

## Antara Fajar dan Senja Otonomi Daerah: Trajektori Dua Dekade

M. Adnan Yazar Zulfikar\*

### Abstrak

Artikel ini membahas mengenai perjalanan otonomi daerah sebagai pendekatan yang diadopsi lebih serius oleh UUD 1945 pasca reformasi, untuk menyelesaikan permasalahan ketimpangan pembangunan kewilayahan di Indonesia. Berangkat dari hasil penelitian sebagai salah satu kontributor pada *Background Study* Kerangka Regulasi RPJMN 2025-2029, penulis membawa temuan studi tersebut kepada diskursus akademik kesarjanaan hukum pemerintahan daerah. Penelitian ini bermaksud melanjutkan kepustakaan hukum pemerintahan daerah terkini yang sudah membahas gejala resentralisasi pada UU Pemerintahan Daerah, artikel ini menemukan bahwa gejala resentralisasi sebagai gejala luas dari pada berbagai produk legislasi, paling tidak empat legislasi di bidang kewilayahan penyelenggara Negara yang tampil yaitu UU Pemerintahan Daerah, UU HKPD, dan UU Penataan Ruang. Penelitian ini bersifat deskriptif eksploratif, dengan pendekatan yuridis normatif, penulis mengonstruksi lensa analisis untuk mengevaluasi kebijakan pembangunan pada tiga produk legislasi di bidang kewilayahan sebagai studi kasus. Menggunakan lensa analisa konsep pembangunan berkelanjutan, hukum dan pembangunan, serta konsep otonomi daerah itu sendiri, artikel ini merumuskan tolok ukur bahwa pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang dilakukan dengan orientasi ekonomi, sosial, dan lingkungan, serta memposisikan hukum secara otonom untuk menjadi instrumen koreksi dan orientasi pada kebijakan pembangunan. Konsep otonomi daerah sebagai kebijakan konstitusi sendiri dinilai sebagai kerangka hukum yang mampu mengoperasionalkan pembangunan berkelanjutan ke pada realitas penyelenggaraan pemerintahan. Namun, hasil studi kasus pada tiga legislasi di bidang kewilayahan menunjukkan bahwa otonomi daerah mengalami arus balik pada sentralisasi yang secara teoretis dan historis kontraproduktif pada pembangunan berkelanjutan, yang berkeadilan sosial dan berwawasan lingkungan.

**Kata Kunci:** pembangunan berkelanjutan, otonomi daerah, ketimpangan antarwilayah.

### *Between Dawn and Dusk of Local Autonomy: Two Decades Trajectory*

### Abstract

*This article examines the constitutional mandate of regional autonomy under the 1945 Constitution (UUD 1945) in the post-Reformasi period, particularly in relation to Indonesia's persistent interregional development disparities. Drawing on the author's contribution to the Background Study of the Regulatory Framework for the 2025–2029 National Medium-Term Development Plan (RPJMN), the article brings those policy-oriented findings into the academic discourse of Indonesian local-government law. Extending recent scholarship that identifies an ongoing trend of recentralization in local-government legislation, the article argues that recentralization constitutes a broader pattern of state governance. This pattern is reflected across multiple statutory regimes governing territorial affairs—at least in the Local Government Law, the Fiscal Relations Law (HKPD), and the Spatial Planning Law. Methodologically, this research is descriptive and explorative, employing a normative legal approach. It constructs a theoretical lens to evaluate developmental policies embedded in the three legislative regimes on regionality. Using analytical frameworks from sustainable development, law and development, and the constitutional concept of local autonomy, the article formulates benchmarks suggesting that sustainable development requires the integration of economic, social, and environmental considerations, while positioning law as both a corrective and an orientative instrument for development agendas. The analysis demonstrates that the constitutional policy of local autonomy provides a legal framework capable of operationalizing sustainable-development principles within public administration. However, the case studies of the three legislative regimes reveal a reversal toward centralization—a tendency that is, both theoretically and historically, inimical to the pursuit of sustainable development.*

**Keywords:** sustainable development, local autonomy, interregional disparities.

---

\* Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Bandung Sumedang KM.21, Hegarmanah, Kec. Jatinangor, Kabupaten Sumedang, Jawa Barat 45363, [adnan@unpad.ac.id](mailto:adnan@unpad.ac.id).

## PENDAHULUAN

Salah satu tujuan diberlakukannya otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia adalah untuk menyelesaikan permasalahan ketimpangan pembangunan antarwilayah dengan cara meningkatkan kesejahteraan daerah secara lebih berkeadilan.<sup>1</sup> Penyelenggaraan pemerintahan pada masa orde baru yang berkarakter sentralistik menghasilkan pembangunan yang terpusat, serta melanggengkan ketimpangan antarwilayah yang sudah tercipta sejak masa penjajahan Belanda. Secara geografis, didapati pola bahwa manfaat pembangunan pada masa itu terkonsentrasi di Pulau Jawa dan sebagian Pulau Sumatera, sedangkan daerah lain lebih diposisikan sebagai penyedia sumber daya alam yang tidak memperoleh manfaat balik yang setimpal.<sup>2</sup> Pada satu sisi, daerah penghasil sumber daya alam – seperti Aceh, Riau, dan Kalimantan Timur menghasilkan minyak dan gas bumi – berkontribusi besar pada perekonomian nasional. Namun, karena pola pembangunan yang terpusat, penduduk di daerah tersebut tidak memperoleh pengembalian manfaat ekonomi yang memadai, serta hidup jauh di bawah standar hidup penduduk Jakarta.<sup>3</sup> Pola sentralisasi, termasuk sentralisasi dalam mengategorikan urusan pemerintahan dan pendapatannya,<sup>4</sup> membuat pemerataan ekonomi sangat bergantung pada ‘kebaikan’ pemerintah pusat dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan, serta membagi sumber fiskal. Tidak heran, menurut Thee Kian Wie, kondisi tersebut memicu ketidakpuasan bahkan gerakan separatisme paling tidak di Aceh dan Papua.<sup>5</sup>

Ketimpangan ini menjadi salah satu aspirasi yang diperjuangkan, pada saat reformasi 1998 dan perubahan UUD 1945. Ketimpangan antarwilayah menjadi aspirasi yang dibaca dan direspons oleh pengubah UUD 1945. Dalam sebuah Rapat BP MPR, Jakob Tobing melaporkan aspirasi dari berbagai daerah untuk menyelesaikan persoalan ketimpangan dengan menjamin otonomi daerah, pemerataan pembangunan, dan penegasan pembagian keuangan serta kewenangan antara pusat dan daerah.<sup>6</sup> Oleh karena itu, Bagir Manan,<sup>7</sup> mengemukakan bahwa prinsip konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah di antaranya meliputi prinsip otonomi seluas-luasnya, prinsip keselarasan serta keadilan dalam hubungan kewenangan dan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah.<sup>8</sup>

Namun, lebih dari dua dekade setelah reformasi, ketimpangan pembangunan antarwilayah masih menjadi permasalahan yang menghantui pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Menghantui, karena dalam kesarjanaan pembangunan berkelanjutan ketimpangan merupakan faktor yang mengancam keberlanjutan pembangunan. Pembangunan tidak bisa berjalan secara berkelanjutan di atas masyarakat yang menghadapi persoalan ketimpangan dan merasakan ketidakadilan.<sup>9</sup>

<sup>1</sup> Lihat Bagir Manan, *Perubahan UUD 1945*, Depok (Indonesia): Rajawali Pers, 2024, hlm. 42-45; Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 15; Hal Hill, Budy P. Resosudarmo, dan Yogi Vidyattama, “Indonesia’s Changing Economic Geography”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44:3, 2008, hlm. 408.

<sup>2</sup> Lihat Tri Widodo, “From Dutch Mercantilism to Liberalism: Indonesian Historical Perspective”, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, 21 (4), 2006, hlm. 323-343; Haryono Rinardi, Sri Indrahti, dan Noor Naelil Masruroh, “Ketimpangan Ekonomi Jawa dan Luar Jawa dan Perkembangan Perdagangan Antarpulau di Indonesia”. *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, 8 (1), 2023, 29-43;

<sup>3</sup> Thee Kian Wie, “Indonesia’s Economic Performance under Soeharto’s New Order”, *Seoul Journal of Economics*, 20 (2), 2007, hlm. 263-281; Jorge Garcia, “Why Do Differences in Provincial Incomes Persist in Indonesia?”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 34 (1), 1998, hlm. 95-120; Hal Hill... *Op.Cit.*

<sup>4</sup> Indra Perwira menyampaikan bahwa pada masa orde baru, urusan pemerintahan yang ‘gemuk dan basah’ cenderung diambil oleh Pemerintah Pusat, sedangkan urusan pemerintahan yang ‘kurus dan kering’ diserahkan kepada daerah. Lihat: Indra Perwira, “Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2 (3), 2015, hlm. 426-433.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Buku 4 Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm. 1144.

<sup>7</sup> Salah satu anggota Tim Ahli Panitia Ad Hoc yang berpengaruh besar dalam perumusan norma-norma mengenai pemerintahan daerah dalam perubahan UUD 1945, Lihat Susi Dwi Harijanti, “Khazanah Bagir Manan”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2 (3), 2015, hlm. 626-643.

<sup>8</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001, hlm. 5-6.

<sup>9</sup> Graham Haughton, “Environmental Justice and the Sustainable City” dalam D. Satterthwaite, *The Earthscan Reader in Sustainable Cities*, London (United Kingdom): Routledge, 1999, hlm. 64.

otonomi daerah sendiri belum berjalan, apa lagi mencapai tujuan, sebagaimana dicitakan oleh para pelaku perubahan UUD 1945.<sup>10</sup>

Permasalahan ketimpangan antarwilayah ini menjadi isu yang dibaca dan direspon kembali dalam penyusunan *Background Study* Kerangka Regulasi RPJMN 2025-2029.<sup>11</sup> Penulis sendiri berkesempatan untuk menjadi salah satu kontributor pada kajian yang mengidentifikasi kebutuhan kerangka regulasi untuk perencanaan pembangunan tersebut, khususnya yang menjadi kontribusi dari penulis mencakup kebutuhan kerangka regulasi atas isu ketimpangan antarwilayah. Dalam artikel ini, penulis bermaksud menghadirkan diskursus pada kesarjanaan hukum mengenai ketimpangan antarwilayah yang masih berlangsung di Indonesia sejak masa kolonial, masa setelah kemerdekaan, masa orde baru, hingga pasca reformasi.

Secara khusus, artikel ini akan memotret bagaimana pembentuk undang-undang memproduksi kerangka regulasi yang bersifat resentralistis, menciptakan kondisi dengan mana norma konstitusional mengenai otonomi daerah tidak dapat berjalan, jangankan berdampak. Untuk memperoleh potret dengan resolusi lebih tajam, artikel ini akan mengevaluasi secara mikro resentralisasi penyelenggaraan pemerintahan yang terjadi pada beberapa produk legislasi yang berkaitan dengan pembangunan kewilayahan sebagai studi kasus, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahannya (UU Pemerintahan Daerah), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan perubahannya (UU Penataan Ruang).

Diskursus pada artikel ini memberikan nilai tambah pada kesarjanaan hukum, khususnya hukum pemerintahan daerah. Dalam literatur hukum terkini, kesarjanaan yang membahas mengenai otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia terbagi menjadi dua titik masa. Pertama, masa diskursus normatif otonomi daerah yang ditandai oleh publikasi akademik pada rentang waktu sekitar masa reformasi, dengan mana sarjana seperti Bagir Manan dan Ni'matul Huda mengintrodusir ideal otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedua, masa diskursus persimpangan otonomi daerah yang ditandai oleh publikasi akademik pasca dibentuknya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pada masa ini muncul kesarjanaan hukum yang mulai memperdebatkan arah UU Pemerintahan Daerah yang dianggap cenderung melakukan resentralisasi dan mengkhianati cita otonomi daerah pada masa reformasi. Diskursus tersebut ditandai dengan diselenggarakannya Simposium Nasional Hukum Tata Negara oleh Pusat Studi Kebijakan Negara dengan tema "Desentralisasi atau Resentralisasi? Politik Hukum Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah" di Bandung pada 8 Juni 2015. Dalam Simposium tersebut, sejumlah literatur diproduksi oleh akademisi hukum seperti Indra Perwira, Otong Rosadi, Hernadi Affandi, Inna Junaenah, atau Nur Rohim Yunus, mempersoalkan intensi UU Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan amanat konstitusional otonomi daerah.<sup>12</sup>

Artikel ini bertujuan untuk melakukan ekstensi diskursus tersebut kepada titik masa baru, di mana resentralisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan hanya fenomena yang terjadi pada UU Pemerintahan Daerah, melainkan berekspansi pada undang-undang di sektor lain paling tidak yang berkaitan dengan pembangunan kewilayahan. Hasil pembahasan dari artikel ini menunjukkan bahwa resentralisasi terjadi pada undang-undang lain, sekaligus memperlihatkan bahwa otonomi daerah ditarik terbenam tanpa sempat berdampak. Penyelenggara Negara cenderung lebih memilih (re)sentralisasi yang terbukti pada masa lampau memperburuk ketimpangan antarwilayah.

<sup>10</sup> Lihat Indra Perwira, *Op.Cit.*

<sup>11</sup> Kementerian PPN/Bappenas, *Laporan Background Study Kerangka Regulasi RPJMN 2025-2029*, Jakarta (Indonesia): 2023.

<sup>12</sup> Inna Junaenah et. al., "Desentralisasi atau Resentralisasi? Politik Hukum Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Prosiding Simposium Nasional Hukum Tata Negara*, Bandung: PSKN FH Unpad, 8 Juni 2015.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini bersifat deskriptif dan eksploratif dengan pendekatan yuridis normatif. Pendekatan ini dilakukan untuk menganalisis norma dan kebijakan dalam peraturan perundang-undangan di bidang kewilayahan pasca reformasi, serta mengidentifikasi pola dan kecenderungan politik hukum kebijakan pembangunan yang dibentuk pada peraturan perundang-undangan tersebut.

Data penelitian ini berasal dari data sekunder, berupa (1) peraturan perundang-undangan di bidang kewilayahan, khususnya UU Pemerintahan Daerah, UU HKPD, dan UU Penataan Ruang, serta (2) literatur di bidang pembangunan berkelanjutan, hukum dan pembangunan, serta pemerintahan daerah. Ketiga undang-undang tersebut dipilih karena merupakan undang-undang yang menjadi kebijakan pokok pengelolaan pembangunan kewilayahan, yaitu kebijakan mengenai bagaimana pembangunan dikelola dalam kerangka pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta kebijakan mengenai bagaimana pembangunan diinfiltrasi pada perencanaan spasial.

Data tersebut dianalisis melalui tiga tahapan. Pertama, penelitian ini mengonstruksi lensa normatif berdasarkan literatur hukum dan pembangunan, mengenai bagaimana pembangunan dapat dilakukan secara berkelanjutan dalam konstelasi ekonomi, sosial, dan lingkungan, serta bagaimana posisi hukum dalam konstelasi tersebut. Tahapan ini menghasilkan preskripsi mengenai posisi ideal hukum dalam dinamika pembangunan. Kedua, berdasarkan literatur pemerintahan daerah, penelitian ini melakukan pemeriksaan pada konsep otonomi daerah yang berpotensi menjadi kerangka operasional untuk mewujudkan orientasi pembangunan berkelanjutan pada penyelenggaraan pemerintahan. Ketiga, penelitian ini melakukan studi kasus pada ketiga undang-undang di bidang kewilayahan, khususnya untuk menjawab sejauh mana ketiga undang-undang tersebut merepresentasikan kebijakan otonomi daerah dan kesesuaian dengan orientasi pembangunan berkelanjutan. Tiga undang

Selain metode di atas, penulis perlu menyampaikan posisi bahwa penulis pernah terlibat sebagai kontributor dalam penyusunan *Background Study* Kerangka Regulasi RPJMN 2025-2029. Penelitian ini merupakan pengembangan secara akademik kontribusi itu, dengan merekonstruksi ulang temuan permasalahan pada undang-undang di bidang kewilayahan yang dilakukan pada studi sebelumnya, pada konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan kerangka teoretis otonomi daerah pada penelitian ini. Seluruh analisa, interpretasi, dan kesimpulan dalam penelitian ini merupakan kerja ilmiah penulis secara independen, tanpa mewakili atau berelasi dengan lembaga mana pun.

## **PEMBAHASAN DAN ANALISIS**

### **Pembangunan Berkelanjutan sebagai Paradigma Isi Kebijakan Pembangunan**

Bagian ini menguraikan bahwa pembangunan berkelanjutan harus memiliki tiga orientasi secara paralel, dan berimbang dalam pelaksanaan, yaitu pembangunan ekonomi, keadilan sosial, dan perlindungan lingkungan. Pengetahuan atas elemen pembangunan berkelanjutan ini akan menjadi kerangka analisis mengenai sejauh mana ketiga undang-undang yang dibahas berkesesuaian dengan pakem dasar pembangunan yang berkelanjutan, serta bagaimana hukum memosisikan diri dalam konstelasi pembangunan ini.

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 secara eksplisit mengatur bahwa salah satu prinsip penyelenggaraan perekonomian nasional adalah prinsip keberlanjutan. Konsep pembangunan berkelanjutan mempreskripsikan bahwa pembangunan harus dilakukan bukan hanya dengan orientasi pembangunan ekonomi, melainkan juga memperhatikan dimensi keadilan sosial serta perlindungan lingkungan. Bila ketiga elemen ini terpenuhi, maka pembangunan dapat dilakukan secara berkelanjutan. Sebaliknya, bila salah satu dari ketiganya tidak terpenuhi, maka pembangunan dalam ancaman konstan mengalami disrupsi.

Meski pembangunan berkelanjutan merupakan konsep yang kompleks dan maknanya terus

berkembang,<sup>13</sup> konsep pembangunan berkelanjutan memiliki ide dasar yang diterima secara universal sehingga konsep ini diresepsi oleh hampir seluruh negara di bumi melalui berbagai konsensus dan institusionalisasi. Ide dasarnya sederhana, pembangunan berkelanjutan menghendaki dilakukannya pembangunan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia tidak dilakukan dengan cara yang merusak kemampuan bumi untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia di masa yang akan datang. Dalam definisi dari Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan, pembangunan berkelanjutan dimaknai sebagai: *“Development that meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs”*.<sup>14</sup>

Secara prinsipiell, pembangunan berkelanjutan pada prinsipnya harus memiliki tiga orientasi secara paralel, yaitu orientasi (pembangunan) ekonomi, (keadilan) sosial, dan (perlindungan) lingkungan hidup.<sup>15</sup> Ketiga orientasi tersebut, meskipun kepentingannya sering kali berkontestasi dan tarik menarik, merupakan fundamental pembangunan yang berkelanjutan dengan mana pemerintahan suatu negara sebagai entitas paling dominan dalam konstelasi kekuasaan sosial harus mengendalikan keberimbangan di antaranya.

Pertama, pembangunan ekonomi sebagai indikator peningkatan kesejahteraan publik dan kualitas hidup manusia, merupakan titik tolak pembangunan berkelanjutan.<sup>16</sup> Pembangunan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan publik dan kualitas hidup manusia merupakan orientasi integral daripada pembangunan berkelanjutan. Industrialisasi menjadi medium pembangunan ekonomi untuk pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan.<sup>17</sup> Namun, industrialisasi ini dengan sendirinya punya sifat eksploitatif terhadap sumber daya alam yang bersifat terbatas. Oleh karena itu, perlu dilakukan pengendalian atas pendekatan-pendekatan yang dilakukan dalam membangun ekonomi, sehingga upaya untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia pada masa kini tidak dilakukan dengan mengorbankan sumber penghidupan manusia di masa yang akan datang.<sup>18</sup>

Kedua, keadilan sosial yang menjadi orientasi kritikal pada pembangunan berkelanjutan. Keberhasilan pembangunan ekonomi tidak akan bertahan dalam jangka waktu lama di tengah masyarakat yang mengalami ketimpangan dan ketidakadilan.<sup>19</sup> Pembangunan ekonomi harus memperhatikan distribusi manfaat kepada masyarakat, serta menggunakan pendekatan-pendekatan yang memungkinkan pemerataan kesempatan dan hasil atas pembangunan, bukan memperbesar ketimpangan ekonomi yang ada di masyarakat.<sup>20</sup> Ketimpangan ekstrem pada sisi akses dan manfaat atas pembangunan, mampu menciptakan konflik kemasyarakatan yang kontraproduktif pada tujuan pembangunan berkelanjutan.

Ketiga, perlindungan lingkungan hidup yang menjadi orientasi yang paling ‘mudah’ dipinggirkan daripada dua orientasi sebelumnya. Bila kedua orientasi sebelumnya berfokus pada pemenuhan kebutuhan untuk manusia, perlindungan lingkungan hidup mudah sekali disalahpahami hanya sebagai

<sup>13</sup> Yosef Jabareen, "A new conceptual framework for sustainable development.", *Environmental Development Sustainability*, 10, 2008, hlm. 179-180; Timothy Beatley dan Kristy Manning, *The Ecology of Place*, Washington: Island Press, 1998, hlm. 3; John Blewitt, *Understanding Sustainable Development*, London (United Kingdom): Earthscan, 2008, hlm. 3-4.

<sup>14</sup> World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford University Press. p. Ch. II.

<sup>15</sup> Ben Purvis, Yong Mau dan Robinson Darren, "Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins", *Sustainability Science*, 14(3), 2019, hlm. 681; Yosef Jabareen, *Op.Cit.*, hlm. 83.

<sup>16</sup> Karl F. Seidman, *Economic Development Finance*, Sage Publications, 2005, hlm. 5; Amartya Sen, "The Concept of Development" dalam H. Chenery, & T. N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics*, Elsevier Science Publishers, 1988 p. 10-11.

<sup>17</sup> Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Cornell University Press, 1996, hlm. 89-97.

<sup>18</sup> Justice Mensah, *Op.Cit.*, hlm. 9; Q. Du, & J. T. Kang, "Tentative ideas on the reform of exercising state ownership of natural resources; Preliminary thoughts on establishing a state-owned natural resources supervision and administration commission", *Jiangxi Social Science*, 6, 2016, hlm. 160; P. J. Cooper, & M. Vargas, *Implementing sustainable development: From global policy to local action*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2004.

<sup>19</sup> Graham Haughton, "Environmental Justice and the Sustainable City", dalam D. Satterthwaite, *The Earthscan Reader in Sustainable Cities*, London (United Kingdom): Routledge, 1999, hlm. 64.

<sup>20</sup> R. C. Repetto, *The Global Possible: Resources, Development, and the New Century*, United States of America: Yale University Press, 1985, hlm. 10; J. K. Boyce, et.al., "Power distribution, the environment, and public health: A state-level analysis", *Ecological Economics*, 29(1), 1999, hlm. 127-140; Justice Mensah, *Op.Cit.*, hlm. 10.

objek dengan mana manusia mengambil manfaat daripadanya.<sup>21</sup> Terlebih sering kali kepentingan ekonomi manusia dengan kepentingan perlindungan lingkungan dilihat sebagai sesuatu yang dikotomis dan dipertentangkan.<sup>22</sup> Perlindungan lingkungan hidup akan menghambat pembangunan ekonomi, sebaliknya pembangunan ekonomi akan menghancurkan lingkungan hidup. Tentu pemahaman tersebut keliru dan terlalu menyederhanakan diskursus.<sup>23</sup> Pada kenyataannya, kebijakan pembangunan lebih kompleks. Pada kasus tertentu, perlindungan lingkungan dapat memberikan keuntungan ekonomi besar,<sup>24</sup> misalkan lingkungan hidup yang berkualitas dapat mengurangi beban fiskal Negara pada sektor kesehatan. Bagaimana pun, cara pandang bahwa lingkungan hidup merupakan subjek pembangunan yang memiliki “kebutuhan” supaya tetap dapat secara efektif menjadi modal alam bagi pembangunan lintas generasi, lebih produktif untuk kepentingan pembangunan berkelanjutan.<sup>25</sup>

Berdasarkan uraian di atas, pembangunan berkelanjutan dilakukan dengan mengarahkan isi kebijakan pembangunan sehingga memiliki orientasi ekonomi, sosial, dan lingkungan. Konsep ini penting sebagai lensa untuk mengevaluasi sebuah kualitas kebijakan dalam sebuah produk hukum. Bagian berikutnya akan mengelaborasi lebih mendalam, bagaimana relasi hukum dan pembangunan untuk mendapatkan jawaban bagaimana seharusnya hukum berposisi dalam konstelasi pembangunan.

### **Perkembangan Peran Hukum dalam Pembangunan**

Bagian ini memberikan lensa analisa bahwa hukum bukan hanya berfungsi sebagai alat untuk melegitimasi dan memfasilitasi pembangunan ekonomi, melainkan juga berfungsi untuk memberikan orientasi dan koreksi sehingga pembangunan ekonomi tersebut berkeadilan sosial serta memberikan perlindungan hak asasi manusia yang lebih luas – termasuk hak atas lingkungan hidup. Dalam posisi ini, hukum bukan hanya sekedar wadah dari kebijakan pembangunan, melainkan secara bersamaan menjadi penyaring pembangunan memenuhi prinsip keberlanjutan.

Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, hukum seharusnya menjadi aturan main yang mengarahkan pembangunan pada ketiga orientasi pembangunan berkelanjutan sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, yaitu pembangunan ekonomi, keadilan sosial, dan perlindungan lingkungan hidup. Hal ini sejalan dengan prinsip efisiensi berkeadilan, berwawasan lingkungan, dan prinsip menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional dalam penyelenggaraan perekonomian nasional berdasarkan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Pada kenyataannya, hukum tidak selalu berhasil merealisasikan ketiga tujuan tersebut, bahkan tidak selalu berniat merealisasikannya. Sebagai produk yang dihasilkan dari sebuah struktur kekuasaan, hukum bisa saja berakhir sekedar menjadi alat kekuasaan untuk mendukung paradigma tertentu, seperti pemerintahan orde baru menggunakan hukum untuk melanggengkan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi semata (*growthism*), bercorak sentralistik dan mengabaikan pemerataan manfaat pada masyarakat, serta memperlakukan lingkungan hidup secara eksploitatif sebagai persediaan untuk menumbuhkan perekonomian.<sup>26</sup> Hukum menjadi instrumen represif untuk mengamankan ambisi dan agenda pemerintahan tersebut.<sup>27</sup>

Trubek dan Santos mengemukakan narasi historis bahwa paradigma terhadap relasi hukum dan

<sup>21</sup> Yosef Jabareen, *Op.Cit.*, hlm. 183.

<sup>22</sup> Andrew Gouldson & Joseph Murphy, *Regulatory Realities: The implementation and impact of industrial environmental regulation*, Earthscan, 2005, hlm. 1; J. E. Holder & M. Lee, *Environmental Protection Law and Policy*. Cambridge University Press, 2007, hlm. 23; Graham Smith, *Deliberative Democracy and The Environment*, Routledge, 2005, hlm. 39.

<sup>23</sup> Adnan Yazar Zulfikar, *Environmental protection law in the vortex of omnibus legislation: A case study on Indonesia's omnibus law on job creation*, Tilburg (Netherlands): Tilburg University, 2022, hlm. 25.

<sup>24</sup> Todd S. Aagard, “Environmental law as a legal field: An enquiry in legal taxonomy”, *Villanova University Charles Widger School of Law*, 2009, hlm. 52.

<sup>25</sup> Imamulhadi, “The Sustainable Environmental Protection Deregulation Concept During the Covid-19 Pandemic”, *Padjajaran Journal of Law*, 8(3), 2021, hlm. 381-382; Yosef Jabareen, *Op.Cit.*, hlm. 183.

<sup>26</sup> Wahyu Nugroho, “Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Ke Dalam Pembentukan Perundang-undangan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi dalam Bangunan Negara Hukum”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14(4), 2017, hlm. 371.

<sup>27</sup> Nurjana dalam *Ibid*.

pembangunan berkembang mulai dari hukum sebagai instrumen kekuasaan untuk mendukung pembangunan ekonomi (sebelum tahun 1980-an), hukum sebagai kerangka untuk mengatur kegiatan ekonomi (setelah tahun 1980-an), hingga pada akhirnya hukum secara otonom menjadi tujuan dari pembangunan itu sendiri terlepas dari pembangunan ekonomi (setelah pertengahan tahun 1990-an).<sup>28</sup> Pada relasi pertama yang disebut Trubek dan Santos sebagai “*law and developmental state*”, serta pada relasi kedua yang disebut “*law and neoliberal market*”, hukum lebih diposisikan sebagai pendukung dari pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.<sup>29</sup> Perbedaannya, tahapan pertama memosisikan hukum sebagai alat kekuasaan, sedangkan pada tahapan kedua hukum diposisikan sebagai kerangka objektif untuk mengatur kegiatan ekonomi pasar. Namun perbedaan itu hanya menjadi perbedaan pendekatan yang berdiri di atas tujuan yang sama, yaitu pertumbuhan ekonomi.

Berbeda dengan dua tahapan awal, pada tahap ketiga hukum tidak lagi menjadi subordinasi dari pembangunan ekonomi. Pada tahapan ketiga, tumbuh kesadaran mengenai pembangunan dalam pengertian yang lebih luas dan komprehensif melampaui pertumbuhan ekonomi semata, menyertai pembangunan manusia secara keseluruhan. Pada tahap ini, pembangunan hukum (*law reform*) menjadi salah satu tujuan dari pembangunan itu sendiri.<sup>30</sup> Di sini hukum tidak lagi bersifat formalistik, melainkan harus mengedepankan pendekatan konsekuensialisme untuk dapat mengintervensi sehingga pembangunan ekonomi terdistribusikan pada kaum miskin (pemerataan) serta dengan perlindungan pada hak asasi manusia yang lebih luas.<sup>31</sup>

Di Indonesia sendiri, konsep hukum pembangunan yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja dapat dikatakan termasuk paradigma relasi hukum dan pembangunan yang terakhir. Dalam konsep hukum pembangunan, pembangunan dimaknai sebagai pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan manusia – bukan semata pembangunan ekonomi. Dalam kacamata Mochtar, pembangunan merupakan keniscayaan dengan mana hukum berperan menjamin supaya perubahan tersebut berlangsung dengan “ketertiban”.<sup>32</sup> Dengan kata lain, hukum dalam konsep hukum pembangunan bukan hanya berfungsi untuk memberikan fasilitasi pembangunan ekonomi, melainkan juga memberikan orientasi dan koreksi pada agenda pembangunan.<sup>33</sup>

Oleh karena itu, pembangunan hukum sendiri dalam GBHN pada masa Orde Baru, berdiri sebagai salah satu tujuan dan agenda pembangunan independen dari pembangunan ekonomi. Namun, pembangunan hukum pada masa itu, sebagai Negara yang masih relatif baru terlepas dari kemerdekaan, lebih berfokus pada pembangunan norma hukum dalam bentuk kodifikasi dan pembentukan peraturan perundang-undangan, pembangunan institusi dan prosedur hukum yang berwibawa, serta pembinaan hukum nasional.<sup>34</sup> Pembangunan hukum pada masa itu belum sampai pada pembangunan “*rule of law*” yang dapat secara efektif memberikan koreksi pada kekuasaan Orde Baru yang cenderung otoriter.

Terlepas dari itu, konsep hukum pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja memosisikan hukum sebagai salah satu tujuan dan agenda dari pembangunan. Pembangunan hukum akan dapat memosisikan hukum sebagai sarana pembaharuan yang memberikan orientasi dan koreksi pada pembangunan. Pada peran itu, hukum harus menjamin bahwa pembangunan ekonomi terdistribusi

<sup>28</sup> D. M. Trubek & A. Santos, “Introduction: The third moment in law and development theory and the emergence of a new critical practice” dalam D. M. Trubek, & A. Santos, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge (United Kingdom): Cambridge University Press, 2006, hlm. 1-18.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Kerry Rittich, “The future of law and development: Second-generation reforms and the incorporation of the Social” dalam D. M. Trubek, & A. Santos, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge (United Kingdom): Cambridge University Press, 2006, hlm. 203.

<sup>32</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta, 1986, hlm. 3; Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Binacipta, 1995, hlm. 13.

<sup>33</sup> Atip Latipulhayat, “Khazanah Mochtar Kusumaatmadja”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 1(3), 2014, hlm. 629.

<sup>34</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2002, hlm. 86-87.

menghasilkan pemerataan dan keadilan sosial,<sup>35</sup> serta menjadi instrumen untuk melindungi lingkungan hidup.<sup>36</sup>

Berdasarkan uraian di atas, peran hukum dalam pembangunan yang pertama adalah mengembangkan diri secara otonom melalui pembangunan hukum hingga tercipta *rule of law*. Selama hukum masih dianggap sebagai wadah kebijakan pembangunan semata, maka yang terbangun baru sebatas *rule by law*. Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, hukum harus diposisikan bukan hanya sebagai wadah kebijakan pembangunan, namun pula dapat secara efektif menjadi memberikan koreksi agar pembangunan berorientasi ekonomi, sosial, dan lingkungan. Bagian berikutnya akan menelisik secara khusus konsep dan perkembangan otonomi daerah di Indonesia, yang pada satu sisi berpeluang menampilkan diri sebagai instrumen yang dapat memfasilitasi pembangunan berkelanjutan, namun realitasnya belum sampai situ.

### **Otonomi Daerah Sebagai Kerangka Pembangunan yang Berdampak Kewilayahan**

Bagian ini memberikan lensa analisa bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan prinsip otonomi daerah berpotensi menjadi instrumen yang dapat menghasilkan agenda pembangunan yang berkesesuaian dengan kebutuhan masyarakat setempat, karakteristik kewilayahan, memperoleh legitimasi politik dari – dan pertanggungjawaban politik kepada masyarakat lokal. Namun, bagian ini juga memberikan pengingat bahwa otonomi daerah tidak cukup berwujud norma konstitusi dan institusi pemerintah daerah, tetapi juga harus termanifestasi pada realitas penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis politik masyarakat lokal.

Novelis Haruki Murakami dalam bukunya yang berjudul *“Underground”* mengungkapkan pernyataan yang reflektif mengenai otonomi, bahwa: *“Autonomy and dependency are like light and shade, caught in the pull of each other’s gravity, until, after considerable trial and error, each individual can find his or her own place in the world”*.<sup>37</sup> Dalam negara kesatuan, otonomi (daerah) berjalan di atas dependensi dan bukan independensi pemerintahan daerah terhadap pemerintahan pusat. Dalam relasi ini, tarik menarik kekuasaan antara daerah dengan pusat tidak dapat dielakkan, paling tidak sampai ditemukan titik paling seimbang di antara keduanya.

Kutipan tersebut sejalan dengan doktrin dalam hukum pemerintahan daerah, bahwa konstelasi pendekatan sentralisasi dan desentralisasi pada negara kesatuan bersifat dinamis, seperti pendulum yang berayun dari satu sisi kepada sisi yang lain untuk mencari keseimbangan.<sup>38</sup> Di Indonesia sendiri, sistem yang sangat sentralistis pada masa orde baru dikoreksi salah satunya melalui amandemen UUD 1945 yang kini mengadopsi asas otonomi daerah dengan mana pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (2) dan ayat (4)), serta prinsip keadilan dan keselarasan dalam mengatur dan melaksanakan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (Pasal 18A).

Dalam kesarjanaan, terdapat konsensus yang relatif diterima secara universal, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip otonomi akan memberikan nuansa pengambilan kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat lokal yang sering kali beragam. Menurut Bagir Manan, otonomi daerah merupakan instrumen untuk mendekatkan penyelenggaraan pemerintahan kepada rakyat setempat, dan strategi meningkatkan kesejahteraan secara umum melalui pengakuan kondisi keberagaman daerah.<sup>39</sup> Hal ini sejalan dengan apa yang disebut *“Oates’ Decentralization Theorem”* yang berasumsi bahwa pemerintah pusat tidak memiliki kemampuan untuk memperbedakan kebijakan publik sesuai dengan kepentingan atau kebutuhan daerah, karena

<sup>35</sup> Kerry Rittich, *Op.Cit.*

<sup>36</sup> Lihat Daud Silalahi, *Lahirnya Hukum Lingkungan dan Perkembangannya Dalam Perspektif Internasional dan Regional*, Bandung: Aksara Buana, 2018.

<sup>37</sup> Haruki Murakami, *Underground: The Tokyo Gas Attack and the Japanese Psyche*, terj. Alfred Birnbaum dan Philip Gabriel, London (The United Kingdom): Vintage Books, hlm. 200.

<sup>38</sup> Lihat B. C. Smith, *Decentralization : The Territorial Dimension of The State*, Asia Publishing House, London, 1985; Philip Mawhood (ed), *Local Government in The Third World : The Experience of Tropical Africa*, London (The United Kingdom): Chichester, Wiley, 1983; Bagir Manan, *Op.Cit.*, *Menyongsong...*

<sup>39</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*

pemerintahan pusat memiliki informasi yang terbatas pada realitas di daerah.<sup>40</sup> Pemerintahan pusat memiliki kecenderungan untuk menyeragamkan kebijakan terlepas dari perbedaan kondisi dan kebutuhan daerah. Tujuan Negara kesejahteraan mendapati paradoksikal pilihan penyelenggaraan pemerintahan antara pendekatan keseragaman atas akses pelayanan publik, hanya dapat dihasilkan melalui pendekatan (keberagaman) dengan otonomi daerah.<sup>41</sup>

Selain berbagai pertimbangan yang bersifat tujuan dan kegunaan di atas, pendekatan otonomi daerah dipandang lebih baik karena memiliki nilai kualitas demokrasi dan akuntabilitas yang lebih besar. Otonomi daerah mendekatkan lokasi politik pengambilan keputusan, memberikan ruang kepada masyarakat setempat untuk berpartisipasi, memberikan dorongan kepada pengambil keputusan untuk memperhatikan konteks keragaman lokal, dan membuat masyarakat memiliki kontrol yang lebih kuat pada keputusan-keputusan yang mempengaruhi hidup.<sup>42</sup> Hal ini sejalan dengan apa yang disebut Alan Norton sebagai konsepsi Eropa Barat mengenai pemerintahan lokal sebagai struktur kekuasaan yang secara organik berasal, dan memperoleh legitimasi, dari masyarakat setempat.<sup>43</sup> Kedekatan antara pemerintahan daerah dengan masyarakatnya, menghasilkan sistem akuntabilitas dan responsibilitas yang lebih baik.

Namun, sebagai penutup bagian ini, ukuran penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah harus lebih mendalam daripada sekedar keberadaan pemerintahan daerah dan otonomi kekuasaannya, karena dapat jadi pemerintahan daerah dan otonomi daerah berlangsung namun dengan nuansa tetap sentralistis. Keuffer dan Hober-Papazian memperingatkan bahwa otonomi tidak cukup diukur hanya dari pelembagaannya pada konstitusi atau peraturan perundang-undangan, namun pada seberapa efektif pemerintahan daerah dapat menyelenggarakan praktik pemerintahan yang efektif, serta kapasitas masyarakat lokal untuk terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan itu. Menurut Keuffer dan Hober-Papazian dapat saja otonomi daerah dapat saja hanya menghasilkan pemerintahan daerah (*local government*) dan bukan kepemimpinan daerah (*local governance*).<sup>44</sup>

Berdasarkan uraian di atas, pendekatan otonomi daerah sebagai sebuah kebijakan hukum berpotensi memfasilitasi pembangunan berkelanjutan yang memiliki orientasi ekonomi, sosial, dan lingkungan, khususnya dibandingkan pendekatan sentralisasi. Amendemen Konstitusi yang memberlakukan otonomi daerah sebagai politik hukum penyelenggaraan pemerintahan pasca reformasi, memberikan landasan agar hukum pemerintahan daerah dapat menjadi instrumen yang membawa pembangunan berkelanjutan pada praktik dan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih operasional. Namun, bagian berikutnya akan menguraikan bagaimana dua dekade pasca reformasi, pada level undang-undang justru ada gerak resentralisasi penyelenggaraan pemerintahan khususnya di bidang kewilayahan yang kontraproduktif dengan konsep pembangunan berkelanjutan.

### **Resentralisasi Penyelenggaraan Pemerintahan Kini**

Studi kasus ini akan membahas kecenderungan legislasi di bidang kewilayahan pasca reformasi, khususnya pasca penerapan otonomi daerah yang dipermanenkan sebagai politik konstitusi, melalaui Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945. Pada bagian ini, akan diungkap kebijakan pada tiga legislasi di bidang kewilayahan, dalam hal ini UU Pemerintahan Daerah, UU HKPD, dan UU Penataan Ruang, sebagai refleksi sejauh mana kebijakan otonomi daerah dioperasionisasikan pada ketiga undang-undang.

<sup>40</sup> Wallace E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, XXXVII, September 1999, hlm. 1122; Lihat juga Marko Koethenbueger, "Revisiting the "Decentralization Theorem"- On the role of externalities", *Journal of Urban Economics*, 64 (1), 2008, 116-122;

<sup>41</sup> Tore Hansen dan Jan Erling Klausen, "Between the Welfare State and Local Government Autonomy", *Local Government Studies*, 28 (4), 2002, hlm. 47-66.

<sup>42</sup> G. W. Jones dan J. D. Stewart, "The value of local autonomy – A rejoinder", *Local Government Studies*, 8 (5), 1982, hlm. 13–15.

<sup>43</sup> Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government*, Cheltenham (The United Kingdom): Edward Elgar, 1994, hlm. 22.

<sup>44</sup> Nicolas Keuffer dan Katia Horber-Papazian, "The bottom-up approach: essential to an apprehension of local autonomy and local governance in the case of Switzerland", *Local Government Studies*, 2019, hlm. 3-7.

Namun, bagian ini justru memberikan analisa bahwa ketiga undang-undang menampilkan kebijakan yang lebih bersifat (re)sentralisasi daripada desentralisasi. Ketiga undang-undang yang menjadi objek studi kasus menunjukkan adanya resentralisasi pada kebijakan mengenai isi otonomi daerah dan mekanisme pengawasannya, resentralisasi sumber dan kebijakan fiskal, hingga resentralisasi kebijakan perencanaan ruang – yang menjauhkan penyelenggaraan pemerintahan dari partisipasi masyarakat daerah.

Sekalipun Pasal 18 dan 18A UUD 1945 menetapkan kebijakan otonomi daerah, dengan prinsip otonomi seluas-luasnya, serta prinsip keselarasan dan keadilan sebagai paradigma hubungan antara pusat dan daerah, namun politik hukum tersebut tampak layu sebelum berdampak. Paling tidak melihat kebijakan legislasi pada ketiga undang-undang yang dianalisis, politik hukum tersebut jauh daripada mengalami penguatan, sebaliknya mengalami perlawanan. Sebagaimana uraian pada bagian sebelumnya telah membahas dampak positif otonomi daerah pada pembangunan berkelanjutan, arus balik resentralisasi ini menjadi ancaman pada keberlanjutan pembangunan, karena resentralisasi dengan pola keterpusatan dan keseragaman menjauhkan pengambilan keputusan dari penerima dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan, yang memperburuk ketimpangan antarwilayah.

### 1. Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Barangkali dapat dikatakan bahwa produk legislasi yang paling mempengaruhi jalannya otonomi daerah pada penyelenggaraan pemerintahan adalah UU Pemerintahan Daerah. Kebijakan konstitusi sendiri mengenai otonomi daerah, otonomi seluas-luasnya, dan hubungan antara pusat dan daerah, mendelegasikan pengaturan lebih lanjut pada undang-undang. UU Pemerintahan Daerah sebagai undang-undang organik dari ketentuan konstitusional tersebut memiliki politik hukum yang tidak sejalan dengan politik hukum pada level konstitusi. Tidak mengherankan sejumlah studi mempertanyakan inkonstitusionalitas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.<sup>45</sup>

UU Pemerintahan Daerah telah melalui berbagai versi, mulai dari UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, hingga UU No. 23 Tahun 2014. Selama perubahan itu, penyelenggaraan pemerintahan seperti bandul yang berpindah dari satu sisi ke sisi lain. Terkadang hampir menemukan titik seimbang, namun ketidakpuasan dari salah satu kubu menarik bandul itu secara cukup ekstrem ke arahnya. Hal demikian itu, dapat dikatakan terjadi pada UU Pemerintahan Daerah yang saat ini berlaku. UU No. 32 Tahun 2004 relatif menengahi sentralisasi ekstrem UU No. 5 Tahun 1974 dengan desentralisasi ekstrem UU No. 22 Tahun 1999. Namun, dalam kontes tarik menarik kekuasaan antara dua kubu, keseimbangan itu bersifat relatif sedangkan ketidakpuasan lebih bersifat mutlak. Pemerintah Pusat yang memiliki kekuasaan dalam pembentukan UU, melakukan resentralisasi kembali melalui UU No. 23 Tahun 2014.

Dari segi isi otonomi, UU No. 23 Tahun 2014 tersebut menarik berbagai urusan pemerintahan yang sebelumnya menjadi urusan daerah menjadi urusan pusat, atau sebelumnya urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota menjadi urusan pemerintahan provinsi. Untuk urusan pemerintahan yang berkaitan dengan sumber daya alam, Pasal 14 UU Pemerintahan Daerah menarik secara signifikan urusan pemerintahan kabupaten/kota menjadi urusan pemerintahan provinsi/ pemerintahan pusat. Daerah kabupaten/kota sebagai satuan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat setempat, serta paling dekat dengan lingkungan hidup, hampir tidak lagi memiliki kewenangan di bidang sumber daya alam. Hal tersebut sekaligus mengurangi sumber pendapatan asli daerah bagi pemerintahan kabupaten/kota. Perubahan tersebut cenderung hanya memperhitungkan aspek efektivitas dan efisiensi relatif dari sudut pandang pemerintahan pusat, dan tidak memperhitungkan dampak

<sup>45</sup> Lihat Indra Perwira, *Op.Cit*; Otong Rosadi, "Konstitusionalitas Pemerintahan Daerah di Indonesia: Eksperimentasi yang Tak Kunjung Selesai", dalam Inna Junaenah et. al. (ed), "Desentralisasi atau Resentralisasi? Politik hukum pemerintahan daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Prosiding Simposium Nasional Hukum Tata Negara*, Bandung: PSKN FH Unpad, 2015, hlm. 1; William Sanjaya, "Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah" dalam Inna Junaenah, *Ibid*.

ketimpangan yang muncul kepada Daerah kabupaten/kota.<sup>46</sup> Dengan daerah kabupaten/kota tidak memiliki kontrol efektif lagi pada pengelolaan sumber daya alam, keputusan mengenai bagaimana sumber daya alam dikelola menjauh dari partisipasi masyarakat setempat selaku pihak yang merasakan langsung dampak eksploitasi pembangunan. Hal ini bukan kondisi yang dicitakan oleh perumus Pasal 18A UUD 1945 yang menghendaki keselarasan dan keadilan dalam hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam.

Dari segi instrumen pengawasan otonomi, sudah isi otonominya kosong – karena lebih banyak urusan pemerintahan yang meminjam istilah Indra Perwira “besar dan basah” dipusatkan, sedangkan urusan “kurus kering” didaerahkan, pengawasan terhadap bagaimana cara melaksanakan isi otonomi itu semakin menguat. Di atas kertas, otonomi daerah bermakna kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang menjadi urusan daerah. Namun, dalam kenyataan, otonomi mengatur itu sendiri minimal sekali.

UU Pemerintahan Daerah melalui Pasal 16 memperkenalkan konsep norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) dengan mana sekalipun urusan pemerintahan sudah menjadi urusan otonomi daerah, namun pengaturannya tunduk pada peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintahan pusat. Meski sekilas terdengar normatif, namun dalam praktik, NSPK digunakan sebagai instrumen penyeragaman cara mengatur urusan daerah. NSPK yang terbit dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, atau Peraturan Menteri sering kali mengatur urusan otonomi dengan sangat detail dan rigid, menyisakan ruang yang sangat minimal kepada daerah untuk menentukan sendiri bagaimana mereka menghukumi urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya. Hasilnya, praktik ini menimbulkan permasalahan lain, karena Daerah hampir tidak lagi memiliki banyak ruang untuk mengatur, muncul praktik duplikasi NSPK ke dalam Peraturan Daerah yang menjadi sumber permasalahan tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan.

## 2. Undang-Undang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah

UU HKPD sebagai payung hukum yang mengatur relasi keuangan antara pusat dan daerah memiliki pola yang sama dengan UU Pemerintahan Daerah, adanya upaya sentralisasi sumber fiskal serta penyeragaman kebijakan belanja fiskal. Terlepas dari ketentuan konstitusional, Pasal 18 A ayat (2) UUD 1945 yang mengatur bahwa hubungan keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras, UU HKPD lebih menonjolkan nuansa hegemoni pusat kepada daerah. Hegemoni, karena UU HKPD mempertunjukkan kebijakan sentralisasi sumber fiskal dan, pada saat bersamaan, menyeragamkan kebijakan belanda daerah.

Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Universitas Brawijaya melakukan penelitian yang menunjukkan bahwa UU HKPD lebih banyak menghasilkan pendekatan sentralisasi, salah satunya karena adanya banyak pemangkasan otonomi di level kabupaten/kota, selain juga menerapkan pola hubungan yang homogen antara pusat dengan daerah, terlepas dari kondisi dan karakteristik daerah.<sup>47</sup> Melalui Pasal 41 UU HKPD, kebijakan pembangunan di daerah harus dilakukan untuk mendukung program pembangunan yang dilakukan oleh pusat. Pendekatan yang lebih bersifat *top-down* daripada *bottom-up* ini, memosisikan kebijakan pembangunan di daerah lebih sebagai subordinat dari kebijakan pusat, bukan merupakan ekspresi dan aspirasi unik dari komunitas atau masyarakat daerah yang bersangkutan.

Selain itu, Pasal 145 sampai dengan Pasal 146 UU HKPD pun mengatur secara rigid alokasi APBD sehingga hampir separuh dari APBD diharuskan dibelanjakan untuk kepentingan belanja infrastruktur pelayanan publik. Kebijakan ini sangat identik dengan program pemerintahan yang berkuasa pada saat UU ini dibentuk, yaitu pemerintahan Jokowi yang memang memprioritaskan pembangunan

<sup>46</sup> Yusdianto, Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2(3), 2015, hlm. 482.

<sup>47</sup> Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, *Kajian Akademik Hubungan Pusat dan Daerah*, Jakarta: Bidang Pengkajian MPR RI, 2022, hlm. 175.

infrastruktur. Dengan adanya pengaturan ini, pemerintahan daerah dan masyarakat daerah tidak memiliki keleluasaan yang berarti dalam menentukan dan merencanakan kebijakan fiskal. Ketentuan yang bersifat *mandatory spending* ini mempersempit ruang dengan mana pemerintahan dapat memformulasikan program yang relevan dan kontekstual dengan masyarakat daerah.

Dalam UU HKPD, ada pula ketentuan yang bersifat problematik pada tujuan pembangunan berkelanjutan. Misalnya, kebijakan alokasi dana bagi hasil yang didasarkan pada kinerja pemerintahan daerah yang salah satunya didasarkan pada kinerja pemeliharaan lingkungan, seperti pengelolaan lingkungan dan energi ramah lingkungan. Dari segi kebijakan publik, pilihan kebijakan ini memosisikan tujuan perlindungan lingkungan hidup secara kontras dengan keadilan sosial. Kontras itu muncul karena UU HKPD memosisikan bila pemerintahan daerah tidak memiliki kinerja yang baik dalam pemeliharaan lingkungan, maka daerah tersebut akan mendapatkan “sanksi” berupa turunya angka alokasi dana bagi hasil. Padahal dana bagi hasil merupakan instrumen penting untuk mengurangi ketimpangan dan mengompensasi dampak lingkungan yang dihasilkan dari pembangunan dengan mana pemerintahan pusat memperoleh penghasilan daripadanya.

Bayangkan berada pada posisi masyarakat dari daerah yang sumber daya alamnya sudah dieksploitasi untuk kepentingan pembangunan, pemerintahan daerahnya gagal melakukan pemeliharaan lingkungan, lalu pembangunan di daerah tersebut berjalan semakin lambat karena alokasi dana bagi hasil menurun akibat sanksi gagalannya pemerintah daerah memelihara lingkungan. Kebijakan ini seperti memosisikan masyarakat daerah sebagai pihak yang dikenai sanksi akibat buruknya kinerja pemerintahan daerahnya. Hal ini akan dapat memicu fenomena *race-to-the bottom*, dengan mana daerah yang lingkungan hidupnya rusak secara perekonomian pun semakin memburuk karena alokasi dana perimbangan yang tidak mendukung padanya.

### **3. Undang-Undang Penataan Ruang**

Dalam UU Penataan Ruang, permasalahan utamanya terletak pada perubahan yang dilakukan dalam UU Nomor 2 Tahun 2022 tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Pasal 15 UU Cipta Kerja membuka hak kepada pelaku usaha untuk dapat mengajukan permohonan persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang kepada pemerintah pusat, sekalipun daerah belum memiliki rencana detail tata ruang (RDTR). Selain itu, Pasal 18 UU Cipta Kerja memberikan kewenangan kepada Pemerintahan Pusat untuk memberikan persetujuan kepada RDTR, dengan mana RDTR tersebut cukup ditetapkan dalam bentuk peraturan kepala daerah setelah mendapat persetujuan dari pusat.

Kedua norma tersebut berpotensi melahirkan kompleksitas permasalahan. Pertama, keberadaan Pasal 15 UU Cipta Kerja yang mengubah UU Penataan Ruang, membuka kemungkinan dilaksanakannya kegiatan-kegiatan ekonomi yang berdampak lingkungan pada lokasi yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Dalam ketiadaan RDTR, kesesuaian pemanfaatan ruang akan dinilai berdasarkan peta perencanaan dengan skala lebih besar sehingga berpotensi mengurangi presisi pengambilan keputusan. Kekeliruan ini bukan persoalan administratif semata. Bila terjadi, bahkan dikapitalisasi untuk melegalisasi rancangan kegiatan ekonomi tidak seharusnya, dapat menimbulkan banyak kegiatan pembangunan yang merusak lingkungan.

Kedua, Pasal 18 UU Cipta Kerja yang memberikan kewenangan penetapan RDTR cukup kepada Peraturan Kepala Daerah. Padahal sebelumnya perubahan UU Cipta Kerja, Rencana Rinci Tata Ruang yang memuat RDTR ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah. Dari segi ketepatan bentuk hukum dan proses pembentukannya, Peraturan Daerah lebih representatif untuk mewadahi RDTR karena pembentukannya dilakukan paling tidak melalui lembaga representasi di daerah (DPRD). Dalam doktrin legislasi di bidang lingkungan hidup (*environmental law making*) seharusnya pembentukan kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan hidup harus melalui proses pengambilan keputusan deliberatif yang melalui partisipasi publik, sehingga dapat memperhitungkan secara luas dampak dan kepentingan yang

dipertaruhkan dalam pembentukan kebijakan tersebut.<sup>48</sup> Perubahan tersebut memposisikan kekuasaan yang bersifat veto untuk menentukan RDTR ada pada pemerintah pusat, bukan pada DPRD sebagai institusi yang merepresentasikan masyarakat di daerah melalui mekanisme partisipasi publik. Oleh karena itu, model pengaturan ini dapat mereduksi kapasitas masyarakat daerah untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan lingkungan dan membicarakan kepentingan sosial dan ekonomi mereka pada kebijakan tersebut.

#### **4. Refleksi Posisi Kritis Hukum dan Pembangunan Berkelanjutan**

Fenomena resentralisasi atau pelemahan otonomi daerah sebagaimana dibahas berdasarkan analisa normatif hukum pada bagian ini menunjukkan beberapa kenyataan mengenai posisi kritis hukum yang melandasi kebijakan otonomi daerah, yang mengancam efektivitas otonomi daerah mengantarkan pembangunan berkelanjutan pada kenyataan. Sekalipun otonomi daerah menjadi salah satu kebijakan yang diadopsi dalam UUD 1945, namun realisasinya masih bergantung pada kebijakan yang lebih operasional – paling tidak kebijakan di level undang-undang. Studi normatif pada UU Pemerintahan Daerah, UU HKPD, dan UU Penataan Ruang, mempertunjukkan adanya gerak resentralisasi penyelenggaraan pemerintahan – berlawanan dengan politik hukum dalam UUD 1945.

Fenomena ini menunjukkan bahwa hukum tertinggi sekalipun belum mampu secara efektif meregulasi struktur politik dari menggunakan pendekatan kekuasaan untuk melancarkan visi pembangunan sesuai ambisi dan selera rezim. Bermunculannya berbagai kebijakan undang-undang yang secara ahistoris membalikkan pendekatan desentralisasi ke sentralisasi, menunjukkan bahwa hukum masih banyak bertindak semata sebagai alat kekuasaan (*rule by law*), dibandingkan instrumen yang memberikan koreksi kepadanya. Pendekatan sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan diberlakukan dengan kasat mata melalui kebijakan pada UU Pemerintahan Daerah, UU HKPD, dan UU Penataan Ruang.

Selain ahistoris, arus balik ini menjadi ancaman pada realisasi pembangunan berkelanjutan. Dalam literatur, urgensi otonomi daerah dalam mendukung pembangunan yang lebih berkelanjutan, yang memperhatikan dampak ekonomi, sosial, dan lingkungan pada masyarakat paling terdampak, mendapat dukungan cukup universal. Sebaliknya, pendekatan sentralisasi baik secara teori maupun histori perjalanan Negara Indonesia, kontraproduktif pada pembangunan berkelanjutan bahkan terbukti melahirkan berbagai ketimpangan antarwilayah.

## **PENUTUP**

Dua dekade setelah reformasi, serta konsensus pemberlakuan otonomi daerah melalui amandemen UUD 1945, produk legislasi yang diproduksi lebih menunjukkan upaya resentralisasi dibanding penguatan politik hukum desentralisasi melalui otonomi daerah. Sentralisasi itu mewujud bahkan pada dua undang-undang organik yang seharusnya berfungsi melaksanakan politik hukum UUD 1945, yaitu UU Pemerintahan Daerah dan UU HKPD. Selain itu, kecenderungan pembentuk undang-undang untuk menerapkan penyelenggaraan pemerintahan ke arah yang lebih sentralisasi mewujud pula pada berbagai undang-undang yang lebih sektoral seperti UU Penataan Ruang. Arus balik ini menjadi pertanda otonomi daerah yang diberlakukan pasca reformasi layu sebelum berdampak.

Penyelenggara negara kembali kepada gaya lama, mengelola pemerintahan secara sentralistis, yang tidak dapat dipungkiri tentu terasa lebih nyaman dari sudut pandangan pemerintah pusat. Namun, orientasi ini sebetulnya tidak sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan yang menghendaki pembangunan bukan hanya berfokus pada pembangunan ekonomi, melainkan juga pembangunan keadilan sosial dan perlindungan lingkungan. Dua orientasi terakhir, lebih optimal pencapaiannya

---

<sup>48</sup> Lihat Graham Smith, *Deliberative Democracy and The Environment*, Routledge, 2003; Elizabeth Fisher, *Environmental Law, Scholarship, and Epistemic Responsibility*, *Oxford Journal of Environmental Law*, 33, 2021, hlm. 521; Alyson Flournoy, *In Search of an Environmental Ethic*, *Columbia Journal of Environmental Law*, 28, 2003, hlm. 63; Richard J. Lazarus, *The Making of Environmental Law*, United States: The University of Chicago Press, 2004.

dilakukan oleh pemerintahan yang dikelola secara desentralistis melalui otonomi daerah yang memungkinkan derajat pelibatan publik yang baik.

Permasalahannya, hukum – paling tidak diwakili oleh tiga undang-undang yang menjadi objek studi kasus – gagal melaksanakan fungsinya untuk secara otonom memberikan orientasi dan koreksi pada pembangunan. Dari pada mengawal agenda otonomi daerah sebagai politik konstitusi, undang-undang di bidang kewilayahan justru mengkhianatinya dan membawa arus balik sentralisasi. Pada titik ini, hukum lebih merupa sebagai alat kekuasaan dengan mana pemerintah melaksanakan agenda pembangunan melalui hukum (*rule by law*) bukan melaksanakan pembangunan berdasarkan hukum (*rule of law*). Hukum seperti tanah liat yang bisa dibentuk jadi apa saja sesuai cetakan struktur kekuasaan dominan pada masyarakat.

Temuan dari studi ini bahwa gejala resentralisasi penyelenggaraan pemerintahan semakin masif, menjangar dari UU Pemerintahan Daerah kepada UU sektoral lain, patut menjadi perhatian keserjanaan pemerintahan daerah. Selain mengkonfirmasi keserjanaan yang menilai adanya sentralisasi pada UU Pemerintahan Daerah, penelitian ini mengekstensi fenomena itu pada UU di bidang kewilayahan. Meski baru sebatas memetakan kecenderungan pada sedikit UU bidang kewilayahan, kecenderungan resentralisasi terjadi lebih masif dari pada itu – termasuk pada UU sektoral lain dengan mana pembentuk UU menyediakan pemusatan kewenangan pada Pemerintah Pusat. Isu ini layak diteliti lebih komprehensif dengan melibatkan sampel yang lebih luas.

Per penelitian ini, secara konseptual dan normatif, resentralisasi atau pelemahan otonomi daerah yang terjadi akibat gagalnya hukum mengambil berposisi otonom dan menjadi instrumen koreksi efektif pada Pemerintah, berpotensi kontraproduksi pada pembangunan berkelanjutan. Namun diperlukan penelitian lebih lanjut, dengan pendekatan hukum yang lebih empiris bahkan melibatkan studi disiplin ilmu ekonomi, sosial, dan lingkungan, untuk secara lebih presisi mengukur atau memproyeksikan hal tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Alan Norton, *Internasional Handbook of Local and Regional Government*, Cheltenham (The United Kingdom): Edward Elgar, 1994.
- Andrew Gouldson & Joseph Murphy, *Regulatory Realities: The implementation and impact of industrial environmental regulation*, Earthscan, 2005.
- B. C. Smith, *Decentralization : The Territorial Dimension of The State*, Asia Publishing House, London, 1985.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2001.
- Bagir Manan, *Perubahan UUD 1945*, Depok (Indonesia): Rajawali Pers, 2024.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Bagir Manan, *Tugas Sosial Pemerintahan Daerah*, Makalah Tidak Dipublikasikan, 2009.
- D. M. Trubek, & A. Santos, *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge (United Kingdom): Cambridge University Press, 2006.
- D. Satterthwaite, *The Earthscan Reader in Sustainable Cities*, London (United Kingdom): Routledge, 1999.
- Daud Silalahi, *Lahirnya Hukum Lingkungan dan Perkembangannya Dalam Perspektif Internasional dan Regional*, Bandung: Aksara Buana, 2018.
- Grahamn Smith, *Deliberative Democracy and The Environment*, Routledge, 2005.
- H. Chenery, & T. N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics*, Elsevier Science Publishers, 1988.
- Haruki Murakami, *Underground: The Tokyo Gas Attack and the Japanese Psyche*, terj. Alfred Birnbaum dan Philip Gabriel, London (The United Kingdom): Vintage Books.
- J. E. Holder & M. Lee, *Environmental Protection Law and Policy*. Cambridge University Press, 2007.

- John Blewitt, *Understanding Sustainable Development*, London (United Kingdom): Earthscan, 2008.
- Karl F. Seidman, *Economic Development Finance*, Sage Publications, 2005.
- M. Adnan Yazar Zulfikar, *Environmental protection law in the vortex of omnibus legislation: A case study on Indonesia's omnibus law on job creation*, Tilburg (Netherland): Tilburg University, 2022.
- Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Cornell University Press, 1996.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Binacipta, 1995.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2002.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Binacipta, 1986.
- P. J. Cooper & M. Vargas, *Implementing sustainable development: From global policy to local action*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 2004.
- Philip Mawhood (ed), *Local Government in The Third World : The Experience of Tropical Africa*, London (The United Kingdom): Chichester, Wiley, 1983.
- Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, *Kajian Akademik Hubungan Pusat dan Daerah*, Jakarta: Badang Pengkajian MPR RI, 2022.
- R. C. Repetto, *The Global Possible: Resources, Development, and the New Century*, United States of America: Yale University Press, 1985.
- Richard J. Lazarus, *The Making of Environmental Law*, United States: The University of Chicago Press, 2004.
- Timothy Beatley dan Kristy Manning, *The Ecology of Place*, Washington: Island Press, 1998.
- World Commission on Environment and Development, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford University Press, 1987.

#### Jurnal

- Alyson Flournoy, In Search of an Environmental Ethic, *Columbia Journal of Environmental Law*, 28, 2003.
- Atip Latipulhayat, "Khazanah Mochtar Kusumaatmadja", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 1(3), 2014.
- Ben Purvis, Yong Mau dan Robinson Darren, "Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins", *Sustainability Science*, 14(3), 2019.
- Elizabeth Fisher, "Environmental Law, Scholarship, and Epistemic Reponsibility", *Oxford Journal of Environmental Law*, 33, 2021.
- G. W. Jones dan J. D. Stewart, "The value of local autonomy – A rejoinder", *Local Government Studies*, 8 (5), 1982.
- Hal Hill, Budy P. Resosudarmo, dan Yogi Vidyattama, "Indonesia's Changing Economic Geography", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44:3, 2008.
- Haryono Rinardi, Sri Indrahti, dan Noor Naelil Masruroh, "Ketimpangan Ekonomi Jawa dan Luar Jawa dan Perkembangan Perdagangan Antarpulau di lndonesia". *Jurnal Sejarah Citra Lekha*, 8 (1), 2023.
- Imamulhadi, "The Sustainable Environmental Protection Deregulation Concept During the Covid-19 Pandemic", *Padjajaran Journal of Law*, 8(3), 2021.
- Indra Perwira, "Konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2 (3), 2015.
- Inna Junaenah et. al. (ed), "Desentralisasi atau Resentralisasi? Politik hukum pemerintahan daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Prosiding Simposium Nasional Hukum Tata Negara*, Bandung: PSKN FH Unpad, 2015.
- J. K. Boyce, et.al., "Power distribution, the environment, and public health: A state-level analysis", *Ecological Economics*, 29(1), 1999.

- Jorge Garcia, "Why Do Differences in Provincial Incomes Persist in Indonesia?", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 34 (1), 1998.
- Marko Koethenbuerger, "Revisiting the "Decentralization Theorem"- On the role of externalities", *Journal of Urban Economics*, 64 (1), 2008.
- Nicolas Keuffer dan Katia Horber-Papazian, "The bottom-up approach: essential to an apprehension of local autonomy and local governance in the case of Switzerland", *Local Government Studies*, 2019.
- Q. Du, & J. T. Kang, "Tentaive ideas on the reform of exercising state ownership of natural resources; Preliminary thoughts on establishing a state-owned natural resources supervision and administration commission", *Jiangxi Social Science*, 6, 2016.
- Susi Dwi Harijanti, "Khazanah Bagir Manan", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2 (3), 2015.
- Thee Kian Wie, "Indonesia's Economic Performance under Soeharto's New Order", *Seoul Journal of Economics*, 20 (2), 2007.
- Todd S. Agard, "Environmental law as a legal field: An enquiry in legal taxonomy", *Villanova University Charles Widger School of Law*, 2009.
- Tore Hansen dan Jan Erling Klausen, "Between the Welfare State and Local Government Autonomy", *Local Government Studies*, 28 (4), 2002.
- Tri Widodo, "From Dutch Merchantilism to Liberalism: Indonesian Historical Perspective", *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, 21 (4), 2006.
- Wahyu Nugroho, "Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Kedalam Pembentukan Perundang-undangan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi dalam Bangunan Negara Hukum", *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14(4), 2017.
- Wallace E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, XXXVII, September 1999.
- Yosef Jabareen, "A new conceptual framework for sustainable development.", *Environmental Development Sustainability*, 10, 2008.
- Yusdianto, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2(3), 2015.

#### **Dokumen Lain**

- Kementerian PPN/Bappenas, *Laporan Background Study Kerangka Regulasi RPJMN 2025-2029*, Jakarta (Indonesia): 2023.
- Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Buku 4 Jilid 1*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.