatu tindakan dari sisi formal hukum, tetapi juga dari sisi tujuan, kewenangan, dan dampaknya terhadap kepentingan umum. Dalam konteks negara modern, *fikih siyasah dusturiyah* justru menegaskan pentingnya penghormatan terhadap konstitusi dan hukum negara sebagai sarana menjaga kemaslahatan dan mencegah kekacauan politik.⁴⁹

Konsep *fikih siyasah dusturiyah* dalam penelitian ini dipahami sebagai cabang fikih siyasah yang membahas prinsip-prinsip ketatanegaraan, khususnya yang berkaitan dengan konstitusi, pembagian kekuasaan, kewenangan penguasa, serta hubungan antara pemegang otoritas dengan rakyat dalam perspektif hukum Islam. Siyasah dusturiyah menekankan bahwa setiap bentuk kekuasaan harus memiliki dasar legitimasi yang sah, dijalankan dalam batas kewenangannya, serta berorientasi pada kemaslahatan umum (*maslahah 'ammah*) dan keadilan.⁵⁰

Dalam penelitian ini, *siyasah dusturiyah* digunakan sebagai pisau analisis normatif untuk menilai batas kewenangan antara ketua partai politik dan kepala daerah sebagai pejabat publik. Secara khusus, teori ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah kedua, yaitu apakah pelarangan ketua partai terhadap kadernya untuk mengikuti retreat sesuai dengan prinsip-prinsip dalam *fikih siyasah dusturiyah*. Analisis dilakukan dengan menelaah apakah tindakan pelarangan tersebut memiliki legitimasi kewenangan yang

⁴⁹ Muhammad Jaide, "Kedudukan Siyasah Dusturiyyah Studi Kasus Politisasi Pemilu 2024 Analisis Peradilan Hukum Islam," 2024, 662–83.

⁵⁰ Ahmad, "Al-Ahkam as-Sulthaniyyah."

sah, tidak melampaui batas otoritas, serta sejalan dengan prinsip keadilan, kemaslahatan, dan kepatuhan terhadap aturan yang berlaku.⁵¹

Adapun untuk rumusan masalah pertama, yaitu apakah ketua partai politik mempunyai kewenangan untuk melarang kepala daerah mengikuti retreat, pertanyaan tersebut lebih dahulu dianalisis menggunakan teori kewenangan dalam hukum administrasi negara. Setelah itu, siyasah dusturiyah digunakan untuk menilai tindakan tersebut dari perspektif hukum tata negara Islam, khususnya terkait prinsip pembatasan kekuasaan (*taqyid al-sulthah*), amanah jabatan, dan orientasi pada kemaslahatan rakyat. Dengan demikian, penggunaan teori siyasah dusturiyah dalam penelitian ini tidak bersifat umum, melainkan secara spesifik diarahkan untuk menguji kesesuaian tindakan politik tersebut dengan prinsip-prinsip ketatanegaraan dalam hukum Islam.⁵²

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang berfokus pada pengkajian norma hukum, asas hukum, dan doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang diteliti, serta memberikan preskripsi berupa solusi atau rekomendasi yang didasarkan pada argumentasi yuridis mengenai apa yang seharusnya menurut hukum.⁵³

⁵¹ Muhammad Iqbal, *Fikih Siyasah: Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Prenadamedia Group, 2014).

⁵² Robert B Denhardt, Janet V Denhardt, and Maria P Aristigueta, *Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations*, 3rd ed. (SAGE Publications, 2013).

⁵³ Peter Muhammad Marzuki, *Buku Ajar Metodologi Penelitian*, Cv Science Techno Direct, 2024.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan, pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu menelaah suatu perundang-undang yang terkait dengan isu hukum yang dirumuskan. Kedua, menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu menelaah maupun menganalisis doktrin-doktrin ilmu hukum terkait dengan isu yang dirumuskan.

3. Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat dan menjadi dasar utama dalam menganalisis permasalahan hukum yang diteliti. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan objek kajian, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 18 dan Pasal 18A, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, serta peraturan perundang-undangan lain yang relevan dengan kewenangan kepala daerah dan kedudukan partai politik dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan, penafsiran, dan komentar terhadap bahan hukum primer. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder meliputi buku-buku literatur hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, skripsi dan tesis, artikel ilmiah, serta pendapat para ahli hukum dan fikih siyasah yang berkaitan dengan kewenangan pemerintahan daerah, partai politik, hukum tata negara, serta fikih *siyasah dusturiyyah*.

3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, sehingga pengumpulan bahan hukum menggunakan teknik studi kepustakaan (*library research*) untuk menemukan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan non-hukum.

4. Teknik Analisis Bahan Penelitian

Dalam penelitian ini, analisis dilakukan secara kualitatif dengan pendekatan normatif. Teknik analisis data yang digunakan adalah metode penalaran hukum secara deduktif melalui pendekatan sistematis terhadap norma hukum dan prinsip fikih siyasah.

Peneliti menggunakan metode penalaran Silogisme yaitu:

- a. Premis mayor ditarik dari norma-norma hukum positif (peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Undang-Undang Partai Politik, serta AD/ART partai),

- b. Premis minor berdasarkan fakta sosial-politik dan peristiwa aktual mengenai instruksi ketua partai kepada kepala daerah,
- c. Kemudian ditarik kesimpulan untuk menjawab rumusan masalah secara normatif dan preskriptif. Sementara itu, dalam perspektif fikih siyasah, analisis dilakukan dengan menggali kaidah-kaidah ushul fiqh, maqashid al-syari'ah, serta pendapat ulama klasik dan kontemporer yang berkaitan dengan kepemimpinan, otoritas politik, dan loyalitas terhadap jamaah atau pemimpin.

Analisis ini bertujuan untuk:

- a. Menemukan titik temu atau konflik antara norma hukum positif dengan nilai-nilai fikih *siyasah*,
- b. Memberikan preskripsi hukum yang adil, maslahat, dan implementatif terhadap relasi antara kepala daerah dan instruksi partai.

Dengan demikian, hasil analisis ini tidak hanya bersifat deskriptif-analitis, tetapi juga memberi solusi normatif yang dapat dijadikan rujukan hukum dan kebijakan publik.

A. wewenang Ketua Partai Politik untuk Melarang Kadernya Mengikuti Retret

Sistem ketatanegaraan Indonesia menempatkan partai politik sebagai badan hukum privat yang menjalankan fungsi konstitusional dalam proses demokrasi, khususnya sebagai sarana rekrutmen politik dan pendidikan politik. Ketua partai politik memperoleh kewenangan dari AD/ART partai yang bersifat internal dan organisatoris. Kewenangan tersebut mencakup pengaturan disiplin kader, penegakan etika partai, serta pengambilan kebijakan strategis internal. Namun demikian, kewenangan Ketua Partai tidak bersifat absolut karena dibatasi oleh peraturan perundang-undangan, prinsip negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, serta kedudukan kader partai yang telah bertransformasi menjadi pejabat publik.⁵⁴

Kader partai politik yang terpilih dan dilantik sebagai kepala daerah mengalami perubahan status hukum dari subjek hukum privat menjadi pejabat publik yang mengemban amanah konstitusional. Sejak pengucapan sumpah jabatan, kepala daerah terikat pada kewajiban hukum untuk menjalankan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kepentingan umum, bukan semata-mata kepentingan partai politik pengusungnya. Dalam konteks ini, loyalitas kepala daerah tidak lagi berada sepenuhnya pada struktur partai, melainkan kepada negara dan rakyat. Oleh karena itu, setiap instruksi politik dari Ketua Partai yang berpotensi menghambat pelaksanaan tugas kenegaraan harus dinilai secara kritis dari perspektif hukum positif.

⁵⁴ Indra Setiawan Moki, "Tinjauan Yuridis Mengenai Masa Jabatan Ketua Umum Partai Politik Berdasarkan Prinsip Prinsip/Asas-Asas Negara Hukum Yang Demokratis di Indonesia" 15, no. 1 (2025).

Retret kepala daerah merupakan kebijakan pemerintah pusat yang dimaksudkan sebagai sarana pembinaan, koordinasi, dan penguatan kapasitas kepemimpinan kepala daerah. Apabila retret tersebut memiliki dasar hukum dan diselenggarakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, maka keikutsertaan kepala daerah merupakan bagian dari kewajiban administratif dan etis sebagai pejabat publik. Instruksi Ketua Partai yang melarang kadernya mengikuti retret berpotensi menimbulkan konflik norma antara hukum internal partai dan hukum negara. Dalam kerangka hukum positif, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik tidak memberikan kewenangan kepada partai politik untuk mengatur pelaksanaan tugas pemerintahan oleh kader yang telah menjabat sebagai kepala daerah. Kewenangan partai dibatasi pada fungsi pembinaan politik dan organisasi, bukan pada pengendalian kebijakan atau kewajiban kenegaraan pejabat publik.

Dari sudut pandang hukum administrasi negara, larangan Ketua Partai terhadap keikutsertaan kepala daerah dalam retret dapat dipandang sebagai bentuk intervensi politik yang tidak memiliki dasar kewenangan. Tindakan tersebut berpotensi bertentangan dengan asas legalitas, asas kepastian hukum, dan asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Apabila kepala daerah lebih memilih mengikuti instruksi partai dibandingkan kewajiban administratif

negara, maka hal tersebut justru dapat menimbulkan konsekuensi hukum dan etika jabatan, karena mengabaikan tanggung jawab konstitusionalnya.⁵⁵

Sistem ketatanegaraan Indonesia menempatkan partai politik sebagai organisasi yang berperan penting dalam mekanisme demokrasi, terutama dalam proses rekrutmen politik, pendidikan politik, serta penyaluran dan artikulasi kepentingan masyarakat. Pimpinan partai politik sebagai organ tertinggi organisasi memperoleh kewenangan yang bersumber dari anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang bersifat internal dan organisatoris. Kewenangan tersebut meliputi pengaturan dan penegakan disiplin kader, pembinaan etika organisasi, serta penyampaian instruksi politik kepada anggota partai guna menjaga konsistensi ideologi dan arah perjuangan partai.

Namun demikian, kewenangan tersebut tidak bersifat mutlak karena dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan serta prinsip negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵⁶

Kader partai politik yang telah terpilih dan dilantik sebagai kepala daerah mengalami perubahan kedudukan hukum, dari semula hanya sebagai subjek hukum privat dalam organisasi partai menjadi pejabat publik yang menjalankan kewenangan pemerintahan. Sejak pengucapan sumpah jabatan, kepala daerah terikat oleh kewajiban konstitusional untuk menjalankan

⁵⁵ A TRIJAYA, "Tinjauan Yuridis Terhadap Penggantian Antar Waktu Ketua Dprd Di Kabupaten Magelang," 2013.

⁵⁶ Surya Mukti Pratama and Hario Danang Pambudhi, "Kedudukan, Fungsi, Dan Pengawasan Peraturan Kebijakan Kepala Daerah Dalam Kerangka Sistem Otonomi Daerah," *Jurnal Analisis Hukum* 4, no. 1 (2021): 120–30.

pemerintahan sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan di bidang pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, loyalitas kepala daerah tidak lagi sepenuhnya berada pada struktur partai politik, melainkan beralih kepada negara dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Oleh karena itu, setiap instruksi partai yang berpotensi menghambat pelaksanaan kewajiban jabatan publik harus dinilai secara kritis dari perspektif hukum positif.

Retret kepala daerah pada prinsipnya merupakan kebijakan pemerintah pusat yang dimaksudkan sebagai bagian dari pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Meskipun undang-undang tersebut tidak secara eksplisit menyebutkan retret sebagai kewajiban normatif, kebijakan pembinaan dalam bentuk orientasi, pelatihan, atau pembekalan kepala daerah dapat dikualifikasikan sebagai bagian dari kewenangan pemerintah pusat. Dengan demikian, keikutsertaan kepala daerah dalam kegiatan retret merupakan manifestasi dari hubungan administratif antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan terkoordinasi.⁵⁷

Instruksi Ketua Partai Politik yang melarang atau menunda keikutsertaan kepala daerah dalam kegiatan retret menimbulkan potensi konflik norma antara hukum internal partai dan hukum publik. UU Nomor 2 Tahun 2011 memang memberikan hak kepada partai untuk mengatur dan menegakkan disiplin organisasi terhadap anggotanya, namun kewenangan tersebut dibatasi

⁵⁷ Martin P Siringoringo, "Pengaturan Dan Penerapan Jaminan Kebebasan Beragama Sebagai Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Uud 1945 Sebagai Hukum Dasar Negara," *Nommensen Journal of Legal Opinion* 03 (2022): 111–24, <https://doi.org/10.51622/njlo.v3i1.618>.

pada ranah internal kepartaian. Undang-undang ini tidak memberikan legitimasi kepada partai politik untuk mengatur atau menghalangi pelaksanaan kewajiban pemerintahan oleh kadernya yang telah menduduki jabatan publik. Oleh karena itu, larangan mengikuti retreat yang dikeluarkan oleh Ketua Partai tidak memiliki dasar kewenangan publik dan tidak dapat mengesampingkan kewajiban administratif kepala daerah.

Dari perspektif hukum administrasi negara, tindakan Ketua Partai yang melarang kepala daerah mengikuti kebijakan pembinaan pemerintah pusat dapat dikategorikan sebagai bentuk intervensi politik yang tidak berdasar pada asas legalitas. Menurut teori kewenangan, setiap tindakan yang menimbulkan akibat hukum dalam ranah publik harus bersumber dari peraturan perundang-undangan. Ketua Partai tidak memiliki kewenangan atributif, delegatif, maupun mandat dalam struktur pemerintahan untuk mengatur pelaksanaan tugas kepala daerah. Oleh karena itu, instruksi tersebut tidak dapat dipandang sebagai perintah yang mengikat secara hukum publik, melainkan hanya sebagai kebijakan internal partai yang tidak boleh bertentangan dengan kewajiban jabatan kepala daerah.⁵⁸

Selain itu, apabila instruksi partai tersebut diikuti dan menyebabkan kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban administratifnya, maka berpotensi menimbulkan implikasi hukum, baik berupa sanksi administratif maupun penilaian negatif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.

⁵⁸ Baginda Kharayan Hasibuan, "Tinjauan Yuridis Pembatasan Masa Jabatan Ketua Partai Politik Berdasarkan Prinsip-Prinsip Negara Hukum Demokratis Indonesia," n.d.

Kondisi ini menunjukkan bahwa instruksi partai yang melampaui batas kewenangan internal justru dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan mengganggu prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Dengan demikian, secara hukum positif dapat ditegaskan bahwa kewenangan Ketua Partai Politik untuk melarang kadernya mengikuti retreat hanya sah dan mengikat dalam konteks internal kepartaian, tetapi tidak memiliki kekuatan hukum untuk menghalangi kewajiban kepala daerah sebagai pejabat publik. Setiap instruksi partai yang bersinggungan dengan pelaksanaan tugas pemerintahan harus tunduk pada prinsip supremasi hukum, asas legalitas, dan kepentingan umum. Oleh karena itu, hubungan antara partai politik dan kepala daerah harus diletakkan secara proporsional agar tidak terjadi dominasi kepentingan politik terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang seharusnya berorientasi pada kepentingan rakyat dan negara.

