

Legitimasi Hukum Surat Instruksi PDIP Nomor 7294/IN/DPP/II/2025 Tentang Penundaan *Retreat* Kepala Daerah Perspektif *Siyasah Dusturiyah*

Ananda Fredinand Perdana Putra

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
220203110009@student.uin-malang.ac.id

Imam Sukadi

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang
imam_sukadi@syariah.uin-malang.ac.id

Abstrak:

Surat Instruksi PDIP Nomor 7294/IN/DPP/II/2025 yang berisi perintah penundaan keikutsertaan kepala daerah kader partai dalam kegiatan *Retreat* di Akademi Militer Magelang menimbulkan perdebatan hukum terkait batas kewenangan partai politik terhadap pejabat publik yang telah menduduki jabatan pemerintahan. Instruksi tersebut menjadi sorotan karena berpotensi menimbulkan konflik antara kepentingan partai dan tanggung jawab kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan yang harus tunduk pada hukum dan peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan hukum surat instruksi tersebut dalam sistem hukum Indonesia dan meninjau validitasnya dari perspektif *Siyasah Dusturiyah*. Jenis metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber data diperoleh dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif. Fokus penelitian ini mencakup: 1) Menelaah kedudukan hukum Surat Instruksi PDIP Nomor 7294/IN/DPP/II/2025 dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia; 2) Menganalisis Legitimasi hukum surat tersebut berdasarkan prinsip-prinsip *Siyasah Dusturiyah*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Surat instruksi partai politik tidak memiliki Legitimasi hukum yang mengikat terhadap pejabat publik, karena tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Surat tersebut hanya bersifat internal dan moral bagi kader partai; 2) Dalam perspektif *Siyasah Dusturiyah*, kebijakan partai politik harus senantiasa berorientasi pada kemaslahatan umat dan keadilan publik, bukan pada kepentingan golongan. Oleh karena itu, kepala daerah sebagai pejabat publik wajib menempatkan kepentingan rakyat di atas kepentingan partai serta berpegang pada prinsip *good governance* dan supremasi hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kata Kunci: Legitimasi Hukum; Surat Instruksi; *Siyasah Dusturiyah*



Pendahuluan

Partai politik memiliki pengaruh besar dalam menentukan arah kebijakan pemerintahan.¹ Pengaruh tersebut direalisasikan melalui surat instruksi harian yang ditujukan kepada seluruh kadernya yang tengah menduduki jabatan publik di pemerintahan. Surat instruksi ini biasanya berisi arahan, kebijakan, atau keputusan strategis yang harus dipatuhi oleh para kader dalam menjalankan tugas pemerintahan mereka. Instruksi tersebut dapat mencakup berbagai aspek, seperti pengambilan kebijakan, sikap politik terhadap isu-isu tertentu, hingga arahan dalam merespons dinamika politik yang berkembang. Praktik ini dilakukan sebagai bentuk kontrol partai terhadap kadernya agar tetap sejalan dengan visi, misi, serta kepentingan partai yang bersangkutan. Terjadinya beberapa kasus, surat instruksi partai politik dapat bersifat normatif dan tidak mengikat secara hukum, namun dalam realitas politik, instruksi tersebut sering kali memiliki dampak yang signifikan terhadap kebijakan yang diambil oleh pejabat publik dari partai tersebut. Mekanisme ini dianggap sebagai bentuk koordinasi dan penguatan solidaritas partai, ada pula kekhawatiran bahwa intervensi partai terhadap pejabat publik dapat berpotensi menimbulkan konflik kepentingan. Beberapa situasi, kebijakan yang diinstruksikan oleh partai politik dapat bertentangan dengan kepentingan publik atau prinsip pemerintahan yang baik.

Salah satu kasus yang menarik perhatian publik adalah penundaan keberangkatan *retreat* bagi kepala daerah terpilih tahun 2024 yang berasal dari kader Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) di Akademi Militer (Akmil) Magelang. Penundaan ini didasarkan pada surat instruksi yang dikeluarkan oleh DPP PDIP dengan nomor 7294/IN/DPP/II/2025 pada Kamis, 20 Februari 2025.² Surat instruksi tersebut berisi instruksi kepada para kepala daerah yang merupakan kader PDIP untuk menunda keikutsertaan mereka dalam kegiatan *retreat* di Akmil Magelang yang dilaksanakan pada tanggal 21-28 februari 2025. *Retreat* kepala daerah sendiri merupakan kegiatan yang sangat penting dimana bukan hanya sebuah agenda seremonial setelah pelantikan, namun juga berfungsi sebagai pembekalan dan orientasi yang diperuntukkan untuk seluruh kepala daerah yang terpilih pada pemilu kepala daerah tahun 2024. Tujuan utama dari *retreat* ini adalah untuk menyelaraskan visi antara pemerintah pusat dan daerah sebagai wujud dari implementasi konsep negara kesatuan dengan adanya pemerintahan daerah yang dilaksanakan dengan sistem desentralisasi dan otonomi. *Retret* kepala daerah juga membuka ruang bagi seluruh kepala daerah yang ada di Indonesia untuk memperkuat koordinasi antar wilayah.³

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) melalui Surat Edaran Nomor 200.5/628/SJ yang ditujukan kepada seluruh gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota, dan wakil wali kota di Indonesia, memberikan arahan mengenai orientasi kepemimpinan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah tahun 2025.⁴ Surat edaran ini berfungsi sebagai instrumen hukum administratif yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan kegiatan bagi

¹ Imam Wahyudin et al., "Peran Partai Politik Penguasa Dalam Pembuatan Kebijakan Ekonomi Nasional (Studi Kasus Partai PDI Perjuangan 2019 -2024)," *Independen Jurnal Politik Indonesia Dan Global* 5, no. 2024 (n.d.): 22.

² "Isi Surat Instruksi Megawati kepada Kepala Daerah PDIP untuk Tunda Ikut Retret di Magelang | tempo.co," *Tempo*, February 21, 2025, <https://www.tempo.co/politik/isi-surat-instruksi-megawati-kepada-kepala-daerah-pdip-untuk-tunda-ikut-retret-di-magelang-1210307>.

³ Website Resmi Pemerintah Kota Lubuk Linggau, "Wali Kota Yoppy Ikuti Retret, ini Makna dan Tujuan Retret," <https://lubuklinggaukota.go.id>, accessed May 27, 2025, <https://lubuklinggaukota.go.id/wali-kota-yoppy-ikuti-retret-ini-makna-dan-tujuan-retret>.

⁴ Dian Dewi Purnamasari- dian.purnamasari@kompas.com, "Beredar SE Mendagri soal Orientasi Kepala Daerah, Retret Bisa Habiskan Rp 22 Miliar," *Kompas.id*, February 13, 2025, <https://www.kompas.id/artikel/beredar-se-mendagri-soal-orientasi-kepala-daerah-retret-bisa-habiskan-anggaran-rp-22-miliar>.

para kepala daerah. Dengan adanya regulasi tersebut, pelaksanaan memperoleh legitimasi hukum yang jelas sehingga dapat dijalankan secara terarah dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.⁵ Selaras dengan itu, Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 149 Tahun 2024 tentang Kementerian Dalam Negeri menekankan bahwa Kemendagri memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri untuk membantu presiden dalam menjalankan roda pemerintahan.⁶ Berdasarkan ketentuan tersebut, kepala daerah memiliki kewajiban untuk mematuhi Surat Edaran Kemendagri, mengingat kedudukannya sebagai pembantu presiden dalam urusan pemerintahan daerah. Secara struktural, kepatuhan kepala daerah terhadap surat edaran Kemendagri menjadi bagian dari mekanisme hierarki pemerintahan yang menegaskan keterikatan kepala daerah pada instrumen hukum administratif pusat.

Perspektif hukum tata negara, kebijakan internal partai politik harus tetap selaras dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang telah diatur dalam konstitusi serta peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dimana telah diatur secara jelas dalam pasal 9 Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik.⁷ Pasal 12 Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik telah diatur bahwa partai politik memiliki otonomi dalam mengatur dan mengelola urusan internalnya, termasuk dalam memberikan arahan serta instruksi kepada kadernya, kebijakan tersebut tidak boleh melampaui batas kewenangan yang dapat mengganggu jalannya pemerintahan.⁸ Segala tindakan penyelenggara negara dan warga negara harus sesuai dengan aturan hukum yang dalam pembuatannya harus mengedepankan prinsip demokrasi sesuai UUD NRI 1945.⁹

Siyasah Dusturiyah, sebagai kajian hukum tata negara dalam Islam, menekankan bahwa kepentingan masyarakat harus selalu diutamakan di atas kepentingan kelompok atau golongan tertentu.¹⁰ Prinsip ini bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan dan keputusan yang diambil oleh pemerintah atau pemimpin tidak hanya berorientasi pada kepentingan politik sempit, tetapi lebih kepada kesejahteraan umat secara keseluruhan. *Siyasah Dusturiyah* juga menggarisbawahi pentingnya ketaatan terhadap hukum yang berlaku sebagai bentuk tanggung jawab dalam menjalankan pemerintahan yang adil dan berintegritas.

Penelitian mengenai kewenangan partai politik terhadap kepala daerah telah dilakukan oleh beberapa peneliti. M. Ijaz Alfian M. (2025) dalam penelitian berjudul "*Instruksi Ketua Umum Partai Terkait Retret Kepala Daerah Perspektif Hukum Positif dan Fikih Siyasah Dusturiyah*" menemukan bahwa kewenangan partai pada dasarnya berada dalam lingkup internal organisasi sehingga instruksi partai tidak dapat mengesampingkan kewajiban kepala

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal 5 Ayat (4).

⁶ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 149 Tahun 2024 Tentang Kementerian Dalam Negeri (Lembaran Negara Tahun 2024 Nomor 345) Pasal 5.

⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4801) Pasal 9.

⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4801) Pasal 12.

⁹ Ias Muhlashin, "Negara Hukum, Demokrasi Dan Penegakan Hukum Di Indonesia," *Jurnal Al-Qadau : Peradilan Dan Hukum Keluarga Islam* 8 (2021): 96.

¹⁰ Annisa Nur Azzahra et al., "Implikasi Konflik Penggelembungan Suara Sirekap Terhadap Demokrasi Yang Jurdil Dalam Pemilu 2024 Perspektif *Siyasah Dusturiyah*," *Unes Law Review* 6 (n.d.): 827.

daerah sebagai pejabat publik.¹¹ Muhammad Mutawalli, Andi Pangerang Moenta, dan Muhammad Hasrul (2021) dalam *“Kewenangan Partai Politik dalam Penarikan Dukungan Bakal Pasangan Calon Kepala Daerah”* menunjukkan bahwa kewenangan partai terhadap calon kepala daerah tidak bersifat mutlak, melainkan dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.¹² Jamaludin Ghafur (2024) melalui penelitian *“Pembatasan Masa Jabatan Ketua Umum Partai Politik: Tinjauan Negara Hukum dan Demokrasi”* mengungkap adanya kecenderungan dominasi otoritas ketua umum dalam pengambilan keputusan internal partai yang berpotensi memengaruhi demokratisasi partai politik.¹³ Dani Asri Sultan dalam *“Hak-Hak Keperdataan Partai Politik Menurut Hukum Positif dan Siyasah Dusturiyah”* mengkaji kedudukan dan hak partai politik serta batasannya berdasarkan hukum positif dan *siyasah dusturiyah*.¹⁴ Sementara itu, Dean Alfaris (2025) melalui penelitian mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 membahas hak partai politik dalam pencalonan kepala daerah dengan menempatkan keadilan dan kemaslahatan sebagai bagian dari analisis *siyasah dusturiyah*.¹⁵ Berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut, penelitian ini secara khusus mengkaji legitimasi hukum Surat Instruksi PDIP Nomor 7294/IN/DPP/II/2025 tentang Penundaan Retret Kepala Daerah, terutama untuk menentukan batas daya mengikat instruksi internal partai terhadap kader yang telah berkedudukan sebagai kepala daerah dan memiliki kewajiban pemerintahan, serta menganalisisnya berdasarkan prinsip-prinsip *siyasah dusturiyah*.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat celah penelitian yang belum dikaji secara komprehensif, yaitu legitimasi hukum surat instruksi partai politik terhadap pejabat publik dalam perspektif hukum positif dan Siyasah Dusturiyah. Penelitian ini diharapkan mampu menjawab persoalan mengenai batas kewenangan partai politik dalam mengeluarkan instruksi kepada kadernya yang telah menduduki jabatan publik serta mengukur kesesuaiannya dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan nilai-nilai siyasah. Dengan demikian, penelitian ini dirumuskan untuk: 1. Bagaimana legitimasi hukum penundaan keberangkatan retreat kepala daerah kader PDIP melalui Surat Instruksi PDIP Nomor 7294/IN/DPP/II/2025 dalam perspektif peraturan perundang-undangan di Indonesia? 2. Bagaimana Surat Instruksi PDIP Nomor 7294/IN/DPP/II/2025 tentang penundaan keberangkatan retreat kepala daerah ditinjau dalam perspektif Siyasah Dusturiyah? Melalui analisis tersebut, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan ilmu Hukum Tata Negara (Siyasah), serta menjadi masukan praktis bagi penyelenggara pemerintahan dan partai politik dalam membatasi kewenangan agar tidak bertentangan dengan supremasi hukum dan prinsip good governance.

Metode

¹¹ Ijaz M. Ijaz Alfani M, “Instruksi Ketua Umum Partai Terkait Retret Kepala Daerah Perspektif Hukum Positif Dan Fikih Siyasah Dusturiyah” (undergraduate, IAIN KEDIRI, 2025), <https://doi.org/10.13/surat%2520aplut.pdf>.

¹² Muhammad Mutawalli et al., “KEWENANGAN PARTAI POLITIK DALAM PENARIKAN DUKUNGAN BAKAL PASANGAN CALON KEPALA DAERAH,” *Jurnal Al-Qadau: Peradilan dan Hukum Keluarga Islam* 8, no. 1 (2021): 48–61, <https://doi.org/10.24252/al-qadau.v8i1.18072>.

¹³ Jamaludin Ghafur, “PEMBATASAN MASA JABATAN KETUA UMUM PARTAI POLITIK: TINJAUAN NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI,” *LITIGASI* 25, no. 2 (2024): 407–39, <https://doi.org/10.23969/litigasi.v25i2.19327>.

¹⁴ Dani Asri Sultan, “Hak-Hak Keperdataan Partai Politik Menurut Hukum Positif dan Siyasah Dusturiyah” (Skripsi, UIN Mahmud Yunus Batusangkar, 2024).

¹⁵ Dean Alfaris, “Analisis Politik Hukum atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 tentang Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah serta Implikasinya terhadap Pemilihan Kepala Daerah dan Hak Partai Politik” (Skripsi, UIN Siber Syekh Nurjati Cirebon, 2025).

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian ini menggunakan sumber bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan anggaran dasar/anggaran rumah tangga partai politik, bahan hukum sekunder seperti literatur akademik yang relevan, serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan menelusuri dan mengkaji sumber-sumber hukum terkait secara sistematis. Data yang diperoleh kemudian diolah melalui tahapan pengolahan, klasifikasi, verifikasi, analisis, dan perumusan kesimpulan dengan menggunakan metode analisis kualitatif, sehingga menghasilkan argumentasi hukum yang sesuai dengan fokus penelitian mengenai legitimasi hukum surat instruksi partai politik terhadap pejabat publik dalam perspektif hukum positif dan Siyasah Dusturiyah.

Legitimasi Hukum Surat Instruksi Partai Politik yang mengatur kadernya sebagai pejabat publik.

Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 200.5/628/SJ tentang Orientasi Kepemimpinan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2025 perlu dipahami secara hati-hati. Surat edaran bukan merupakan peraturan perundang-undangan sebagaimana hierarki yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, sehingga pada prinsipnya tidak dapat secara mandiri menciptakan kewajiban hukum baru bagi kepala daerah. Kekuatan mengikat surat edaran tersebut bersumber dari kewenangan Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) serta Pasal 373–375 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, Surat Edaran Mendagri lebih tepat dipahami sebagai instrumen administratif untuk melaksanakan kewenangan yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan, bukan sebagai sumber kewajiban baru. Secara konstitusional, persoalan antara Surat Edaran Mendagri dan Surat Instruksi PDIP juga bukan persoalan hierarki norma, melainkan perbedaan sumber dan ruang lingkup kewenangan. Instruksi PDIP mengikat dalam hubungan internal antara partai dan kader, sedangkan arahan Kemendagri berada dalam ranah penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, instruksi partai tetap dapat mengikat secara organisatoris, tetapi tidak dapat mengesampingkan kewajiban hukum yang secara sah melekat pada kepala daerah sebagai pejabat publik.

Legitimasi Hukum Surat Instruksi Partai Politik yang mengatur kadernya sebagai pejabat publik mencerminkan adanya ketegangan yang bersifat struktural dan fungsional. Instruksi yang bersumber dari partai politik seringkali berbenturan dengan kewajiban hukum yang melekat pada jabatan kepala daerah karena seringkali berorientasi pada kepentingan partisan.¹⁶ Ketegangan ini semakin kompleks karena kepala daerah merupakan figur politik yang diusung partai, tetapi sekaligus berkedudukan sebagai pejabat publik yang terikat oleh norma konstitusi. Instruksi partai politik pada dasarnya merupakan bentuk arahan yang bersifat internal, berfungsi mengatur strategi politik dan menjaga soliditas organisasi partai. Kepala daerah sebagai kader partai kerap kali terikat dengan instruksi ini untuk mempertahankan dukungan politik, baik dalam rangka stabilitas pemerintahan daerah maupun kelanjutan karier politik. Namun, arahan yang bersifat partisan ini tidak selalu sejalan dengan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang menuntut netralitas, profesionalitas, dan orientasi pada kepentingan publik. Hal tersebut menimbulkan kerentanan ketika instruksi partai mengarah pada kepentingan kelompok tertentu di atas kepentingan masyarakat luas.

¹⁶ Yandi et al., "Pendidikan Politik Bagi Masyarakat Oleh Partai Politik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik Di Kabupaten Bangka," *Prosiding Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum*, no. <https://proceedings.ums.ac.id/pdih/issue/view/63> (2023): 51.

Di sisi lain, kewajiban konstitusional kepala daerah bersifat legal formal dan memiliki kekuatan mengikat yang lebih tinggi dibandingkan instruksi politik. Kewajiban tersebut termuat dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mencakup pengutamaan kepentingan rakyat, penghormatan terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui asas otonomi daerah.¹⁷ Kepala daerah juga harus memastikan pelayanan publik yang transparan, adil, dan tidak subordinatif terhadap kepentingan partai politik tertentu. Dengan demikian, konstitusi memberikan landasan normatif yang jelas agar kepala daerah menempatkan tugas pemerintahan sebagai prioritas utama.

Konflik normatif muncul ketika instruksi partai politik memasuki ranah pelaksanaan kewenangan kepala daerah dan substansinya tidak sejalan dengan kewajiban hukum yang melekat pada jabatan publik. Kondisi tersebut menempatkan kepala daerah pada dua bentuk loyalitas yang berbeda, yaitu loyalitas politik sebagai kader partai dan tanggung jawab hukum sebagai pejabat pemerintahan. Meskipun partai politik memiliki kewenangan untuk mengatur dan memberikan instruksi kepada kadernya berdasarkan mekanisme internal organisasi, kewenangan tersebut tidak bersifat absolut dan tidak dapat mengesampingkan kewajiban kepala daerah yang bersumber dari konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Setelah dilantik sebagai kepala daerah, pelaksanaan kewenangannya berada dalam ranah hukum publik dan ditujukan untuk memenuhi kepentingan masyarakat, bukan semata-mata kepentingan partai pengusung. Oleh karena itu, apabila instruksi partai bertentangan dengan kewajiban jabatan, kepentingan publik, atau ketentuan peraturan perundang-undangan, kepala daerah secara normatif harus mendahulukan tanggung jawab konstitusional dan kewajiban hukumnya sebagai pejabat publik daripada loyalitas politik terhadap partai.¹⁸

Kasus penundaan keberangkatan *retreat* kepala daerah kader PDIP melalui Surat Instruksi Nomor 7294/IN/DPP/II/2025 dapat dipandang sebagai bentuk pelanggaran konstitusional apabila kepala daerah yang bersangkutan mematuhi instruksi tersebut. Hal ini disebabkan karena kegiatan *retreat* telah memiliki dasar hukum yang jelas dan mengikat melalui Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri Nomor 200.5/629/SJ tentang Orientasi Kepemimpinan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2025 yang diterbitkan pada hari rabu 12 februari 2025.¹⁹ Kepala daerah terhadap instruksi partai yang bertentangan dengan ketentuan resmi pemerintah berpotensi menyalahi prinsip konstitusionalitas. Kondisi ini menegaskan bahwa surat edaran Kemendagri memiliki kedudukan hukum lebih kuat dibandingkan instruksi internal partai politik.

Jika ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara, Surat Edaran yang diterbitkan oleh Kementerian Dalam Negeri memiliki legitimasi normatif yang kuat karena bersandar pada kerangka peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.²⁰ Selanjutnya, Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 149 Tahun 2024 tentang Kementerian Dalam Negeri menegaskan bahwa

¹⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587), Pasal 1 Angka 6.

¹⁸ Nur Lian et al., "Sistem PAW Anggota DPR RI Oleh Partai Politik Menurut Prinsip Kedaulatan Rakyat," *Supremasi Jurnal Hukum* 6 (2024): 142, <https://doi.org/https://doi.org/10.36441/supremasi.v6i2.1998>.

¹⁹ Dian Dewi Purnamasari- dian.purnamasari@kompas.com, "Beredar SE Mendagri soal Orientasi Kepala Daerah, Retret Bisa Habiskan Rp 22 Miliar," Kompas.id, February 13, 2025, <https://www.kompas.id/artikel/beredar-se-mendagri-soal-orientasi-kepala-daerah-retret-bisa-habiskan-anggaran-rp-22-miliar>.

²⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal 5 Ayat (4).

Kemendagri memiliki kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri untuk mendukung presiden dalam melaksanakan roda pemerintahan.²¹

Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang PemDA menegaskan bahwa dalam pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.²² Berdasarkan ketentuan tersebut, kegiatan *retreat* pada dasarnya memiliki legitimasi hukum yang kuat secara konstitusional. Oleh karena itu, seluruh kepala daerah selayaknya mematuhi kegiatan tersebut sebagai wujud kepatuhan struktural terhadap pemerintah pusat. Hal ini menegaskan adanya hubungan hierarkis antara pusat dan daerah dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan yang terintegrasi.

Berdasarkan konstruksi hukum tersebut, kepala daerah berkewajiban untuk mematuhi Surat Edaran Kemendagri sebagai bentuk tanggung jawab struktural dalam sistem pemerintahan. Surat edaran tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memiliki fungsi pengaturan yang mengikat kepala daerah sebagai bagian dari hierarki birokrasi negara. Dengan demikian, kepatuhan kepala daerah terhadap Surat Edaran Kemendagri menunjukkan adanya keselarasan antara penyelenggaraan pemerintahan daerah dan prinsip supremasi hukum. Kondisi ini sekaligus mempertegas posisi Kemendagri sebagai instrumen kontrol pusat dalam memastikan bahwa kebijakan di tingkat daerah berjalan sejalan dengan kepentingan nasional serta prinsip *good governance*.²³

Pasal 67 UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemda mengatur kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah, antara lain memegang teguh Pancasila, melaksanakan UUD NRI 1945, menjaga keutuhan NKRI, menaati peraturan perundang-undangan, mengembangkan kehidupan demokrasi, serta menjaga etika dan norma pemerintahan.²⁴ Selain itu, kepala daerah juga diwajibkan menerapkan prinsip *good governance*, melaksanakan program strategis nasional, dan menjalin hubungan kerja dengan instansi vertikal maupun perangkat daerah. Ketidakpatuhan terhadap kewajiban tersebut berimplikasi pada sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 68, mulai dari teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian tetap apabila pelanggaran tidak diperbaiki.²⁵

Penyelenggaraan *retreat* kepala daerah pada 21–28 Februari 2025 di Akmil Magelang tidak terlepas dari dinamika politik internal Partai PDIP. Melalui Surat Instruksi Nomor 7294/IN/DPP/II/2025, Ketua Umum PDIP Megawati Soekarnoputri mengarahkan kader partai yang menjabat sebagai pejabat publik untuk menunda keberangkatan mereka. Instruksi ini muncul sebagai respons terhadap perkembangan politik nasional, khususnya setelah penahanan Sekretaris Jenderal PDIP, Hasto Kristiyanto, oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Dampaknya, sejumlah kepala daerah dari PDIP sempat menunda keikutsertaan mereka dalam kegiatan *retreat* tersebut. Namun, dalam perkembangannya, hampir seluruh kepala daerah PDIP akhirnya memutuskan hadir, termasuk Gubernur DKI Jakarta Pramono Anung yang tiba

²¹ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 149 Tahun 2024 Tentang Kementerian Dalam Negeri (Lembaran Negara Tahun 2024 Nomor 345) Pasal 5.

²² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587), Pasal 7 Ayat (1).

²³ Lidya Suryani Widayati, "Intervensi Pemerintah Pusat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Provinsi Jawa Barat Di Bidang Agama," *Prodigy Jurnal Perundang-Undangan* 11 (2023): 160.

²⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal 67.

²⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal 68.

pada 24 Februari 2025 bersama 16 kepala daerah lainnya setelah mempertimbangkan arahan Ketua Umum dan hasil komunikasi dengan DPP PDIP.²⁶

Keterlambatan kehadiran sejumlah kepala daerah dari PDIP dalam *retreat* di Akmil Magelang sempat memunculkan spekulasi terkait potensi sanksi administratif maupun konsekuensi lain yang mungkin dihadapi. Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian menyampaikan bahwa kepala daerah yang terlambat hadir atau tidak mengikuti minimal 90% sesi berisiko tidak memperoleh sertifikat kelulusan.²⁷ Kondisi ini menunjukkan adanya ketegangan antara kewajiban struktural kepala daerah untuk mengikuti program pemerintah pusat dan loyalitas politik terhadap instruksi partai. Namun demikian, pada akhirnya mayoritas kepala daerah PDIP tetap memilih hadir sebagai bentuk kompromi antara kepentingan politik dan tanggung jawab pemerintahan.

Jika ditinjau dari ketentuan peraturan perundang-undangan, Pasal 373, 374, dan 375 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak mengatur kewajiban kepala daerah untuk menghadiri kegiatan pembinaan, terlebih dengan pola semi-militer.²⁸ Oleh karena itu, pemerintah pusat perlu memberikan penjelasan yang tegas mengenai aspek legalitas penyelenggaraan kegiatan tersebut agar tidak menimbulkan polemik di kemudian hari. Kejelasan hukum ini juga penting untuk memastikan bahwa kegiatan pembinaan berjalan sesuai dengan prinsip akuntabilitas dan tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan demikian, kepala daerah akan lebih memahami urgensi *retreat* sebagai kegiatan resmi yang memiliki legitimasi hukum lebih kuat dibandingkan instruksi internal partai politik.

Sanksi yang dijatuhkan oleh Kementerian Dalam Negeri terhadap kepala daerah dengan tidak memperoleh sertifikat kelulusan akibat menunda keberangkatan *retreat* pada hakikatnya dapat dipandang sebagai penerapan sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 68 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda.²⁹ Hal ini berlandaskan pada asumsi bahwa penundaan keberangkatan *retreat* mencerminkan pelanggaran terhadap kewajiban kepala daerah sebagaimana termaktub dalam Pasal 67 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda. Kegiatan *retreat* sendiri dapat dipahami sebagai wujud penguatan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, di mana meskipun kewenangan tertentu telah didesentralisasikan kepada pemerintah daerah, kebijakan yang dihasilkan harus tetap selaras dengan visi dan misi pemerintah pusat.³⁰ Penundaan keberangkatan *retreat* tidak hanya dipandang sebagai pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi juga sebagai bentuk pengabaian terhadap pelaksanaan program strategis nasional yang berfungsi menjaga konsistensi tata kelola pemerintahan antara pusat dan daerah yang sejatinya merupakan kewajiban kepala daerah.

Pemberian sanksi administratif oleh pemerintah pusat melalui Kemendagri kepada kepala daerah yang mengikuti instruksi partai untuk menunda keberangkatan *retreat* berupa penahanan sertifikat kelulusan dapat dinilai sebagai langkah yang tepat. Berdasarkan Pasal 68

²⁶ Kepala Daerah, *Antara Wajib Hukum Atau Wajib Ikut?* – ALO, n.d., accessed September 26, 2025, <https://alchemistgroup.co/retreat-kepala-daerah-antara-wajib-hukum-atau-wajib-ikut/>.

²⁷ “Kepala Daerah Telat Datang Retret Tak Dinyatakan Lulus, Bagaimana dengan Kader PDIP? | tempo.co,” Tempo, February 24, 2025, <https://www.tempo.co/politik/kepala-daerah-telat-datang-retret-tak-dinyatakan-lulus-bagaimana-dengan-kader-pdip--1211372>.

²⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal 373, Pasal 374, Dan Pasal 375.

²⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal 68.

³⁰ Firas et al., “Implementasi Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Dalam Pengaturan Otonomi Daerah Menurut Sistem Ketatanegaraan,” *Jurnal Diskresi* 3 (2024): 167, <https://doi.org/https://doi.org/10.29303/diskresi.v3i2.6026>.

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemda, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional dapat dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri. Dalam konteks ini, penahanan sertifikat kelulusan berfungsi sebagai bentuk teguran administratif yang ditujukan kepada kepala daerah terkait.³¹ Lebih lanjut, apabila teguran tersebut tetap tidak dipatuhi, mekanisme sanksi berikutnya adalah pemberhentian sementara selama tiga bulan, dan jika kepala daerah masih mengabaikan kewajiban setelahnya, maka dapat dikenai sanksi pemberhentian permanen dari jabatannya.³² Dengan demikian, penahanan sertifikat kelulusan *retreat* merupakan tindakan yang tepat guna merepresentasikan tahap awal penerapan sanksi administratif sesuai kerangka hukum yang berlaku.

Tinjauan Siyasah Dusturiyah terkait Surat Instruksi PDIP Nomor 7294/IN/DPP/II/2025

Siyasah Dusturiyah sebagai salah satu cabang fiqh siyasah yang mengkaji struktur kekuasaan dalam pemerintahan Islam memberikan kontribusi penting dalam memahami dinamika ketatanegaraan kontemporer. Konsep ini menekankan prinsip pembagian kekuasaan yang mencakup fungsi legislatif (al-sulṭah al-tašrī'iyah), eksekutif (al-sulṭah al-tanfīdhiyyah), dan yudikatif (al-sulṭah al-qaḍā'iyah). Seluruh fungsi tersebut berlandaskan pada nilai-nilai syariat Islam, prinsip musyawarah (syūrā), serta keadilan sebagai dasar utama penyelenggaraan kekuasaan. Amanah dalam kepemimpinan.³³

Abul A'la al-Maududi mendefinisikan *dustur* sebagai suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa istilah *dustur* memiliki makna yang sepadan dengan *constitution* dalam bahasa Inggris atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, bahkan kemungkinan besar kata “dasar” dalam istilah tersebut berasal dari kata *dustur*. Dalam konteks keilmuan, istilah *fiqh dusturiyah* digunakan untuk menyebut cabang ilmu yang membahas persoalan-persoalan pemerintahan dalam arti luas, sebab di dalam *dustur* terkandung prinsip-prinsip dasar pengaturan kekuasaan dalam pemerintahan suatu negara. Sebagai hukum tertinggi, *dustur* menjadi pedoman utama sehingga segala bentuk peraturan dan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengannya.³⁴

Kepemimpinan Rasulullah Muhammad SAW sering dipandang sebagai model ideal yang tetap relevan sepanjang zaman dalam kajian kepemimpinan Islam. Kepemimpinan beliau berakar pada nilai-nilai profetik, yaitu Shiddiq (kejujuran), Amanah (dapat dipercaya), Tabligh (kemampuan menyampaikan kebenaran), dan Fathanah (kecerdasan). Keempat prinsip ini tidak hanya bernilai teologis, tetapi juga memiliki dimensi praktis dalam membentuk tatanan masyarakat yang adil, berkeadaban, dan harmonis. Melalui kepemimpinannya, Rasulullah mampu mempersatukan masyarakat Arab yang sebelumnya terpecah-pecah menjadi satu komunitas umat yang berlandaskan keadilan, kejujuran, serta solidaritas sosial. Oleh karena itu, figur kepemimpinan beliau tetap dijadikan rujukan, baik dalam aspek spiritual keagamaan maupun dalam tata kelola kehidupan sosial-politik modern.

³¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal 68.

³² Muhammad Mutawalli, “Kewenangan Presiden Dalam Pemberhentian Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional Di Indonesia,” *Juris: LembagaKajian Keilmuan Fakultas Hukum Indonesia* 12 (2022): 108.

³³ Fajar Kamizi et al., “Konsep Kekuasaan Dalam *Siyasah Dusturiyah* Dan Relevansinya Terhadap Prinsip Kedaulatan Rakyat Di Indonesia,” *ELQONUN: Jurnal Hukum Ketatanegaraan* 3 (2025): 19.

³⁴ Jhodi Hadi Shofian, “Tinjauan *Siyasah Dusturiyah* Terhadap Pelaksanaan Kewenangan Cyber Crime Polda Bengkulu Dalam Pembentukan Virtual Police,” *E-Repository Perpustakaan IAIN Bengkulu*, n.d., 54.

Perbandingan antara kekuasaan kepala daerah dalam sistem pemerintahan modern dan *Siyasah Dusturiyah* menunjukkan bahwa meskipun keduanya menempatkan kekuasaan sebagai tanggung jawab untuk kesejahteraan rakyat, *Siyasah Dusturiyah* menambahkan dimensi religius dan moral yang lebih kuat sebagai landasan pelaksanaan kekuasaan. Kepala daerah dalam sistem pemerintahan modern bertugas dengan dasar hukum positif dan mekanisme demokrasi, sedangkan dalam *Siyasah Dusturiyah* kekuasaan lebih ditekankan sebagai amanah yang harus dijalankan sesuai prinsip syariah dan kemaslahatan umat.³⁵ Kedua konsep mengandung elemen akuntabilitas, tetapi *Siyasah Dusturiyah* menggarisbawahi pentingnya aspek spiritual dan etis yang menjadi kekuatan utama dalam menjaga keadilan dan legitimasi kepemimpinan.

Surat instruksi PDIP yang ditujukan kepada kepala daerah kader partai untuk menunda keikutsertaan dalam retreat kepala daerah yang diselenggarakan oleh Presiden Prabowo Subianto dapat dianalisis melalui perspektif *siyasah dusturiyah*. Dalam kerangka ini, kepemimpinan dipandang sebagai sebuah amanah yang tidak hanya bersifat politis, tetapi juga mengandung tanggung jawab moral, etis, dan spiritual.³⁶ Seorang pemimpin dituntut untuk melaksanakan kekuasaannya demi kemaslahatan rakyat, berlandaskan prinsip keadilan, serta menjunjung tinggi norma syariah dan konstitusi.³⁷ Oleh karena itu, kebijakan atau instruksi yang berpotensi mengganggu pelaksanaan tugas konstitusional kepala daerah perlu ditinjau secara kritis agar tetap selaras dengan prinsip amanah dalam Islam.

Instruksi PDIP untuk menunda retreat berimplikasi pada munculnya potensi konflik antara loyalitas politik kepada partai dan kewajiban konstitusional kepala daerah sebagai pejabat publik. Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, setiap pemimpin dituntut untuk mendahulukan kemaslahatan umat di atas kepentingan kelompok atau partai tertentu.³⁸ Retreat kepala daerah yang bertujuan memperkuat sinergi pusat-daerah serta meningkatkan kapasitas kepemimpinan seharusnya menjadi bagian dari upaya mewujudkan *maslahah*. Dengan demikian, instruksi partai yang berpotensi menghambat terwujudnya maslahat dapat dipandang bertentangan dengan prinsip dasar amanah dan tanggung jawab kepemimpinan.

Perspektif realitas politik, instruksi tersebut juga menggambarkan dinamika demokrasi yang kompleks. Kepala daerah berada dalam posisi dilematis karena harus menyeimbangkan kepatuhan terhadap partai pengusung dengan kewajibannya sebagai pelayan masyarakat. Kondisi ini menuntut adanya kebijaksanaan politik agar kepala daerah tetap dapat menjaga hubungan baik dengan partai, tanpa mengorbankan amanah dan kewajiban konstitusionalnya kepada rakyat. Tinjauan kritis terhadap kasus ini menunjukkan perlunya integrasi antara nilai-nilai *siyasah dusturiyah* dengan praktik politik modern.

Surat instruksi PDIP tersebut harus ditempatkan dalam kerangka analisis yang mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan partai dan kepentingan konstitusional. *Siyasah dusturiyah* menekankan bahwa kepemimpinan merupakan amanah yang bersumber dari Allah SWT sekaligus kepercayaan rakyat, sehingga orientasi utama kebijakan seorang

³⁵ Rike Sukma Wadhoni et al., "Aturan Kampanye Pejabat Negara Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Menurut Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah," *JICL: Journal of Indonesian Comparative of Syari'ah Law* 8 (2025): 463.

³⁶ Iksir Alkholy Rizman et al., "Penerapan Prinsip Fiqih Siyasah Dalam Kepemimpinan Modern: Perspektif Ulama Klasik Dan Kontemporer," *De Quality: Jurnal Hukum Dan Sosial* 1, no. 1 (2025): 30.

³⁷ Fahril Hendrawan and Sri Mawaddah, "Konsep Kepemimpinan Politik Dalam Hadis Ummul Hadis: Analisis Nilai-Nilai Kepemimpinan Nabi," *Jurnal Ilmiah Multidisiplin Ilmu* 2, no. 2 (2025): 129, <https://doi.org/https://doi.org/10.69714/xw126s11>.

³⁸ Viona Mentari Adyawati and Abdul Kadir, "Inkonsistensi Persyaratan Batas Usia Minimal Calon Kepala Daerah Perspektif *Siyasah Dusturiyah* (Studi Komparasi Putusan MK Nomor 70/PUUXXII/2024 Dan Putusan MA Nomor 23P/HUM/2024)," *Al-Balad: Journal Of Constitutional Law* 10 (2025): 8.

pemimpin harus selalu diarahkan pada terciptanya keadilan, kemaslahatan, dan tanggung jawab sosial. Konsep kepemimpinan yang menekankan pentingnya amanah secara eksplisit tercantum dalam Al-Qur'an, khususnya pada QS. Al-Anfal ayat 27 yang berbunyi:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمْنَكُمْ وَأَنْتُمْ تَعْلَمُونَ

"Wahai orang-orang yang beriman, janganlah kamu mengkhianati Allah dan Rasul serta janganlah kamu mengkhianati amanat yang dipercayakan kepadamu, sedangkan kamu mengetahui." QS. Al-Anfal:27.

Ayat tersebut dapat dimaknai bahwa seorang pemimpin dituntut untuk tidak mengingkari amanah yang telah diberikan oleh Allah SWT serta kepercayaan yang diserahkan masyarakat kepadanya. Setiap kebijakan yang diambil harus senantiasa berorientasi pada kemaslahatan umat secara luas, bukan didasarkan pada kepentingan pribadi ataupun golongan tertentu. Dengan demikian, setiap instruksi politik perlu disaring melalui prinsip-prinsip etika kepemimpinan Islam agar tidak bertentangan dengan tugas konstitusional kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintahan demi kemaslahatan ummat.

Prinsip masalah dalam pengambilan keputusan politik menegaskan bahwa kebijakan negara harus diarahkan untuk mewujudkan kemaslahatan umum dan menghindarkan kemudharatan.³⁹ Masalah tidak hanya terbatas pada kepentingan individu atau kelompok tertentu, tetapi mencakup kepentingan kolektif masyarakat secara luas.⁴⁰ Setiap keputusan politik yang diambil seharusnya mampu memberikan manfaat yang nyata, menjaga keadilan, serta memastikan stabilitas dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, masalah berfungsi sebagai tolok ukur etis sekaligus tujuan utama dalam praktik politik Islam.

Di sisi lain, prinsip syura menekankan pentingnya musyawarah atau konsultasi dalam proses penetapan kebijakan politik. Prinsip ini menuntut keterlibatan masyarakat atau wakil yang representatif dalam perumusan kebijakan, sehingga keputusan tidak bersifat sepihak, otoriter dan mampu merespon berbagai permasalahan di masyarakat.⁴¹ Landasan syura berakar pada ajaran Al-Qur'an yang mengajarkan bahwa seorang pemimpin harus mendengar dan mempertimbangkan pendapat para ahli maupun rakyat. Dalam QS. Ali 'Imran ayat 159 yang berbunyi:

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

"Maka, berkat rahmat Allah engkau (Nabi Muhammad) berlaku lemah lembut terhadap mereka. Seandainya engkau bersikap keras dan berhati kasar, tentulah mereka akan menjauh dari sekitarmu. Oleh karena itu, maafkanlah mereka, mohonkanlah ampunan untuk mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam segala urusan (penting). Kemudian, apabila engkau telah membulatkan tekad, bertawakallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang bertawakal." ⁴²

³⁹ Jannatul Firdausiyah and Ainur Rofiq Sofa, "Relevansi Al-Qur'an Dan Hadits Dalam Pembentukan Nilai Sosial, Etika Politik, Dan Pengambilan Keputusan Di Era Kontemporer: Kajian Terhadap Pengaruhnya Dalam Kehidupan Sosial, Kebijakan Publik, Demokrasi, Kepemimpinan, Hukum, Ekonomi, Pendidikan, Dan Teknologi," *Jurnal Budi Pekerti Agama Islam* 3, no. 1 (2025): 111, <https://doi.org/https://doi.org/10.61132/jbpai.v3i1.872>.

⁴⁰ Yuliana Sari et al., "Sanksi Tindak Pidana Penghinaan Terhadap Kepala Negara Di Media Sosial Dalam Pasal 219 KUHP Perspektif Hukum Pidana Islam," *EKSPOSE: Jurnal Penelitian Hukum Dan Pendidikan* 24, no. 2 (2025): 139.

⁴¹ Sumardi Efendi, "Prinsip Syura Dalam Pembentukan Kebijakan Publik Menurut Hukum Islam," *Constitutio: Jurnal Riset Hukum Kenegaraan & Politik* 3, no. 1 (2024): 75, <https://doi.org/https://doi.org/10.47498/constitutio.v3i1.3455>.

⁴² "Surat Ali 'Imran Ayat 159: Arab, Latin, Terjemah Dan Tafsir Lengkap | Quran NU Online," accessed October 1, 2025, <https://quran.nu.or.id/ali-imran/159>.

Ayat tersebut menegaskan bahwa Rasulullah SAW dalam kepemimpinannya senantiasa menerapkan prinsip *syura* atau musyawarah dalam proses pengambilan keputusan, termasuk ketika menghadapi situasi kritis seperti saat terjadinya perang uhud.⁴³ Penerapan metode *syura* ini menunjukkan bahwa praktik musyawarah dalam tata kelola pemerintahan telah menjadi tradisi yang dijalankan sejak masa Rasulullah, sehingga menjadi landasan normatif bagi konsep kepemimpinan dalam Islam.

Secara konseptual, prinsip masalah berfungsi sebagai tujuan akhir yang menekankan tercapainya kebaikan bagi seluruh masyarakat, sementara *syura* menjadi instrumen metodologis untuk mencapai tujuan tersebut. Keduanya membentuk fondasi penting dalam politik Islam yang menolak otoritarianisme sekaligus mendorong akuntabilitas pemimpin. Dengan menerapkan kedua prinsip ini, pemerintahan Islam diharapkan mampu menjaga keadilan, inklusif, serta kesejahteraan rakyat secara menyeluruh.⁴⁴ Oleh sebab itu, masalah dan *syura* dapat dipandang sebagai pilar utama dalam mewujudkan sistem politik yang bertanggung jawab dan berpihak pada kepentingan umat.

Dalam konteks Surat Instruksi PDIP Nomor 7294/IN/DPP/II/2025 tentang penundaan *retreat* kepala daerah, prinsip masalah dan *syura* dapat dijadikan tolok ukur normatif dalam menilai kebijakan partai politik terhadap kader yang menjabat sebagai pejabat publik. Instruksi partai yang berpotensi membatasi partisipasi kepala daerah dalam agenda pemerintahan pusat perlu dianalisis apakah sejalan dengan kemaslahatan rakyat yang menjadi amanah utama kepemimpinan. Jika kebijakan tersebut lebih menekankan kepentingan internal partai dibandingkan kepentingan umum, maka dapat dipandang bertentangan dengan prinsip masalah. Selain itu, ketiadaan mekanisme *syura* dalam pengambilan keputusan instruksi tersebut juga memperlihatkan adanya ketidakseimbangan antara loyalitas politik dan tanggung jawab konstitusional kepala daerah. Dengan demikian, surat instruksi tersebut mencerminkan adanya potensi konflik antara kepentingan politik praktis dengan prinsip-prinsip *siyasah dusturiyah* yang menekankan masalah dan *syura* sebagai fondasi etis dan normatif.

Kesimpulan

Surat Instruksi PDIP Nomor 7294/IN/DPP/II/2025 pada dasarnya merupakan instrumen internal partai yang memiliki daya mengikat secara organisatoris terhadap kader, tetapi tidak dapat secara langsung menciptakan, mengubah, atau mengesampingkan kewajiban hukum kepala daerah sebagai pejabat publik. Ketika kader partai telah menduduki jabatan kepala daerah, pelaksanaan tugas dan kewenangannya tunduk pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, apabila instruksi partai bertentangan dengan kewajiban jabatan yang bersumber dari hukum publik, kepala daerah harus mendahulukan tanggung jawabnya sebagai pejabat pemerintahan. Surat Edaran Kemendagri mengenai orientasi kepala daerah juga tidak memperoleh kekuatan mengikat karena kedudukannya lebih tinggi secara hierarkis daripada instruksi partai, melainkan karena diterbitkan dalam kerangka kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014. Dalam perspektif *siyasah dusturiyah*, pembatasan terhadap instruksi partai tersebut sejalan dengan prinsip amanah, keadilan, dan kemaslahatan yang menempatkan kepentingan masyarakat di atas loyalitas kelompok. Kepala daerah sebagai

⁴³ Nafisah Innayati and Fikru Jayyid Husain, "Konsep Syura; Dalam Al-Quran (Analisis Semiotika Roland Barthes)," *Jurnal Contemplate Jurnal Studi-Studi Kesislam* 4, no. 1 (2023): 42, <https://doi.org/https://doi.org/10.53649/contemplate.v4i1.242>.

⁴⁴ Muhammad Dayyan et al., "Membangun Kesejahteraan Lokal: Sinergi Kebijakan Pembangunan Ekonomi Dan Nilai-Nilai Islam Di Gampong Batu Sumbang," *JoSES: Journal of Sharia Economics Scholar* 3, no. 3 (2025): 4, <https://doi.org/https://doi.org/10.5281/zenodo.17060261>.

pemegang amanah publik dengan demikian berkewajiban mendahulukan kemaslahatan rakyat apabila kepentingan partai berhadapan dengan tanggung jawab pemerintahan.

Berdasarkan temuan tersebut, diperlukan pengaturan yang lebih tegas mengenai batas hubungan hukum antara partai politik dan kadernya setelah menduduki jabatan publik. Undang-Undang Partai Politik perlu diperkuat dengan ketentuan yang membatasi kewenangan partai dalam memberikan instruksi yang dapat memengaruhi pelaksanaan tugas pemerintahan kadernya sebagai pejabat publik. Selain itu, kode etik kepala daerah perlu diperkuat dengan norma mengenai konflik antara loyalitas kepartaian dan kewajiban jabatan, termasuk kewajiban untuk mendahulukan kepentingan publik ketika keduanya bertentangan. Pengaturan tersebut penting untuk memberikan batas yang jelas antara kepatuhan organisatoris kepada partai dan tanggung jawab hukum kepada negara, sekaligus mencegah intervensi kepentingan partisan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Daftar Pustaka

- Azzahra, Annisa Nur, Yadi Janwari, and Lutfi Fahrur Rizal. "Implikasi Konflik Penggelembungan Suara Sirekap Terhadap Demokrasi Yang Jurdil Dalam Pemilu 2024 Perspektif Siyasa Dusturiyah." *Unes Law Review* 6 (n.d.).
- Dayyan, Muhammad, Sukriyadi, and Nurjanah. "Membangun Kesejahteraan Lokal: Sinergi Kebijakan Pembangunan Ekonomi Dan Nilai-Nilai Islam Di Gampong Batu Sumbang." *JoSES: Journal of Sharia Economics Scholar* 3, no. 3 (2025). <https://doi.org/https://doi.org/10.5281/zenodo.17060261>.
- dian.purnamasari@kompas.com, Dian Dewi Purnamasari-. "Beredar SE Mendagri soal Orientasi Kepala Daerah, Retret Bisa Habiskan Rp 22 Miliar." *Kompas.id*, February 13, 2025. <https://www.kompas.id/artikel/beredar-se-mendagri-soal-orientasi-kepala-daerah-retret-bisa-habiskan-anggaran-rp-22-miliar>.
- dian.purnamasari@kompas.com, Dian Dewi Purnamasari-. "Beredar SE Mendagri soal Orientasi Kepala Daerah, Retret Bisa Habiskan Rp 22 Miliar." *Kompas.id*, February 13, 2025. <https://www.kompas.id/artikel/beredar-se-mendagri-soal-orientasi-kepala-daerah-retret-bisa-habiskan-anggaran-rp-22-miliar>.
- Efendi, Sumardi. "Prinsip Syura Dalam Pembentukan Kebijakan Publik Menurut Hukum Islam." *Constitutio: Jurnal Riset Hukum Kenegaraan & Politik* 3, no. 1 (2024). <https://doi.org/https://doi.org/10.47498/constitutio.v3i1.3455>.
- Firas, Ida Surya, and M. Saleh. "Implementasi Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia Dalam Pengaturan Otonomi Daerah Menurut Sistem Ketatanegaraan." *Jurnal Diskresi* 3 (2024). <https://doi.org/https://doi.org/10.29303/diskresi.v3i2.6026>.
- Firdausiyah, Jannatul, and Ainur Rofiq Sofa. "Relevansi Al-Qur'an Dan Hadits Dalam Pembentukan Nilai Sosial, Etika Politik, Dan Pengambilan Keputusan Di Era Kontemporer: Kajian Terhadap Pengaruhnya Dalam Kehidupan Sosial, Kebijakan Publik, Demokrasi, Kepemimpinan, Hukum, Ekonomi, Pendidikan, Dan Teknologi." *Jurnal Budi Pekerti Agama Islam* 3, no. 1 (2025). <https://doi.org/https://doi.org/10.61132/jbpai.v3i1.872>.
- Ghafur, Jamaludin. "PEMBATASAN MASA JABATAN KETUA UMUM PARTAI POLITIK: TINJAUAN NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI." *LITIGASI* 25, no. 2 (2024): 407–39. <https://doi.org/10.23969/litigasi.v25i2.19327>.
- Hendrawan, Fahril, and Sri Mawaddah. "Konsep Kepemimpinan Politik Dalam Hadis Ummul Hadis: Analisis Nilai-Nilai Kepemimpinan Nabi." *Jurnal Ilmiah Multidisiplin Ilmu* 2, no. 2 (2025). <https://doi.org/https://doi.org/10.69714/xw126s11>.

- Innayati, Nafisah, and Fikru Jayyid Husain. "Konsep Syura; Dalam Al-Quran (Analisis Semiotika Roland Barthes)." *Jurnal Contemplate Jurnal Studi-Studi Kesilaman* 4, no. 1 (2023). <https://doi.org/https://doi.org/10.53649/contemplate.v4i1.242>.
- Kamizi, Fajar, Sarkowi, Marzuki, and Dodi Irawan. "Konsep Kekuasaan Dalam Siyasah Dusturiyah Dan Relevansinya Terhadap Prinsip Kedaulatan Rakyat Di Indonesia." *ELQONUN: Jurnal Hukum Ketatanegaraan* 3 (2025).
- Lian, Nur, Ismail, and Andi Muhammad Farhan. "Sistem PAW Anggota DPR RI Oleh Partai Politik Menurut Prinsip Kedaulatan Rakyat." *Supremasi Jurnal Hukum* 6 (2024). <https://doi.org/https://doi.org/10.36441/supremasi.v6i2.1998>.
- Linggau, Website Resmi Pemerintah Kota Lubuk. "Wali Kota Yoppy Ikuti Retret, ini Makna dan Tujuan Retret." <https://lubuklinggaukota.go.id>. Accessed May 27, 2025. <https://lubuklinggaukota.go.id/wali-kota-yoppy-ikuti-retret-ini-makna-dan-tujuan-retret>.
- M. Ijaz Alfian M, Ijaz. "Instruksi Ketua Umum Partai Terkait Retret Kepala Daerah Perspektif Hukum Positif Dan Fikih Siyasah Dusturiyah." Undergraduate, IAIN KEDIRI, 2025. <https://doi.org/10.13/surat%2520aplut.pdf>.
- Mailani, Yurisa. *Ditulis Sebagai Syarat Untuk Memperoleh Gelar Sarjana (S-1) Program Studi Ilmu Perpustakaan Dan Informasi Islam*. 2024.
- Mentari Adyawati, Viona, and Abdul Kadir. "Inkonsistensi Persyaratan Batas Usia Minimal Calon Kepala Daerah Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Komparasi Putusan MK Nomor 70/PUUXXII/2024 Dan Putusan MA Nomor 23P/HUM/2024)." *Al-Balad: Journal Of Constitutional Law* 10 (2025).
- Muhlashin, Ias. "Negara Hukum, Demokrasi Dan Penegakan Hukum Di Indonesia." *Jurnal Al-Qadau : Peradilan Dan Hukum Keluarga Islam* 8 (2021).
- Mutawalli, Muhammad. "Kewenangan Presiden Dalam Pemberhentian Kepala Daerah Yang Tidak Melaksanakan Program Strategis Nasional Di Indonesia." *Juris: LembagaKajian Keilmuan Fakultas Hukum Indonesia* 12 (2022).
- Mutawalli, Muhammad, Andi Pangerang Moenta, and Muhammad Hasrul. "KEWENANGAN PARTAI POLITIK DALAM PENARIKAN DUKUNGAN BAKAL PASANGAN CALON KEPALA DAERAH." *Jurnal Al-Qadau: Peradilan dan Hukum Keluarga Islam* 8, no. 1 (2021): 48–61. <https://doi.org/10.24252/al-qadau.v8i1.18072>.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 149 Tahun 2024 Tentang Kementerian Dalam Negeri (Lembaran Negara Tahun 2024 Nomor 345) Pasal 5.
- Retreat Kepala Daerah, Antara Wajib Hukum Atau Wajib Ikut? – ALO*. n.d. Accessed September 26, 2025. <https://alchemistgroup.co/retreat-kepala-daerah-antara-wajib-hukum-atau-wajib-ikut/>.
- Rizman, Iksir Alkholy, Saipul Umami, and Riki Andika Putra. "Penerapan Prinsip Fiqih Siyasah Dalam Kepemimpinan Modern: Perspektif Ulama Klasik Dan Kontemporer." *De Quality: Jurnal Hukum Dan Sosial* 1, no. 1 (2025).
- Sari, Yuliana, Ali Khosim, and Deden Najmudin. "Sanksi Tindak Pidana Penghinaan Terhadap Kepala Negara Di Media Sosial Dalam Pasal 219 KUHP Perspektif Hukum Pidana Islam." *EKSPOSE: Jurnal Penelitian Hukum Dan Pendidikan* 24, no. 2 (2025).
- Shofian, Jhodi Hadi. "Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Pelaksanaan Kewenangan Cyber Crime Polda Bengkulu Dalam Pembentukan Virtual Police." *E-Repository Perpustakaan IAIN Bengkulu*, n.d.
- "Surat Ali 'Imran Ayat 159: Arab, Latin, Terjemah Dan Tafsir Lengkap | Quran NU Online." Accessed October 1, 2025. <https://quran.nu.or.id/ali-imran/159>.

- Tempo. "Isi Surat Instruksi Megawati kepada Kepala Daerah PDIP untuk Tunda Ikut Retret di Magelang | tempo.co." February 21, 2025. <https://www.tempo.co/politik/isi-surat-instruksi-megawati-kepada-kepala-daerah-pdip-untuk-tunda-ikut-retret-di-magelang-1210307>.
- Tempo. "Kepala Daerah Telat Datang Retret Tak Dinyatakan Lulus, Bagaimana dengan Kader PDIP? | tempo.co." February 24, 2025. <https://www.tempo.co/politik/kepala-daerah-telat-datang-retret-tak-dinyatakan-lulus-bagaimana-dengan-kader-pdip--1211372>.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4801) Pasal 9.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4801) Pasal 12.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587), Pasal 1 Angka 6.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587), Pasal 7 Ayat (1).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal 67.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal 68.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal 373, Pasal 374, Dan Pasal 375.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) Pasal 5 Ayat (4).
- Wadhoni, Rike Sukma, Edi Yuhermansyah, and Riadhus Sholihin. "Aturan Kampanye Pejabat Negara Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Menurut Perspektif Fiqh Siyasah Dusturiyah." *JICL: Journal of Indonesian Comparative of Syari'ah Law* 8 (2025).
- Wahyudin, Imam, Jafar Shodiq, and Nadia Aulia Putri Syntia. "Peran Partai Politik Penguasa Dalam Pembuatan Kebijakan Ekonomi Nasional (Studi Kasus Partai PDI Perjuangan 2019 -2024)." *Independen Jurnal Politik Indonesia Dan Global* 5, no. 2024 (n.d.).
- Widayati, Lidya Suryani. "Intervensi Pemerintah Pusat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Di Provinsi Jawa Barat Di Bidang Agama." *Prodigy Jurnal Perundang-Undangan* 11 (2023).
- Yandi, Eko Riyadi, Arifin Faqih Gunawan, and Enny Agustina. "Pendidikan Politik Bagi Masyarakat Oleh Partai Politik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik Di Kabupaten Bangka." *Prosiding Seminar Nasional Program Doktor Ilmu Hukum*, no. <https://proceedings.ums.ac.id/pdih/issue/view/63> (2023).

