

MENGGAGAS STANDAR TERTENTU OTONOMI DAERAH MELALUI MAHKAMAH KONSTITUSI

La Ode Muhaimin

Hukum Ketatanegaraan, Fakultas Hukum, Universitas Dayanu Ikhsanuddin
laodemuhaimin@unidayan.ac.id

La Ode Ali Mustafa

Hukum Ketatanegaraan, Fakultas Hukum, Universitas Dayanu Ikhsanuddin
laodealimustafa@unidayan.ac.id

Nasrin

Hukum Ketatanegaraan, Fakultas Hukum, Universitas Dayanu Ikhsanuddin
nasrin@unidayan.ac.id

Abstract

In Indonesia, the implementation of regional autonomy has been inconsistent with the concept of sovereignty where the president is the head of government and an open legal policy. These arguments have been employed by each governing system to justify centralized programs. This causes regional autonomy to be immobilized and eliminated the aspirations of Indonesia's founders who mandated effective regional autonomy implementation. As a result, the Constitutional Court must reach an agreement on a level of regional autonomy to prevent further centralization. This research is normative legal research with a statutory, historical, and conceptual approach. The concept of regional autonomy originates from the principles of residual power and Westphalian sovereignty. The Constitutional Court created some regional autonomy criteria to execute its function as a positive legislator with the main goal of supporting the President and the DPR in fulfilling their responsibilities as lawmakers who made a mistake devised and approved.

Keywords: *sovereignty; Constitutional Court; regional autonomy*

Intisari

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia acapkali tidak konsisten mulai era orde lama sampai era reformasi karena disokong oleh tiga faktor konsep kedaulatan dalam negara kesatuan, presiden sebagai kepala pemerintahan, dan *open legal policy*. Tiga faktor ini menjadi dalil setiap rezim pemerintahan dalam melegitimasi kebijakannya yang sentralistik. Akhirnya otonomi daerah menjadi lumpuh dan menenggelamkan cita-cita para pendiri bangsa Indonesia. Maka dari itu, Mahkamah Konstitusi perlu menggagas standar tertentu otonomi daerah sebagai konsensus untuk mencegah sentralisasi kekuasaan terulang kembali. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, dan pendekatan konseptual. Gagasan standar tertentu otonomi daerah mengalir dari prinsip *residual power* dan prinsip kedaulatan *Westphalian* yang menjadi asal kedaulatan dalam negara kesatuan. Standar tertentu otonomi

daerah yang digagas oleh Mahkamah Konstitusi adalah dalam rangka memainkan perannya sebagai “*positive legislator*” dengan peruntukan utama membantu menyempurnakan tugas Presiden dan DPR sebagai pembentuk UU yang khilaf yang sengaja dibentuk dan ditetapkan.

Kata Kunci: *kedaulatan; Mahkamah Konstitusi; otonomi daerah*

A. Pendahuluan

Prinsip negara hukum mengatur pembagian kekuasaan dalam negara baik secara horizontal maupun secara vertikal dalam bingkai *checks and balances*. Pembagian kekuasaan dalam negara secara vertikal berwujud otonomi daerah sekaligus konsensus bagi negara kesatuan (Indonesia). Namun, sejak Orde Lama sampai era reformasi, hal ini mengalami inkonsistensi yang disebabkan beberapa hal, *Pertama*, prinsip negara kesatuan menyatakan kedaulatan di pemerintah pusat.¹ *Kedua*, prinsip ini ditautkan dengan kedudukan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan [(Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945)]. *Ketiga*, *open legal policy*. Tiga dalil ini, melegitimasi pemerintah pusat menentukan jenis dan jumlah kewenangan daerah, termasuk menarik dan memindahkannya, atau menarik kewenangan tersebut kembali ke Pusat. Misalnya, urusan bidang pendidikan menengah dan kelistrikan. Pemerintah berpendapat, pengalihan urusan pemerintahan di bidang pendidikan menengah dari kabupaten dan kota ke provinsi merupakan pilihan kebijakan Pemerintah Pusat.² Pendapat pemerintah ternyata paralel dengan argumentasi MK.³ termasuk urusan kelistrikan.⁴ Ketiga postulat tersebut mengalirkan kuasa tanpa batas kepada pemerintah pusat.

Di tengah pembicaraan perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, telah diberlakukan UU No. 22 Tahun 1999. Menurut Wasisto Raharjo Jati, lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 yang dianggap sebagai jalan tengah antara mengakomodasi keinginan daerah untuk menuntut otonomi yang lebih luas

1 C. F. Strong, *Modern Potical Constitutions An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, 12th ed. (London: The English Language Book Society and Sidwick & Jackson Limited, 1966): 84.

2 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIV/2016 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, 19 Juli 2017 (MK 30/PUU-XIV/2016).

3 “Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” (MK 30/PUU-XIV/2016).

4 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XIII/2015 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, 13 Oktober 2016 (MK 87/PUU-XIII/2015).

dan keinginan pusat untuk tetap mempertahankan kesatuan NKRI.⁵ UU No. 22/Tahun 1999 Kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang justru memunculkan resentralisasi apabila ditinjau menurut isi Pasal 10 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004. Menurut Gary F Bell seperti dikutip oleh Simon Butt dan Tim Lindsey:

*“this provision appeared to ‘defeat the very goal’ of decentralization, because it allowed the central government to override or replace subnational laws, or to enact a law that regulated a particular issue, thus leaving little or no scope for local governments to regulate that issue.”*⁶

Semangat penguatan desentralisasi dan otonomi daerah dalam UU No. 22 Tahun 1999 dikoreksi kembali oleh pemerintah pusat. Kemudian berupaya menggantinya dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang justru merangsang kembali munculnya sentralisasi sehingga berdampak pada pelemahan kemandirian daerah berotonomi.

Hal ini senafas dengan Simon Butt dan Tim Lindsey yang mengatakan:

*“the 2014 Law appears to contain no direct equivalent to Article 10(5) but, in our view, other provisions in the 2014 Law lead to the same or a similar result. Article 19(1) of the new Law grants the central government power to exercise concurrent jurisdiction but, unlike Article 10(5) of the 2004 Law, specifies this to be only in respect of issues falling within its concurrent jurisdiction as specified in the Law”.*⁷

Substansi Pasal 10 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 19 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, mempertegas posisi pemerintah pusat sekaligus kewenangannya. Di satu sisi hal ini melemahkan desentralisasi yang berkonsekuensi menguatnya sentralisasi, tetapi di sisi lain mengebiri kedaulatan (baca: otonomi) daerah.

Sentralisasi semakin kuat dengan kehadiran UU No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

5 W. Jati, “Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi,” *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 743–70.

6 Simon Butt and Tim Lindsey, *Indonesian Law*, 1st ed. (New York: Oxford University Press, 2018): 66.

7 *Ibid.*

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang⁸ yang merubah sejumlah pasal di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.⁹ Dalam analisis Sigit Riyanto dan kawan-kawan, mereka menyatakan bahwa Pasal 166-170 RUU Cipta Kerja merupakan pasal-pasal penting karena cenderung ‘menyapu jagat’ soal keseluruhan pembagian urusan pemerintah konkuren dalam UU Pemerintah Daerah. Pasal ini akan memunculkan perdebatan mendasar soal konsep negara kesatuan yang bersifat sentralistik bertabrakan dengan konsep konfederasi yang sangat kuat di daerah, termasuk konsep federalisme yang lebih merupakan perimbangan antara konsep kekuasaan pusat dan daerah.¹⁰ Mereka kemudian menegaskan, bahwa menghidupkan kembali kewenangan pusat yang sentralistik ke presiden akan sangat berbahaya karena berimplikasi dapat menumpukkan kekuasaan itu ke pusat yang langsung dipegang oleh presiden.¹¹ Dapat dipahami bahwa menguatnya sentralisasi adalah akibat dari kekeliruan memahami prinsip kedaulatan negara kesatuan, terlebih meletakkan kedaulatan di tingkat yang sama dengan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Standar tertentu otonomi daerah bertolak dari isi Pasal 37 ayat (5) UUD 1945. Bentuk negara kesatuan Indonesia sudah menjadi norma fundamental negara yang tidak dapat diubah oleh MPR. Menurut Maria Farida Indrati, norma fundamental negara merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat ‘*pre-supposed*’ atau ‘ditetapkan terlebih dahulu’ oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya.¹² Sangat urgen untuk mendorong MK menciptakan standar tertentu otonomi daerah di Indonesia agar menjadi norma fundamental negara yang wajib ditaati oleh Presiden dan DPR. Sejalan dengan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor

8 Lihat Pasal 176

9 Pasal yang diubah adalah Pasal 16, Pasal 250, Pasal 251, Pasal 252, Pasal 300, Pasal 349, Pasal 350, di antara Pasal 402 dan Pasal 403 UU No. 23 Tahun 2014 disisipkan Pasal 402A

10 Izzati Riyanto, Sumardjono, Hiariej, Sulistiowati, Hernawan, Mochtar, Diantoro, Yuniza, Wardana, “Catatan Kritis Dan Rekomendasi Terhadap Ruu Cipta Kerja,” 2020, 10–12.

11 Riyanto, Sumardjono, Hiariej, Sulistiowati, Hernawan, Mochtar, Diantoro, Yuniza, Wardana.

12 Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, 5th ed. (Yogyakarta: Kanisius, 2011): 46.

12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang berbunyi, “Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi”.

Permasalahan dalam penelitian ini adalah (1) Apakah gagasan standar tertentu otonomi daerah dapat diwujudkan melalui MK untuk mencegah sentralisasi? (2) Apakah standar tertentu otonomi daerah yang diciptakan MK tidak menyalahi fungsinya sebagai “*negative legislator*”?

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang memakai tiga pendekatan. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan dengan tema hukum yang dihadapi. Peraturan perundang-undangan yang ditelaah ialah Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan UU Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Cipta Kerja. Pendekatan konseptual dilakukan dengan menganalisis pemikiran-pemikiran atau ajaran tentang kedaulatan negara kesatuan, *judicial review* dan peranan mahkamah konstitusi sebagai “*negative legislator*” dan “*positive legislator*”. Dari analisis pemikiran-pemikiran dan ajaran-ajaran tersebut kemudian dipakai untuk membangun gagasan standar tertentu otonomi daerah melalui MK untuk mencegah pemerintahan sentralistis. Pendekatan sejarah dilakukan dengan menelusuri naskah pembahasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 pra amandemen dan naskah pembahasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen untuk melihat konsistensi konsep pelaksanaan otonomi daerah dalam UU pemerintahan daerah.

Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran kepustakaan untuk mendapatkan bahan yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Keseluruhan bahan yang diperoleh dijabarkan dan disajikan secara kualitatif.

B. Prinsip Negara Kesatuan, Presiden Sebagai Kepala Pemerintahan, dan *Open Legal Policy*

Daniel J. Elazar berpendapat bahwa:

“The term ‘unitary state’ is a black hole in the political science literature;

a taken-for-granted notion for which it is rare to find a definition.¹³ it is all too often treated as a residual category, used to compare unitary with federal states to highlight the characteristics of the latter.”¹⁴

Dari pendapat Elazar di atas, dapat disimpulkan bahwa ciri utama yang membedakan negara kesatuan dengan negara federal didasarkan pada letak *residual power* (sisa kekuasaan). Bilamana sisa kekuasaan berada di negara-negara bagian, maka bentuk negara demikian berciri federal. Sebaliknya, kalau sisa kekuasaan berada di pemerintah pusat, maka bentuk negaranya berkarakteristik kesatuan. Dari langgam *residual power*, dikembangkan interpretasi sebagai kedaulatan yang berkonklusi pada definisi negara federal dan negara kesatuan. Pada konteks ini kemudian, sisa kekuasaan bertransformasi menjadi kedaulatan. Maka dari itu, mencari tahu sifat negara kesatuan dan negara federal dapat dilihat dari letak kedaulatannya.

Menurut Murat Alakel, “*the root of the concept of sovereignty dates back to the Westphalia Peace in 1648.*”¹⁵ Alakel juga menambahkan, “*in this period, the European states mutually abandoned supporting or intervention so as to protect their co-religionists which located outside of their own territorial jurisdictions, in any problems within the neighbor states.*”¹⁶ Berangkat dari kedaulatan *Westphalian* inilah Daniel J. Elazar menyatakan, “*unitary states were established to follow the Westphalian model, at most as modified by the democratic revolutions of the eighteenth century or their animating principles.*”¹⁷ Prinsip kedaulatan *Westphalian* dialirkan sebagai prinsip kunci dalam negara kesatuan. Oleh karena itu, menurut Daniel J. Elazar, “*the key principle in unitary states is the efficient organization of power. Efficiency is defined that which is designed to maximize control of the center of the peripheries or the top of the pyramid over lower levels, depending on the*

13 And A. Massey Rhodes., R.A.W, P. Carmichael, J. McMilan, *Decentralizing the Civil Service; From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*, 1st ed. (Buckingham: Open University Press, 2003): 3.

14 *Ibid.*

15 Murat Alakel, “Turkish Nation State System in the Context of Sovereignty,” *Alternatives : Turkish Journal Of International Relations* 12, no. 1 (2013): 1–17.

16 *Ibid.*

17 Daniel J. Elazar, “Contrasting Unitary and Federal System,” *International Political Science Review* 18, no. 3 (1997): 237–51.

degree of republican or democratic government involved.”¹⁸ Sampai titik ini dapat diketahui dan dipahami bahwa kekuasaan dalam negara kesatuan ditata dan dikendalikan secara terpusat oleh pemegang kekuasaan di tingkat pusat sampai pada level pemerintahan daerah.

Prinsip kedaulatan *Westphalian* yang mengilhami prinsip negara kesatuan tergambar dari ilustrasi yang dikemukakan oleh Seyom Brown yang dikutip oleh Andreas Osiander. Menurutnya, “*the ‘Westphalian principles’ and elaborates that even to this day two principles of interstate relations codified in 1648 constitute the normative core of international law: (1) the government of each country is unequivocally sovereign within its territorial jurisdiction, and (2) Countries shall not interfere in each other’s domestic affairs.*”¹⁹ Relasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan merupakan relasi dua subyek hukum. Sebagai subyek hukum, maka pemerintah daerah memiliki kedaulatan (baca: kewenangan) yang tidak dapat lagi dikurangi, dihapus, dipindahkan, ataupun ditarik oleh pemerintah pusat karena pemerintah pusat telah menentukan dan menetapkan jumlah kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah. Penentuan dan penetapan jumlah kewenangan kepada setiap tingkatan pemerintahan daerah menegaskan adanya pembatasan intervensi pemerintah pusat. Pembatasan merupakan perwujudan dari eksistensi pemerintah daerah sebagai satuan otonomi teritorial. Menurut Bagir Manan, satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi) yang menjadi urusan rumah tangganya.²⁰ Untuk menjaga keutuhan negara kesatuan dan memastikan terlaksananya fungsi pemerintahan, maka peran yang dimainkan oleh pemerintah pusat ialah pengawasan.

Dalam hal kedaulatan negara kesatuan, C.F. Strong mengemukakan, “*the essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the*

18 *Ibid.*

19 Andreas Osiander, “And the Westphalian Myth,” *International Organization*, 2001, 251–87.

20 Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, ed. Budi Agus Huda, Nimatul dan Riswandi, IV (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2005): 34.

constitution of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one."²¹ Apabila memaknai kedaulatan dalam negara kesatuan yang tidak dapat dibagi paralel dengan pengertian kedaulatan dari Jean Bodin dan Jean-Jacques Rousseau, menurut Jean Bodin, "*the sovereignty is indivisible: a truly sovereign authority must have all the power so that a state could legitimately work,*"²² sedangkan Jean-Jacques Rousseau mengatakan, "*the sovereignty is indivisible and inalienable.*"²³ Berangkat dari pendapat Jean Bodin dan Jean-Jacques Rousseau, maka dapat dipahami bahwa kedaulatan yang berada di tangan pemerintah pusat sebagaimana dikemukakan oleh C.F. Strong didasarkan pada hakikat kedaulatan dari Jean Bodin dan Jean-Jacques Rousseau. Namun, C.F. Strong hanya mengutip pandangan Rousseau secara sebagian dan menggolongkannya sebagai kedaulatan internal.²⁴

Ukuran kedaulatan sebagai prinsip dasar dalam negara kesatuan, juga disampaikan Rod Hague dan Martin Harrop. Keduanya berpendapat, "*most states are unitary, meaning that sovereignty lies exclusively with the central government.*"²⁵ Adapun Moyra Grant tidak menyebut kedaulatan secara spesifik. Menurut Grant, *ultimate power and authority for the exercise of the functions of a state are concentrated in the hands of a central body.*²⁶ Berpegang pada hakikat kedaulatan dari Jean Bodin, Jean-Jacques Rousseau, C.F. Strong, Rod Hague, Martin Harrop, dan Moyra Grant, maka sisa kekuasaan merupakan tolok ukur negara kesatuan. Dari letak sisa kekuasaan bermakna kedaulatan maka pemerintah pusat bersama pemerintah daerah menentukan kewenangan masing-masing.

Residual power dan model *Wheshphalian* menjadi dasar lahirnya kedaulatan dalam negara kesatuan yang seharusnya dipahami secara utuh. Negara tidak boleh ditafsirkan hanya satu lingkup pemerintah pusat saja

21 Strong, *Modern Potical Constitutions An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*.

22 Jari Uimonen, *From Unitary State to Plural Asymmetric State: Indigenous Quest in France, New Zealand and Canada* (Lapin Yliopisto: Lapland University Press, 2013): 54.

23 *Ibid*, hlm. 56.

24 Strong, *Modern Potical Constitutions An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*: 80.

25 Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics*, 6th ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2004): 236.

26 Moyra Grant, *The UK Parliament* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009): 163.

melainkan dilihat dalam satu komponen yang terdiri dari pemerintah nasional, pemerintah provinsi, dan pemerintah daerah di bawah provinsi sebagaimana dikemukakan oleh Theo. A. J. Toonen, *“the state is not identified with the national government, but national, provincial and local governments are interpreted as compound, internally complex organic parts of the entire state.”*²⁷ Manifestasi dari kedaulatan daerah bernama otonomi yang di dalamnya berisi kewenangan. Pencantumannya dalam UU pemerintahan daerah tidak boleh dimaknai sebagai pemberian dari pemerintah pusat, melainkan sebagai bentuk pengakuan negara atas otonomi daerah.

Kekhilafan memahami kedaulatan dalam negara kesatuan, kemudian dikawinkan dengan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 berbuah menjadi ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23/2014. Ketentuan ini hendak mempertegas kekuasaan pemerintah pusat dipegang oleh Presiden yang bermakna sama dengan kedaulatan dari perspektif Jean Bodin dan Jean Jacques Rousseau serta sarjana lainnya. Muhammad Ali Syafaat menilai, penempatan ketentuan tersebut di dalam UU Pemerintahan Daerah hendak menegaskan bahwa otonomi daerah yang dibentuk melalui desentralisasi adalah pemberian dari pemerintah pusat.²⁸ Akan tetapi menurut Johan Rudolf Thorbecke, *“the concept of the decentralized unitary state in effect refers to the work of the person who was largely responsible for designing the system in the middle of the last century.”*²⁹ Sejatinya otonomi daerah bukan berasal dari kekuasaan Presiden yang diberikan melalui desentralisasi. Sebab menurut Theo. A. J. Toonen, *“local governments are ‘living’ entities and not creatures of the state. The ‘organic’ municipality has a relative autonomy and independent strength of its own. The viability of a local government as a municipality needs, however, to be recognized and authorized by the other parts of the state system. Once established by an act of the national legislature*

27 THEO A.J. TOONEN, “The Unitary State As a System of Co-Governance: The Case of the Netherlands,” *Public Administration* 68, no. 3 (1990): 281–96, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1990.tb00760.x>.

28 Muchammad Ali Syafaat, “Sentralisasi Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” Focus Group Discussion (Jakarta, n.d.).

29 THEO A.J. TOONEN, “The Unitary State As a System of Co-Governance: The Case of the Netherlands,” *Public Administration* 68, no. 3 (1990): 283, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1990.tb00760.x>.

on behalf of the state as a whole, a local community takes on all the legal and political status of a municipality and is considered to have an 'inner strength' of its own."³⁰ Jadi, otonomi daerah merupakan hak asli daerah yang tidak bersumber dari kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Johan Rudolf Thorbecke menyatakan,

*"the principle of the unitary state refers to the organic interdependence- 'unity'-of the state and its component parts. Given the interdependence among relatively autonomous 'parts' of the system as a whole, the basic point of departure is not that the central exercise of state authority is necessary to maintain unity. On the contrary, the assumption is that unity among the component parts and elements is necessary to generate state authority. Although authority has a self-reinforcing tendency, state authority is not the source, but the outcome of unity (read: consensus) among the relatively autonomous component parts. This unity is not given and needs to be elaborated by the constituent parts and elements".*³¹

Sebagai konsensus antara pemerintah pusat dan daerah, maka otonomi daerah harus dipertahankan sebagai hasil kesepakatan bersama sejak terbentuknya NKRI. Merujuk pada *the Organic State theory*, kata Theo. A. J. Toonen, *"the idea of the unitary state refers to the need for arrangements for conflict resolution, consensus building, and mutual adjustment. State structures should facilitate the generation of concurrence, agreement, and approval among the component parts and constituent elements (individuals) of the state, with respect to collective decisions."*³² Dengan demikian, mengurangi, memindahkan, dan/atau menghapus isi otonomi daerah bukan fasilitas kekuasaan presiden melainkan sebaliknya. Presiden senantiasa memegang teguh konsensus negara kesatuan.

Dalam konteks pembagian kekuasaan, konsensus yang tercipta antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan dinamakan distribusi kekuasaan secara vertikal. Arthur Maass menyebutnya dengan istilah *areal*

30 *Ibid*, hlm. 285.

31 *Ibid*, hlm. 284.

32 *Ibid*.

division of power,³³ sedangkan Carl J. Friedrich menyebutnya *territorial division of power*.³⁴ Pembagian kekuasaan secara vertikal menggambarkan karakter negara hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, salah satu ciri negara hukum adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara.³⁵ Pembagian kekuasaan secara vertikal menjadi satu keniscayaan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis karena pembagian kekuasaan secara vertikal atau lazim disebut dengan pembagian kekuasaan secara teritorial atau kewilayahan akan menghasilkan desentralisasi dan otonomi daerah.

Pembagian kekuasaan secara vertikal juga dikonsepsikan sebagai benteng untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, sebab kekuasaan selain dibagi menurut fungsinya, dibagi pula menurut tingkatannya.³⁶ Baik *separation of power* maupun *distribution of power* merupakan cara atau mekanisme pembatasan kekuasaan agar tidak terkonsentrasi di satu cabang kekuasaan dalam negara. Peter kekuasaan Cane menyatakan, “*the separation of power provides a bulwark against such abuse.*”³⁷ Baik *separation of power* maupun *distribution of power* hanya berbeda dari segi fungsi dan tingkatan, namun hakikatnya ialah pembatasan kekuasaan dalam bingkai saling mengawasi dan saling mengimbangi.

Seperti halnya di negara-negara Eropa, menurut Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, and Harald Baldersheim,

“the 47 member states of the Council of Europe adopted the ‘European Charter of Local Self-Government’ in 1985. This charter has become a primary instrument for protecting and promoting local self-government. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe therefore regularly monitors the situation of local and regional democracy in the member states

33 Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik Dan Hukum*, ed. Risman Sikumbang, 1st ed. (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007): 47.

34 *Ibid.*

35 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009): 281.

36 Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 30th ed. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007): 138.

37 Peter Cane, *Administrative Law*, ed. Paul Craig, 5th ed. (New York: Oxford University Press, 2011): 23.

of the Council of Europe. Some 50 country reports have been drafted since 1995. These reports give a helpful first insight into the situation in these countries; some of them, however, are not focused on the local level, are to some extent policy driven and fail to produce comparable data."³⁸

Pada konteks inilah, MK didorong untuk menggagas hal yang serupa *the European Charter of Local Self-Government in 1985*, yang telah diadopsi oleh negara anggota Dewan Eropa menjadi standar tertentu otonomi daerah. Standar tertentu otonomi daerah yang digagas MK akan menjadi instrumen utama dan pedoman bagi Presiden dan DPR manakala merevisi atau mengganti UU Pemerintahan Daerah. Walaupun mereka menilai, "*local autonomy can also be controversial and can result in conflicts between central and local government when local authorities sometimes refuse to dance to the tunes of central government.*"³⁹ Namun, setidaknya terdapat rujukan sebagai dalil menjaga dan mempertahankan *local autonomy* bagi negara-negara di Eropa. *Local autonomy* adalah salah satu fitur paling *fundamental* dari otonomi daerah.⁴⁰ Sebagai fitur yang paling fundamental bagi daerah, maka otonomi daerah haruslah senantiasa dipertahankan dan tidak mudah di redesain sesuai dengan kebijakan rezim pemerintahan yang berkuasa.

Selanjutnya tentang *open legal policy*. Setidaknya terdapat dua pendapat MK yang tidak tegas. Pertama, apabila berdasarkan keempat prinsip tersebut pembentuk undang-undang berpendapat bahwa pendidikan menengah lebih tepat diserahkan kepada pemerintah daerah provinsi maka hal itu tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Hal itu merupakan kebijakan hukum pembentuk undang-undang.⁴¹ Kedua, oleh karena itu, apabila undang-undang, dalam batas-batas tertentu, juga memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan yang berkenaan atau bersangkutan paut dengan hajat hidup orang banyak. Hal itu tidaklah bertentangan dengan UUD

38 Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, and Harald Baldersheim, "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)," *Regional and Federal Studies* 26, no. 3 (2016): 322, <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>

39 *Ibid.*

40 Andreas Ladner and Nicolas Keuffer, "Creating an Index of Local Autonomy—Theoretical, Conceptual, and Empirical Issues," *Regional and Federal Studies* 31, no. 2 (2021): 209–34, <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1464443>.

41 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIV/2016.

1945, khususnya Pasal 33 ayat (2). Hal itu sepenuhnya merupakan kebijakan pembentuk undang-undang. Demikian pula sebaliknya, apabila pembentuk undang-undang berpendapat bahwa jika urusan demikian lebih tepat kalau diserahkan kepada Pemerintah Pusat, hal itu pun sepenuhnya merupakan kebijakan pembentuk undang-undang.⁴²

Bilamana pendapat MK tersebut dimaknai menggunakan analisis dari Iwan Satriawan dan Tanto Lailam bahwa konsepsi *open legal policy* dalam putusan MK belum memiliki batasan yang jelas menurut konstitusi (UUD 1945), sehingga pengertian *positive legislature* dan *negative legislature* sering dikacaukan dalam praktik pembentukan dan pengujian undang-undang.⁴³ Maka MK dalam batas penalaran yang wajar seolah-olah mengenyampingkan upaya mendalami asal-mula kedaulatan dalam negara kesatuan. Kecenderungan yang muncul, MK tidak memosisikan diri sebagai pelindung otonomi daerah untuk mencegah sentralisasi. Padahal menurut Radita Ajie, prinsip konstitusional *open legal policy* bukanlah kertas kosong yang bisa ditulis apa saja pembentuk undang-undang.⁴⁴ Mestinya MK tidak membiarkan Presiden dan DPR mendalilkan *open legal policy* untuk melegitimasi kebijakannya. Jika hal ini terus dibiarkan tanpa standar tertentu otonomi daerah, maka arah desentralisasi dan otonomi daerah akan selalu mengikuti kebijakan presiden dan DPR. Terlebih pasca perubahan UUD 1945 adanya kecenderungan presiden memperbesar dukungan dari partai politik di DPR semakin mempermudah bagi presiden mewujudkan proyeksi kebijakannya.

C. MK dan Standar Tertentu Otonomi Daerah

Saunders yang dikutip oleh Albert H. Y. Chen mengatakan, *the core functions of constitutional courts as they originally evolved have been the review of the constitutionality of laws and the adjudication of jurisdictional*

42 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XIII/2015.

43 Iwan Satriawan and Tanto Lailam, "Open Legal Policy Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Pembentukan Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 559, <https://doi.org/10.31078/jk1636>.

44 Radita Ajie, "Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Legislasi Indonesia (Indonesian Journal of Legislation)* Vol. 13, no. No.2 Juni (2016): 111–20.

*disputes among different branches, organs and levels of government; the precise boundary between the jurisdiction of a constitutional court and that of ordinary courts in the same legal system is sometimes contested.*⁴⁵ Perkembangan yurisdiksi MK sampai pada organ pemerintahan daerah menggambarkan otonomi daerah menjadi variabel penting dalam negara demokrasi. Maka menguji UU yang mengganggu kedaulatannya guna menegakkan prinsip *checks and balances*. Prinsip *checks and balances* menurut Afan Gaffar, tidak hanya menyangkut mekanisme hubungan antara lembaga-lembaga negara yang ada di pusat, pemerintahan atau pemerintahan nasional, tetapi hal itu dapat mencakup mekanisme hubungan kekuasaan antara pemerintahan nasional dengan pemerintahan daerah, atau antara pemerintahan daerah yang satu dengan pemerintahan daerah yang lainnya.⁴⁶ Adanya beberapa kepala daerah kabupaten/kota yang mengajukan *judicial review* terhadap UU Pemerintahan Daerah dan UU lainnya yang berkaitan dengan kewenangan daerahnya melalui MK haruslah dimaknai bahwa upaya mereka dalam rangka mewujudkan dan menegakkan mekanisme *checks and balances* antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus berupaya mempertahankan kedaulatan (baca: otonomi) mereka.

Judicial review memiliki keutamaan karena memberi kekuasaan kepada MK bertindak sebagai *negative legislator* ataupun sebagai *positive legislator* untuk menegakkan konstitusi, demokrasi, dan negara hukum. Adrian Vermeule mengatakan, “*the first virtue of any theory of constitutional adjudication is a theory of judicial review – of judicial power to override legislative commands.*”⁴⁷ UU yang mengancam otonomi daerah hanya dapat dibatalkan oleh MK, namun, MK seyogyanya tidak sekadar membatalkan UU karena kecenderungan pengadilan di dunia sudah menunjukkan praktik *judicial activism*.

45 Albert H. Chen Y., “Constitutional Courts in Asia Western Origins and Asian Practice,” in *Constitutional Courts in Asia A Comparative Perspective*, ed. Albert H. Y. Chen and Andrew Harding, 1st ed. (New York: Cambridge University Press, 2018), 1–31, <https://doi.org/10.1017/9781108163903>.

46 Afan Gaffar, “Pemilihan Presiden Dan Penciptaan Mekanisme Checks and Balances: Menuju Penciptaan Sistem Presidensial Murni,” *Ilmu Sosial & Ilmu Politik* 4, no. 1 (2000): 33–61.

47 Michael J. Perry, *Constitutional Rights, Moral Controversy, and the Supreme Court*, 1st ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2009): 1.

Kenneth F. Warren menyatakan, “*observers have pointed out that the role the courts play in American government has changed significantly since the early days of the republic, but the most dramatic changes have occurred since the 1930s, especially during the decade of the 1970s.*”⁴⁸ Warren menegaskan, saat ini pengadilan memainkan peran penting karena saat ini sedang mempraktikkan *judicial activism*.⁴⁹ Untuk mencapai tujuan negara harus pula ditegakkan konstitusi, demokrasi, dan negara hukum melalui peran yang signifikan, kendatipun menurut Warren, “*the transition from a rather passive judiciary to an activist one has had a profound impact on the relationship between the courts and administrative agencies.*”⁵⁰ Memerankan *judicial activism* jauh lebih berkeadilan daripada sekadar disiplin menahan diri dari ketidakadilan.

Istilah *judicial activism* menurut Waris Husain diperkenalkan oleh Arthur M. Schlesinger pada tahun 1947 *to describe the split in ideologies on the United States Supreme Court at the time*.⁵¹ Husain mengutip John Q. Barrett yang mengatakan, “*with one group of justices arguing in favor of ‘judicial activism’ as a means ‘to achieve social justice’ and another arguing in favor of judicial restraint as a means of allowing elected officials the right to pursue policies ‘that a majority [of voters] might wish.’*”⁵² *Judicial activism* muncul ketika pengadilan tidak membatasi diri mereka sendiri untuk mengadili pertentangan hukum tetapi berpetualang untuk membuat kebijakan sosial, yang dengan demikian mempengaruhi lebih banyak orang dan kepentingan daripada jika mereka membatasi diri pada penyelesaian perselisihan yang sempit.⁵³ Kecenderungan rezim pemerintahan di Indonesia yang selalu tergoда dengan sentralisasi untuk memperbesar kekuasaannya maka mencegahnya menjadi

48 Kenneth F. Warren, *Administrative Law in the Political System*, 5th ed. (Philadelphia: Westview Press, 2011): 371.

49 *Ibid*, hlm. 372.

50 *Ibid*.

51 Waris Husain, *The Judicialization of Politics in Pakistan: A Comparative Study of Judicial Restraint and Its Development in India, the Us and Pakistan*, 1st ed. (New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2018): 3.

52 *Ibid*.

53 Kenneth M. Holland, “Introduction,” in *Judicial Activism in Comparative Perspective*, ed. Kenneth M. Holland, 1st ed. (New York: St. Martin Press, 1991), 1–11, <https://doi.org/10.1007/978-1-349-11774-1>.

wajib bagi MK.

D. Gagasan Standar Tertentu Otonomi Daerah Melalui *Judicial Review*

Björn Dressel yang dikutip oleh Simon Butt menilai, “*the Indonesian Constitutional Court is not only progressive by Indonesian standards; it has also been described as ‘activist’ by world standards.*”⁵⁴ Chaihark Hahm menambahkan, “*and could perhaps be categorized alongside the South Korean Constitutional Court.*”⁵⁵ Simon Butt menyebut MK Indonesia “*as amongst the most activist of the Asian constitutional courts.*”⁵⁶ Ironinya, MK yang melegenda karena putusan-putusannya yang bertaraf *judicial activism* tidak tercermin dalam pengujian UU No. 23/2014. MK seolah-olah mempertahankan pandangannya tentang penarikan kewenangan daerah di bidang pendidikan dan kelistrikan dilegitimasi oleh doktrin kedaulatan negara kesatuan di tangan pemerintah pusat, presiden pemegang kekuasaan pemerintahan, dan *open legal policy*. MK tidak melakukan ijtihad untuk menelusuri kedaulatan dalam negara kesatuan itu yang bersumber dari *residual power* dan berakar dari prinsip kedaulatan *Whestphalian*.

Selain itu, MK tidak mempertimbangkan *original intent* pembentuk UUD 1945 dalam merumuskan bentuk negara kesatuan. Dalam rapat BPUPKI, tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin mengatakan:

“*Jadi, dengan segala kesederhanaan saya berkeyakinan bahwa konstitusi Republik Indonesia hanya dapat disusun kalau didasarkan atas negara kesatuan, dengan mewujudkan segala syarat-syarat untuk mementingkan daerah; pembagian kekuasaan di pusat antara badan-badan pusat sendiri dan pembagian kekuasaan rakyat antara badan pusat dan badan daerah, haruslah diatur dengan keadilan dan kebijaksanaan, sehingga dapatlah daerah-daerah itu mementingkan keadaan-keadaan istimewa dengan tidak menyimpang kepada negara sekutu.*”⁵⁷

54 Simon Butt, “Indonesia’s Constitutional Court and Indonesia’s Electoral System,” in *Constitutional Courts in Asia; A Comparative Perspective*, ed. Albert. Y. Chen and Andrew Harding, 1st ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), 214–39, <https://doi.org/10.1017/9781108163903>.

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*

57 Saafroedin Bahar, ed., *Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan*

Kemudian pada sidang PPKI, tanggal 18 Agustus 1945 (lanjutan), Amir mengatakan:

“...supaya pemerintahan kita disusun dengan sedemikian rupa, sehingga diadakan deconcentration sebesar-besarnya. Pulau-pulau di luar Jawa supaya diberi pemerintahan di sana, supaya rakyat berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya.⁵⁸ Ratulangi membenarkan pendapat Amir dan menegaskan lagi, ...supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, menurut kehendak sendiri, tentu dengan memakai pikiran persetujuan bahwa daerah-daerah itu adalah daerah daripada Indonesia, dari satu Negara.”

Kutipan pidato tersebut menyiratkan maksud dipilihnya bentuk negara kesatuan, yaitu bertitik berat pada desentralisasi dan otonomi daerah yang diatur berdasar prinsip keadilan dan kebijaksanaan. Secara tersirat, terdapat konsensus dan standar tertentu otonomi daerah, pun halnya dalam amandemen UUD 1945 terkait Pasal 18. Valina Singka Subekti dari Fraksi Utusan Golongan mengatakan:

“Perlu adanya penegasan mengenai otonomi daerah. Mengenai amandemen UUD 1945 harus secara jelas menjabarkan hak dan wewenang daerah-daerah di dalam melaksanakan fungsi sosial-politik dan pemerintahannya maupun fungsi ekonominya. Hal ini sangat krusial mengingat berbagai gejolak daerah yang terjadi di berbagai belahan tanah air Indonesia tercinta akhir-akhir ini, yang pada intinya menggugat ketidakadilan ekonomi dan politik yang terjadi 50 tahun terakhir, baik pada masa kekuasaan rezim Soekarno, maupun rezim Soeharto. Daerah-daerah selama ini merasa diperas dan dimanfaatkan untuk akumulasi kekuasaan Pemerintah Pusat.”⁵⁹

Fraksi Partai Bulan Bintang justru menghendaki adanya pembagian

Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 3rd ed. (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995): 188.

58 RM. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945* (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004): 479.

59 *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, 2nd ed. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010): 1117.

kewenangan yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945. Hamdan Zoelva mengemukakan pendapat fraksinya:

Dalam Undang-Undang Dasar ini seharusnya ditentukan secara jelas apa-apa saja yang diserahkan kepada pemerintah daerah. Menurut fraksi kami, masalah pembagian kewenangan ini walaupun pada hal-hal yang pokok saja perlu diatur dalam Undang-Undang Dasar ini untuk memberikan jaminan dan kejelasan kepada daerah-daerah sebagai pembentuk republik ini sekaligus menghindari ancaman disintegrasi bangsa pada saat ini yang dipicu oleh ketidakpuasan daerah.⁶⁰

Hamdan Zoelva kembali menegaskan pendapat fraksinya pada Rapat Panitia Ad Hoc I MPR ke-8, 14 Desember 1999. Ia mengatakan, perlu kita atur dalam Undang-Undang Dasar ini, sejauh mana kewenangan pemerintah pusat, sejauh mana apa yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, sejauh mana apa yang menjadi kewenangan pemerintah daerah ini.⁶¹

MK mengabaikan *original intent* pembentuk UUD 1945. Padahal MK mengetahui rekam jejak kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Pokok-pokok pikiran Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan Penjelasannya sebelum dan sesudah perubahan ternyata dijabarkan berbeda-beda dalam setiap UU yang dibentuk. Realitas ini sejalan dengan penilaian Wasisto Raharjo Jati, bahwa kebijakan desentralisasi otonomi daerah yang berlangsung di Indonesia masih setengah hati. Hal itu ditunjukkan dengan pola *zig-zag* antara sentralisasi dan desentralisasi dalam menyusun paradigma otonomi daerah.⁶² Untuk mengatasi problematika otonomi daerah akibat kekeliruan menerjemahkan *original intent* pembentuk UUD 1945 diperlukan ijtihad MK. Ijtihad MK sekaligus menjernihkan pemahaman kedaulatan dalam negara kesatuan, Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, dan *open legal policy* supaya tidak menjadi “cek kosong” yang bebas ditulis pemerintah pusat.

Gagasan standar tertentu otonomi daerah melalui MK konstitusional. Dikarenakan bagaimanapun, proses politik dalam membentuk UU

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 1114.

⁶¹ *Ibid*, hlm. 1123.

⁶² W. Jati, “Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi,” *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 743–70.

pemerintahan daerah sukar dipisahkan dari kepentingan politik pemerintah pusat, terutama menghindari terabainya gagasan pendiri bangsa tentang otonomi daerah. Ibnu Sina Chandranegara juga menyinyalir, tidak dapat dipungkiri terdapat banyak UU yang sarat dengan kepentingan golongan tertentu sehingga bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi dan MK pun menyatakan bahwa norma (atau bahkan UU tersebut inkonstitusional).⁶³ Jika proses politik di DPR dalam membentuk UU pemerintahan daerah bersama pemerintah (baca: presiden) menjiwai *original intent* pendiri bangsa, otonomi daerah tidak diusik. Meminjam bahasa Niels Petersen, *if the political process worked perfectly and if it took all relevant societal interests into account in the decision-making process, we would not need constitutional courts*.⁶⁴ Apalagi di tengah menguatnya isu oligarki mengendalikan pemerintahan dan DPR yang berdampak pada pelemahan otonomi daerah.

Niels Petersen memaparkan lima konstelasi di mana *judicial review* memainkan peran penting dalam mengimbangi proses politik.⁶⁵ Konstelasi kelima menurut Niels Petersen adalah *the constitutional court serves as a competition agency preventing collusions of the political elites that try to manipulate the political process in their favour. The court may intervene if certain decisions have external effects and disfavour groups that could not participate in the decision-making process*.⁶⁶ Relevan mengaitkan pendapat Niels Petersen dengan perubahan UU No. 22 Tahun 1999 menjadi UU No. 32 Tahun 2004. Dalam pandangan Ryaas Rasyid yang dikutip Mudiwati Rahmatunnisa, Paket UU No. 32 Tahun 2004 telah membatalkan otonomi daerah karena banyak kewenangan kabupaten atau kota ditarik kembali baik oleh pusat maupun provinsi.⁶⁷ Sealur dengan Mudiwati Rahmatunnisa

63 Ibnu Sina Chandranegara, "Penafsiran Hakim Atas Undang-Undang Yang Mengubah Undang-Undang Dasar," in *Masa Depan Mahkamah Konstitusi Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi Dan Pemajuan Hak Asasi Manusia*, ed. Ismail Rachmawati, Dwi Utari Christina dan Hasani (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013), 29–79.

64 Niels Petersen, *Proportionality and Judicial Activism; Fundamental Rights Ajudication In Canada, Germany, and South Africa*, 1st ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2017): 18.

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*

67 Mudiwati Rahmatunnisa, "Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Di Era Reformasi," *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2, no. 3 (2015): 505–22, <https://doi.org/10.24054/padjadjaran.v2i3.10000>.

yang beropini, semangat resentralisasi dari keberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 khususnya menyangkut kondisi menguatnya pengaruh provinsi sebagai wakil pusat dan Kemendagri dalam penyelenggaraan berbagai urusan di daerah. Berbagai pengaturan dalam UU No. 32 Tahun 2004 pada intinya telah melemahkan posisi tawar pemerintah kabupaten berhadapan dengan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.⁶⁸ Penekanannya selain penguatan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintah pusat juga disertai pemindahan kewenangan ke provinsi.

Kendatipun terdapat kalangan yang menilai UU No. 22 Tahun 1999 menunjukkan ciri federalistik, salah satunya datang dari Adnan Buyung Nasution yang mengatakan bahwa pemerintah (pusat) tidak kuasa menjalankan pengawasan terhadap kebijakan daerah. Pola koordinasi antar satuan pemerintahan yang sengaja dikembangkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 telah disalahartikan sebagai bentuk separasi dalam bentuk *federal arrangement*.⁶⁹ Pandangan ini tidak sepenuhnya diterima. Pengaturan hubungan Pusat-Daerah yang berciri federalistik ditemukan praktiknya pada negara yang bersistem kesatuan. Menurut Rod Hague dan Martin Harrop, hubungan antara pusat dan daerah mengambil satu dari dua jenis: *dual* atau *fused*.⁷⁰ Menurut Martin Harrop, “*Dual system of local government (as in Britain) maintains a formal separation of central and local government. Although the centre is sovereign, local authorities are not seen as part of a single state structure.*”⁷¹ Kendati antara Pusat dan Daerah terpisah secara formal namun kedaulatan tetap berada di Pusat. Karakter dari *dual system* ini mirip dengan corak hubungan Pusat dan Daerah yang dianut dalam UU No. 22 Tahun 1999. Menurut Simon Butt dan Tim Lindsey, “*a key feature of the 1999 framework was devolution of more power to cities and counties than to provinces.*”⁷² Secara prinsip, fokus

org/10.22304/pjih.v2n3.a5.

68 *Ibid.*

69 Enny Nurbaningsih, “Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas,” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 23, no. 1 (2011): 168–90, <https://doi.org/10.22146/jmh.16197>.

70 Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics*, 6th ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2004): 243.

71 *Ibid.*

72 Simon Butt and Tim Lindsay, *Indonesian Law*, 1st ed. (New York: Oxford University Press, 2018): 66.

otonomi lokal berada di level kabupaten dan kota karena yang paling dekat dengan masyarakat dibandingkan provinsi.

Hubungan Pusat dan Daerah yang nyaris menyerupai Inggris tersebut kemudian diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang memperkuat kewenangan pemerintah pusat dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Karakteristik yang dibangunnya condong menggunakan *fused system*. *Fused system* adalah sistem pemerintahan daerah di negara kesatuan di mana pejabat pusat secara langsung mengawasi kerja pemerintah daerah.⁷³ Sistem ini dipraktikkan di Perancis. Dalam *fused system* seperti di Perancis, kabupaten atau kota merupakan bagian dari sistem administrasi yang seragam yang berlaku di seluruh negeri, dengan pejabat yang ditunjuk secara terpusat yang mengawasi dewan-dewan lokal.⁷⁴ Jadi, pemerintah daerah dalam negara yang menerapkan *dual system* menurut Kenneth Newton dan Jan W. Van Deth

*“have more independence than in fused systems but within the authority of central government.”*⁷⁵ *The United Kingdom* menurut Mark Ryan, *has a unitary state. In constitutional terms this means that power is focused and centralised in the apex of Parliament (which is generally controlled by central government). Historically, however, power has been decentralised to local government (local authorities) to carry out governmental functions at a local level. Further, in recent years power has also been devolved to regional bodies in Scotland, Wales, Northern Ireland and London.*⁷⁶

Desain hubungan Pusat-Daerah di Indonesia menunjukkan inkonsistensi yang disebabkan oleh absennya standar tertentu otonomi daerah.

E. MK Sebagai “Negative Legislator” dan “Positive Legislator”

73 Kenneth Newton and Jan W. van Deth, *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*, *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806810>: 118.

74 Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics*, 6th ed. (New York: Palgrave Macmillan, 2004): 236.

75 Kenneth Newton and Jan W. van Deth, *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*, *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806810>: 118.

76 Mark Ryan, *Unlocking Constitutional & Administrative Law*, 3rd ed. (New York: Routledge, 2014): 345.

Menurut Allan R. Brewer-Carias, pada awal abad ke-20, Hans Kelsen, dalam artikelnya yang terkenal “*La garantie juridictionnelle de la constitution (La justice constitutionnelle)*,” yang dipublikasikan pada tahun 1928, dalam *the Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, mulai menulis untuk pembaca yang tidak berbahasa Jerman tentang mahkamah konstitusi sebagai “*negative legislators*”.⁷⁷ Namun demikian, bukan berarti MK dilarang atau harus disiplin dengan fungsinya sebagai “*negative legislator*” tetapi dapat pula berfungsi sebagai “*positive legislator*”. Sebagaimana dikemukakan oleh Brewer-Carias, faktanya adalah, pada permulaan abad ke-21,

*“that there is no doubt that constitutional courts are no longer confined to be negative legislators in the traditional way, because their role is no longer reduced when controlling the constitutionality of statutes, to declare their unconstitutionality, or to annul them when contrary to the Constitution. Constitutional courts have progressively assumed a more active role when reviewing legislative acts vis-à-vis the Constitution.”*⁷⁸

Dapat dimaknai bahwa memainkan peran sebagai “*positive legislator*” bukan bermakna membajak fungsi badan legislatif sebagai *positive legislator*, sebab di antara MK dan badan legislatif sudah ditetapkan fungsinya masing-masing dalam Konstitusi.

Melaksanakan fungsi *judicial review*, dalam konteks peran sebagai “*positive legislator*” menjadikan MK tidak sedang menjalankan fungsi badan legislatif, sebab menjalankan keduanya menyimpangi prinsip pemisahan kekuasaan, tetapi peran tersebut dikategorikan sebagai membantu menyempurnakan atau membantu mengerjakan tugas badan legislatif. Hal ini disebabkan bagaimanapun proses pembentukan legislasi di badan legislatif tak terhindarkan adanya kekhilafan atau kesengajaan membuat norma hukum yang bertentangan dengan Konstitusi. Allan R. Brewer-Carias mengatakan, MK juga tunduk pada prinsip *separation of powers* dan oleh karena itu MK

77 Allan R. Brewer-Carias, *Constitutional Courts as Positive Legislators; A Comparative Law Study* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511994760>: 5.

78 *Ibid.*

bukan *legislator* karena fungsi legislatif ditugaskan dalam Konstitusi kepada badan legislatif. MK dapat membantu legislator menyempurnakan fungsi mereka, tetapi MK tidak dapat menggantikan legislator untuk membuat legislasi.⁷⁹ Bertindak menyempurnakan tugas badan legislatif maka peran MK sebagai “*positive legislator*” dapat menjadi pintu masuk bagi MK untuk menggagas standar tertentu otonomi daerah.

Gagasan standar tertentu otonomi daerah dapat terealisasi melalui MK karena MK dalam beberapa putusannya bukan hanya sekedar membatalkan UU namun acapkali membuat norma baru. Norma baru yang dibuat MK dalam putusannya diakui oleh Ni'matul Huda. Menurutnya, MK sendiri yang semula putusannya hanya sekedar menyatakan suatu norma atau undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, kemudian berkembang dengan memberikan tafsir suatu norma atau undang-undang yang diuji agar memenuhi syarat konstusionalitas sehingga tidak terhindarkan MK membuat norma baru.⁸⁰ Jadi, MK telah bergerak ke jalur *judicial activism* dan tidak lagi mempertahankan atau mendisiplinkan diri pada *judicial restraint*.

Ibnu Sina Chandranegara menilai, *judicial activism* yang dilakukan MK saat ini tidak terpaku kepada pengujian norma belaka, namun terdapat upaya MK untuk melakukan pembenahan norma sehingga gagasan norma tersebut dapat diejawantahkan menjadi yang lebih baik.⁸¹ Dasar distribusi kewenangan yang ditetapkan dalam Pasal 13 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, harus dibatalkan oleh MK agar sejalan dengan orisinalitas kedaulatan dalam negara kesatuan. Pencantuman prinsip demikian bukan merupakan penjabaran dari konsep kedaulatan dalam negara kesatuan. Selain itu, legitimasinya tidak dapat dilandaskan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Jika melegitimasi prinsip distribusi kewenangan antara pusat-daerah

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Ni'matul Huda, “Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Satu Atap Mahkamah Konstitusi,” *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI; Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi Dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, ed. Dri Utari Christina R dan Ismail Hasani, 1st ed. (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013), 485–504: 497.

⁸¹ Ibnu Sina Chandranegara, “Penafsiran Hakim Atas Undang-Undang Yang Mengubah Undang-Undang Dasar,” in *Masa Depan Mahkamah Konstitusi Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi Dan Pemajuan Hak Asasi Manusia*, ed. Ismail Rachmawati, Dwi Utari Christina dan Hasani (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013), 29–79.

dengan ketentuan tersebut, maka MK memberikan katebelece kepada presiden untuk bertindak sentralistik. Terlebih lagi apabila didasarkan pada *open legal policy* karena prinsip ini tidak memiliki pijakan yuridis dalam UUD 1945. Melegitimasi *open legal policy* justru akan menghalangi MK menjaga cita-cita pendiri bangsa yang menghendaki daulat otonomi daerah.

MK memiliki kewenangan konstitusionalitas untuk menegakkan keadilan sebagai sukma hukum, bukan hanya menegakkan hukum sebagai aturan.⁸² Selanjutnya Mahfud menegaskan, MK berani masuk ke cara-cara yang tidak diatur di dalam undang-undang, bahkan keluar dari undang-undang, asalkan dapat memberi keyakinan kepada hakim dan masyarakat tentang posisi sebuah kasus dalam konteks pemenuhan rasa keadilan.⁸³ Berdasarkan argumen ini, prinsip dalam Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyimpangi prinsip hubungan yang adil antara Pusat-Daerah. Tujuan perubahan UUD 1945 menurut Riswandha Imawan yang dikutip oleh Sofian Effendi, adalah meningkatkan demokratisasi kehidupan politik dan perbaikan hubungan politik. Agenda utama reformasi politik itu di antaranya melakukan perbaikan atau amandemen UUD 1945 untuk meningkatkan demokratisasi hubungan politik antara penyelenggara negara dengan rakyat demi menciptakan distribusi kekuasaan (*distribution of power*) yang lebih efektif antara eksekutif dengan legislatif, maupun antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar tercipta mekanisme *check and balances* dalam proses politik.⁸⁴

Di tengah munculnya arus sentralisasi di Indonesia, MK harus mengambil peran mencegah sentralisasi. Menciptakan standar tertentu otonomi daerah tidak menyalahi fungsi MK sebagai *negative legislator* karena kecenderungan dalam beberapa putusannya mencerminkan *positive legislator*. Kendati indikator ini mendapat kritikan dari masyarakat, sebagaimana dijelaskan oleh Ni'matul Huda, kritikan masyarakat terhadap MK yang beberapa putusannya

82 Moh. Mahfud MD, "Inilah Hukum Progresif Indonesia," in *Dekonstruksi Dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif* (Yogyakarta: Thafa Media, 2013), 3–11.

83 *Ibid.*

84 Sofian Effendi, *Reformasi Tata Pemerintahan; Menyiapkan Aparatur Negara Untuk Mendukung Demokratisasi Politik Dan Ekonomi Terbuka*, ed. Salman Nasution, 1st ed. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010): 3-4.

dipandang kontroversial, yakni putusan-putusan dalam pengujian undang-undang yang bersifat *ultra petita*, bahkan ada kesan MK bukan hanya bertindak sebagai *negative legislator* tetapi terkadang juga sebagai *positive legislator*.⁸⁵ Akan tetapi, bagi Pan Mohamad Faiz, MK telah secara nyata menjalankan *judicial activism* dalam membuat putusan-putusannya. Perkembangan terbaru memperlihatkan bahwa terdapat pergeseran doktrin MK yang awalnya dianggap hanya sebagai *negative legislator* kemudian dalam keadaan tertentu dapat berubah menjadi *positive legislator*.⁸⁶ Dalam bertindak sebagai *negative legislator* belaka, MK juga mendapat kritikan karena tidak berani melakukan terobosan dalam menafsirkan norma hukum yang menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan demikian, bertindak sebagai *positive legislator* ataupun menciptakan *ultra petita*, bukan sesuatu yang haram bagi MK. Jimly Asshiddiqie mengatakan, MK boleh membuat *ultra petita* sebab larangan *ultra petita* itu hanya ada dalam hukum perdata.⁸⁷ Bagir Manan berpendapat senada, bahwa MK boleh membuat putusan *ultra petita* asalkan sejak awal pemohon pengujian menyebut “*ex aequo et bono*” di dalam permohonannya yang artinya pemohon meminta putusan yang seadil-adilnya sehingga MK dapat membuat putusan yang adil itu meski tak diminta.⁸⁸ Baik peran MK sebagai *positive legislator* maupun membuat *ultra petita* dalam proses *judicial review* menunjukkan bahwa MK menegaskan pandangannya terhadap UUD 1945 sebagai *living constitution*. Pandangan demikian selaras dengan penilaian Ibnu Sina Chandranegara yang menyatakan bahwa, suka atau tidak suka, mekanisme pengujian konstusionalitas akan menjadikan terselenggaranya supremasi konstitusi yang lebih tercapai sehingga pada akhirnya suatu Undang-Undang Dasar tidak hanya dianggap sebagai suatu *documented constitution* belaka, namun dapat bertransformasi menjadi *the living constitution*.⁸⁹

85 Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara; Perdebatan & Gagasan Penyempurnaannya*, ed. Melisa Fitria Dini, 1st ed. (Yogyakarta: FH UII Press, 2014): 60.

86 Pan Mohamad Faiz, “Dimensi Judicial Activism Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (2016): 406, <https://doi.org/10.31078/jk1328>.

87 Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasaca Amandemen Konstitusi*, 2nd ed. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011): 101.

88 *Ibid.*

89 Ibnu S. Chandranegara, “Penafsiran Hakim Atas Undang-Undang Yang Mengubah Undang-

F. Penutup

Gagasan standar tertentu otonomi daerah mengalir dari prinsip *residual power* dan prinsip kedaulatan *Westphalian* yang menjadi asal-muasal kedaulatan dalam negara kesatuan. Dua prinsip ini seharusnya sebagai dasar konsensus antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menentukan batas-batas kedaulatan (baca: kewenangan) masing-masing yang secara tersirat dapat ditangkap dari gagasan pendiri bangsa ketika merumuskan UUD 1945 dan gagasan fraksi di MPR dalam proses amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Akan tetapi, setiap rezim pemerintahan di Indonesia mengabaikannya karena memandang kedaulatan berada di pemerintah pusat, presiden memegang kekuasaan pemerintahan, dan dikunci dengan konsep *open legal policy*. Akhirnya, muncul sentralisasi yang mustahil ditolak oleh pemerintah daerah. Pemerintah Pusat mendapat ruang kebebasan untuk menentukan kewenangannya dan menetapkan batasan kewenangan pemerintah daerah dengan prinsip yang diciptakan sendiri yang berakibat pada menarik, mengurangi, dan/atau memindahkan kewenangan pemerintah daerah bergantung pada pemerintah pusat.

Untuk mencegah pemerintahan yang sentralistik dan memurnikan kedaulatan dalam negara kesatuan, menumbuhkan demokrasi, dan terselenggaranya *checks and balances*, sudah seharusnya MK melahirkan standar tertentu otonomi daerah melalui *judicial review* UU No. 23 Tahun 2014. Fungsi MK sebagai “*negative legislator*” dapat membatalkan norma-norma hukum dalam UU No. 23 Tahun 2014 yang bertentangan dengan UUD 1945. Pada saat yang sama, MK menginisiasi lahirnya standar tertentu otonomi daerah dalam perannya sebagai “*positive legislator*”. Standar tertentu otonomi daerah yang dibuat oleh MK dalam rangka memainkan perannya sebagai “*positive legislator*” dengan tujuan membantu menyempurnakan atau membantu mengerjakan tugas Presiden dan DPR sebagai pembentuk UU yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang khilaf atau sengaja dibentuk dan ditetapkan.

Undang Dasar.” Dalam *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI: Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, ed. Ismail Hasani (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013), 29-54.

DAFTAR PUSTAKA

- Alakel, Murat. "Turkish Nation State System in the Context of Sovereignty." *Alternatives : Turkish Journal Of International Relations* 12, no. 1 (2013): 1–17.
- Bahar, Saafroedin, ed. *Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. 3rd ed. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995.
- Brewer-Carias, Allan R. *Constitutional Courts as Positive Legislators; A Comparative Law Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. <https://doi.org/https://doi.org/10.1017/CBO9780511994760>.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. 30th ed. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2007.
- Butt, Simon. "Indonesia's Constitutional Court and Indonesia's Electoral System." In *Constitutional Courts in Asia; A Comparative Perspective*, edited by Albert. Y. Chen and Andrew Harding, 1st ed., 214–39. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. <https://doi.org/10.1017/9781108163903>.
- Cane, Peter. *Administrative Law*. Edited by Paul Craig. 5th ed. New York: Oxford University Press, 2011.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Penafsiran Hakim Atas Undang-Undang Yang Mengubah Undang-Undang Dasar." In *Masa Depan Mahkamah Konstitusi Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi Dan Pemajuan Hak Asasi Manusia*, edited by Ismail Rachmawati, Dwi Utari Christina dan Hasani, 29–79. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013.
- Deth, Kenneth Newton and Jan W. van. *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World. Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806810>.
- Effendi, Sofian. *Reformasi Tata Pemerintahan; Menyiapkan Aparatur Negara Untuk Mendukung Demokratisasi Politik Dan Ekonomi Terbuka*. Edited by Salman Nasution. 1st ed. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2010.
- Elazar, Daniel J. "Contrasting Unitary and Federal System." *International Political Science Review* 18, no. 3 (1997): 237–51.
- Faiz, Pan Mohamad. "Dimensi Judicial Activism Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (2016): 406. <https://doi.org/10.31078/jk1328>.
- Gadjong, Aguslaim Andi. *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik Dan Hukum*. Edited by Risman Sikumbang. 1st ed. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Gaffar, Afan. "Pemilihan Presiden Dan Penciptaan Mekanisme Checks and Balances: Menuju Penciptaan Sistem Presidensial Murni." *Ilmu Sosial &*

- Ilmu Politik* 4, no. 1 (2000): 33–61.
- Grant, Moyra. *The UK Parliament*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2009.
- Harrop, Rod Hague and Martin. *Comparative Government and Politics*. 6th ed. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Holland, Kenneth M. “Introduction.” In *Judicial Activism in Comparative Perspective*, edited by Kenneth M. Holland, 1st ed., 1–11. New York: St. Martin Press, 1991. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-11774-1>.
- Huda, Ni'matul. “Penguujian Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Satu Atap Mahkamah Konstitusi.” In *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI; Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi Dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, edited by Dri Utari Christina R dan Ismail Hasani, 1st ed., 485–504. Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013.
- . *Perkembangan Hukum Tata Negara; Perdebatan & Gagasan Penyempurnaannya*. Edited by Melisa Fitria Dini. 1st ed. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Husain, Waris. *The Judicialization of Politics in Pakistan; A Comparative Study of Judicial Restraint and Its Development in India, the Us and Pakistan*. 1st ed. New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2018.
- Jati, W. “Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi.” *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 743–70.
- Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009.
- Kusuma, RM. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Ladner, Andreas, and Nicolas Keuffer. “Creating an Index of Local Autonomy—Theoretical, Conceptual, and Empirical Issues.” *Regional and Federal Studies* 31, no. 2 (2021): 209–34. <https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1464443>.
- Ladner, Andreas, Nicolas Keuffer, and Harald Baldersheim. “Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014).” *Regional and Federal Studies* 26, no. 3 (2016): 322. <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911>.
- Lindsey, Simon Butt and Tim. *Indonesian Law*. 1st ed. New York: Oxford University Press, 2018.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Edited by Budi Agus Huda, Nimatul dan Riswandi. IV. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2005.
- MD, Moh. Mahfud. “Inilah Hukum Progresif Indonesia.” In *Dekonstruksi Dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, 3–11. Yogyakarta: Thafa Media, 2013.
- . *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. 2nd ed.

- Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. 2nd ed. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Nurbaningsih, Enny. “Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah Dalam Era Otonomi Luas.” *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada* 23, no. 1 (2011): 168–90. <https://doi.org/10.22146/jmh.16197>.
- Osiander, Andreas. “And the Westphalian Myth.” *International Organization*, 2001, 251–87.
- Perry, Michael J. *Constitutional Rights, Moral Controversy, and the Supreme Court*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Petersen, Niels. *Proportionality and Judicial Activism; Fundamental Rights Adjudication In Canada, Germany, and South Africa*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XIV/2016 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 19 Juli 2017 .
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XIII/2015 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 13 Oktober 2016.
- Radita Ajie. “Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (Open Legal Policy) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Legislasi Indonesia (Indonesian Journal of Legislation)* Vol. 13, no. No.2 Juni (2016): 111–20.
- Rahmatunnisa, Mudiwati. “Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Di Era Reformasi.” *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2, no. 3 (2015): 505–22. <https://doi.org/10.22304/pjih.v2n3.a5>.
- Rhodes., R.A.W, P. Carmichael, J. McMilan, And A. Massey. *Decentralizing the Civil Service; From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*. 1st ed. Buckingham: Open University Press, 2003.
- Riyanto, Sumardjono, Hiariej, Sulistiowati, Hernawan, Mochtar, Diantoro, Yuniza, Wardana, Izzati. “Catatan Kritis Dan Rekomendasi Terhadap Ruu Cipta Kerja,” 2020, 10–12.
- Ryan, Mark. *Unlocking Constitutional & Administrative Law*. 3rd ed. New York: Routledge, 2014.
- S., Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*. 5th ed. Yogyakarta: Kanisius, 2011.
- Satriawan, Iwan, and Tanto Lailam. “Open Legal Policy Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Pembentukan Undang-Undang.” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 559. <https://doi.org/10.31078/jk1636>.

- Strong, C. F. *Modern Potical Constitutions An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. 12th ed. London: The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, 1966.
- Syafaat, Muchammad Ali. "Sentralisasi Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah." Focus Group Discussion. Jakarta, n.d.
- TOONEN, THEO A.J. "The Unitary State As a System of Co-Governance: The Case of the Netherlands." *Public Administration* 68, no. 3 (1990): 281–96. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1990.tb00760.x>.
- Uimonen, Jari. *From Unitary State to Plural Asymmetric State: Indigenous Quest in France, New Zealand and Canada*. Lapin Yliopisto: Lapland University Press, 2013.
- Warren, Kenneth F. *Administrative Law in the Political System*. 5th ed. Philadelphia: Westview Press, 2011.
- Y., Albert H. Chen. "Constitutional Courts in Asia Western Origins and Asian Practice." In *Constitutional Courts in Asia A Comprative Perspective*, edited by Albert H. Y. Chen and Andrew Harding, 1st ed., 1–31. New York: Cambridge University Press, 2018. <https://doi.org/10.1017/9781108163903>.