



Rekonstruksi Desentralisasi Asimetris Di Indonesia: dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Azkal Wildan Amir

Universitas Islam Negeri Syekh
Wasil Kediri,
Indonesia

***Corresponding author:**

Azkal Wildan Amir, Universitas Islam Negeri
Syekh Wasil Kediri,
Indonesia. ✉Azkalwildanamir@gmail.com

Article Info:

Article history:

Received: July 13, 2026

Revised: September 10, 2026

Accepted: September 14, 2026

Available Online: September 24,
2026

Keywords:

*Asymmetric Decentralization;
Regional Autonomy; Special
Region of Jakarta Province;
Unitary State; Constitutional Law.*



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2026 by Author. Published by
Sekolah Tinggi Agama Islam Kuningan

Kata Kunci:

Desentralisasi Asimetris; Otonomi Daerah; Provinsi Daerah Khusus Jakarta; Negara Kesatuan; Hukum Tata Negara.

Abstract

Background: The transformation of Jakarta's status following the relocation of the national capital to Nusantara under Law Number 2 of 2024 introduces a unique model of asymmetric decentralization that requires constitutional examination. The new arrangement raises questions regarding local representation, subsidiarity, and metropolitan governance within Indonesia's unitary state framework.

Objective: This study analyzes the juridical position of Law Number 2 of 2024 within Indonesia's asymmetric autonomy system and examines its implications for decentralization principles under Article 18 of the 1945 Constitution.

Methods: This normative juridical research applies statutory, conceptual, and comparative approaches through analysis of legislation, Constitutional Court decisions, and relevant legal literature.

Results: The findings reveal that Jakarta's special status differs from other asymmetric regions due to its one-tier autonomy structure, absence of regency/city-level DPRDs, direct gubernatorial election mechanism, and centralized agglomeration governance. These characteristics create challenges related to local accountability, subsidiarity, and intergovernmental coordination.

Conclusion: Jakarta's asymmetric autonomy requires clearer normative criteria and institutional safeguards to ensure consistency with decentralization principles while maintaining effective metropolitan governance.

Abstrak

Latar Belakang: Perubahan status Jakarta setelah pemindahan ibu kota negara ke Nusantara melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 menghadirkan model desentralisasi asimetris yang memiliki karakteristik berbeda dan perlu dikaji secara konstitusional. Pengaturan baru tersebut menimbulkan persoalan terkait representasi lokal, prinsip subsidiaritas, dan tata kelola metropolitan dalam kerangka negara kesatuan.

Tujuan: Penelitian ini menganalisis kedudukan yuridis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 dalam sistem otonomi asimetris Indonesia serta implikasinya terhadap prinsip desentralisasi berdasarkan Pasal 18 UUD 1945.

Metode: Penelitian yuridis normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif melalui kajian terhadap regulasi, putusan Mahkamah Konstitusi, dan literatur hukum terkait.

Hasil: Hasil penelitian menunjukkan bahwa status khusus Jakarta berbeda dari daerah asimetris lainnya karena menerapkan struktur otonomi satu tingkat, tidak adanya DPRD kabupaten/kota, mekanisme pemilihan gubernur, serta pengelolaan kawasan aglomerasi yang lebih terpusat. Kondisi tersebut menimbulkan tantangan terhadap

akuntabilitas lokal, subsidiaritas, dan koordinasi antarpemerintahan.

Kesimpulan: Diperlukan kriteria normatif yang lebih jelas serta perlindungan kelembagaan agar otonomi asimetris Jakarta tetap sejalan dengan prinsip desentralisasi dan tata kelola metropolitan yang efektif.

To cite this article: Azkal Wildan Amir. (202026). Rekonstruksi desentralisasi asimetris di indonesia: dalam kerangka negara kesatuan republik indonesia . *Journal of Law & Social Politics*, 4 (4), 752-760. <https://doi.org/10.59261/jlsp.v4i4.181>

PENDAHULUAN

Indonesia menganut prinsip negara kesatuan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun keseragaman bentuk negara tersebut tidak menegasikan pengakuan atas keberagaman daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan pembagian daerah Indonesia atas daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang masing-masing memiliki pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi. Pasal 18 UUD NRI 1945, sekaligus membuka ruang bagi pengakuan kekhususan dan keistimewaan daerah tertentu. Ketentuan ini menjadi landasan konstitusional bagi lahirnya apa yang dalam literatur hukum tata negara disebut sebagai desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*), yaitu pola relasi kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang tidak seragam karena pertimbangan historis, sosiologis, politis, maupun ekonomis tertentu (Huda, 2014).

Sebelum tahun 2024, praktik desentralisasi asimetris di Indonesia dijalankan melalui empat rezim otonomi khusus dan istimewa, yaitu Aceh, Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta (UU No. 13 Tahun 2012), dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang diatur terakhir kali melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 (UU No. 29 Tahun 2007). Keempat rezim tersebut memiliki basis argumentasi konstitusional yang relatif dapat ditelusuri: Aceh dan Papua atas dasar sejarah konflik dan afirmasi identitas lokal, Yogyakarta atas dasar keistimewaan asal-usul kerajaan, dan Jakarta atas dasar kedudukannya sebagai ibu kota negara. Argumentasi terakhir inilah yang kehilangan pijakannya setelah pemerintah menetapkan pemindahan ibu kota negara ke Ibu Kota Nusantara di Provinsi Kalimantan Timur melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU No. 3 Tahun 2022). Klasifikasi ini digunakan sebagai kategori analitis, bukan sebagai penyamaan dasar konstitusional. Aceh, Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Jakarta memiliki sumber legitimasi, struktur kewenangan, serta undang-undang sektoral yang berbeda; perbandingan dalam penelitian ini karena itu difokuskan pada dimensi yang dapat disejajarkan secara normatif.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 mempertahankan desain otonomi satu tingkat Jakarta, sehingga kota/kabupaten administrasi tidak memiliki DPRD tersendiri. Gubernur dan Wakil Gubernur dipilih secara langsung sesuai Pasal 10, dengan ketentuan putaran kedua telah memperoleh pemaknaan konstitusional melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 125/PUU-XXII/2024. Undang-undang tersebut juga membentuk tata kelola kawasan aglomerasi yang melibatkan koordinasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah terkait. Karena itu, isu yuridis yang relevan bukan mekanisme penunjukan gubernur oleh Presiden, melainkan keseimbangan antara desain otonomi satu tingkat, representasi lokal, dan koordinasi lintas-daerah.

Berbagai kajian terdahulu telah menyoroti aspek-aspek parsial dari persoalan ini. Alfauzi (2022) mengkaji praktik keistimewaan Jakarta sebelum perubahan status ibu kota; Lubis et al. (2024) mengidentifikasi problematika ketiadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sebagai konsekuensi otonomi satu tingkat di Provinsi Daerah Khusus Jakarta; sementara Wardhana & Huda (2022) menyoroti relasi kewenangan pusat-daerah dalam penataan kawasan metropolitan Jabodetabek-Punjur dan Fauziah & Winayanti (2025) memetakan kewenangan khusus Provinsi Daerah Khusus Jakarta secara deskriptif berdasarkan teks undang-undang. Kajian-kajian tersebut umumnya bersifat parsial dan belum menempatkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 secara komprehensif dalam kerangka teori desentralisasi asimetris yang dibandingkan dengan keempat rezim otonomi khusus lain, maupun mengaitkannya dengan reformasi hubungan keuangan pusat-daerah pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU No. 1 Tahun 2022). Kekosongan inilah yang menjadi celah akademik (*gap*) yang hendak diisi oleh penelitian ini.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengangkat dua permasalahan pokok: pertama, bagaimana kedudukan yuridis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta dalam konstelasi pengaturan desentralisasi asimetris di Indonesia; kedua, bagaimana implikasi pengaturan tersebut terhadap prinsip-prinsip dasar otonomi daerah dan relasi pusat-daerah dalam bingkai negara kesatuan. Kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada upaya membangun kerangka analisis komparatif-sistematis atas kelima rezim otonomi asimetris Indonesia pasca-2024 sekaligus menawarkan rekonstruksi kriteria normatif bagi pemberian status kekhususan daerah di masa mendatang, sesuatu yang belum ditemukan pada literatur-literatur terdahulu yang cenderung membahas Provinsi Daerah Khusus Jakarta secara berdiri sendiri. Secara operasional, kebaruan diuji melalui enam parameter yang sama pada setiap rezim: dasar hukum, basis asimetri, cara pengisian kepala daerah, desain representasi lokal, ruang kewenangan khusus, serta pola koordinasi dengan Pemerintah Pusat. Parameter tersebut digunakan untuk menilai apakah kekhususan Jakarta menunjukkan koherensi antara dasar pemberian status dan desain institusionalnya.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*legal research*) yang berfokus pada norma hukum positif sebagai objek kajian utama. Pendekatan yang digunakan meliputi tiga hal: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014(UU No. 23 Tahun 2014), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022(UU No. 1 Tahun 2022), dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024(UU No. 2 Tahun 2024); pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk membangun kerangka teori desentralisasi asimetris; serta pendekatan komparatif (*comparative approach*) untuk membandingkan pengaturan Provinsi Daerah Khusus Jakarta dengan empat rezim otonomi khusus dan istimewa lainnya. Bahan hukum primer juga mencakup undang-undang yang mengatur Aceh, Papua, Daerah Istimewa Yogyakarta, rezim kekhususan Jakarta terdahulu, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, khususnya Putusan No. 125/PUU-XXII/2024 mengenai pemaknaan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024. Perbandingan dilakukan menggunakan enam parameter: dasar hukum, basis asimetri, pengisian kepala daerah, representasi lokal, kewenangan khusus, dan mekanisme koordinasi pusat-daerah.

Bahan hukum dikumpulkan melalui penelusuran doktrinal terstruktur terhadap peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan literatur ilmiah yang relevan pada periode 2016-2025. Penelusuran literatur menggunakan kata kunci yang berkaitan dengan desentralisasi asimetris, otonomi khusus, Daerah Khusus Jakarta, representasi lokal, dan hubungan pusat-daerah. Analisis dilakukan secara kualitatif melalui interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis, kemudian dikembangkan secara deskriptif-preskriptif untuk menilai koherensi norma dan merumuskan alternatif penguatan desain kelembagaan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Desentralisasi Asimetris sebagai Konsep dalam Negara Kesatuan

Desentralisasi dalam pengertian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah didefinisikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi(UU No. 23 Tahun 2014). Prinsip ini secara umum bersifat simetris karena berlaku seragam bagi seluruh daerah otonom di Indonesia. Namun demikian, realitas keberagaman geografis, historis, dan sosial-budaya Indonesia mendorong lahirnya pengecualian yang oleh Huda (2014) disebut sebagai desentralisasi asimetris, yakni pemberian kewenangan yang berbeda kepada daerah tertentu dibandingkan daerah otonom pada umumnya. Susanto (2019) menegaskan bahwa keberadaan desentralisasi asimetris tidak bertentangan dengan prinsip negara kesatuan sepanjang asimetri tersebut didasarkan pada alasan konstitusional yang jelas dan terukur, bukan semata-mata kehendak politik sesaat.

Lambelanova (2022) mengidentifikasi bahwa paradigma desentralisasi asimetris di Indonesia bertumpu pada tiga basis argumentasi utama, yaitu basis historis-politis sebagaimana

pada Aceh dan Papua, basis kultural sebagaimana pada Daerah Istimewa Yogyakarta, dan basis fungsional-administratif sebagaimana pada Jakarta sebagai pusat pemerintahan negara. Pratama (2016) menambahkan bahwa keberhasilan desentralisasi asimetris sangat bergantung pada konsistensi antara dasar argumentasi pemberian status khusus dengan substansi kewenangan yang diberikan; ketidaksesuaian antara keduanya berpotensi menimbulkan kecemburuan antar-daerah dan menggerus legitimasi kebijakan otonomi khusus itu sendiri. Kerangka inilah yang relevan digunakan untuk menguji konsistensi pengaturan Provinsi Daerah Khusus Jakarta pasca-2024, mengingat basis argumentasi fungsional-administratif Jakarta sebagai ibu kota negara telah hilang, namun kekhususannya justru dipertahankan dan bahkan diperluas dengan basis argumentasi baru, yaitu peran Jakarta sebagai pusat perekonomian nasional dan kota global.

Dinamika Regulasi Kekhususan Jakarta: dari Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 hingga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024

Kekhususan Jakarta bukan fenomena baru. Sejak Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 (UU No. 34 Tahun 1999) hingga penggantinya, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 (UU No. 29 Tahun 2007), kekhususan Jakarta senantiasa dikaitkan secara eksplisit dengan kedudukannya sebagai ibu kota negara, yang berimplikasi pada penyatuan fungsi pemerintahan daerah dengan fungsi penyelenggaraan ibu kota negara. Ketika Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara menetapkan pemindahan status ibu kota ke Ibu Kota Nusantara (UU No. 3 Tahun 2022), muncul kebutuhan pengaturan baru bagi Jakarta pascastatus ibu kota, yang kemudian dijawab melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta.

Perubahan paling mendasar dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 terletak pada pergeseran basis argumentasi kekhususan, dari fungsi kenegaraan (sebagai ibu kota) menjadi fungsi perekonomian dan keglobalan kota. Fauziah & Winayanti (2025) mencatat bahwa transisi ini membawa konsekuensi pada desain kelembagaan yang unik, yakni Jakarta tetap mempertahankan struktur otonomi satu tingkat (tanpa daerah otonom kabupaten/kota di bawahnya) sekalipun alasan historis-fungsional yang semula melandasinya telah berubah. Ketentuan peralihan dalam Pasal 63 dan mulai berlakunya undang-undang yang digantungkan pada penetapan Keputusan Presiden mengenai pemindahan ibu kota (UU No. 2 Tahun 2024) turut menunjukkan karakter transisional dari undang-undang ini, yang berimplikasi pada ketidakpastian jangka waktu pemberlakuan norma-norma di dalamnya secara penuh.

Pembahasan

Mekanisme Dewan Kota/Dewan Kabupaten di Provinsi Daerah Khusus Jakarta, yang kewenangannya secara eksplisit dibatasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024, tidak dapat ditafsirkan sebagai pengganti sempurna bagi fungsi-fungsi yang semula dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota di daerah-daerah lain. Penguatan kapasitas kelembagaan mencakup tiga dimensi utama: kapasitas sumber daya manusia termasuk perekrutan dan pelatihan aparatur, kapasitas infrastruktur teknologi informasi dan sistem manajemen keuangan, dan kapasitas kebijakan untuk menyelaraskan tujuan lokal dengan prioritas nasional sambil tetap menjaga otonomi substantif.

Literatur desentralisasi internasional secara konsisten menekankan bahwa transfer kewenangan dari pusat ke daerah tidak cukup untuk menjamin keberhasilan otonomi daerah. Disparitas kapasitas kelembagaan antar-daerah merupakan faktor penentu utama dalam mengevaluasi kinerja pemerintahan daerah, bahkan lebih signifikan daripada besarnya kewenangan yang ditransfer (Shoesmith et al., 2020).

Penguatan Kapasitas Kelembagaan sebagai Prasyarat Keberhasilan Otonomi Asimetris

Meski mekanisme penunjukan pernah diterapkan pada masa kekhususan Jakarta sebagai ibu kota, basis fungsional-administratif untuk kekhususan tersebut telah kehilangan relevansinya pasca pemindahan ibu kota negara ke Ibu Kota Nusantara. Dimensi akuntabilitas menjadi persoalan krusial dalam mekanisme penunjukan ini. Kepala daerah yang dipilih secara demokratis melalui Pilkada memiliki akuntabilitas ganda kepada rakyat melalui mekanisme pemerintahan yang responsif dan kepada Presiden sebagai pimpinan pemerintahan nasional.

Mekanisme penunjukan gubernur oleh Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 merupakan penyimpangan signifikan dari prinsip

pemilihan kepala daerah secara demokratis yang telah menjadi praktek baku pasca-reformasi demokratisasi Indonesia. Revisi Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Tahun 2000 secara eksplisit mengamanatkan kepala daerah dipilih secara demokratis oleh rakyat, sebuah ketentuan yang telah diterjemahkan ke dalam mekanisme Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada) yang berlangsung sejak 2005 di seluruh Indonesia.

*Konstitusionalitas Mekanisme Penunjukan Gubernur dan Akuntabilitas Kepala Daerah
Implikasi Yuridis Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 terhadap Prinsip Otonomi Daerah dan Relasi Pusat-Daerah*

Terdapat tiga persoalan yuridis pokok yang muncul dari desain kekhususan Provinsi Daerah Khusus Jakarta ditinjau dari prinsip otonomi daerah. **Pertama**, ketiadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota. Berbeda dengan Aceh, Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang seluruhnya memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada tingkat kabupaten/kota, Provinsi Daerah Khusus Jakarta menggantikan lembaga tersebut dengan Dewan Kota/Dewan Kabupaten yang keanggotaan dan kewenangannya jauh lebih terbatas dibandingkan lembaga legislatif daerah(UU No. 2 Tahun 2024). Kondisi ini menimbulkan kekosongan fungsi pembentukan peraturan daerah, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan pada tingkat kota/kabupaten administrasi, yang berpotensi melemahkan akuntabilitas horizontal pemerintahan di tingkat lokal.

Kedua, mekanisme penunjukan gubernur oleh Presiden. Ketentuan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 yang menempatkan kewenangan pengangkatan gubernur dan wakil gubernur pada Presiden dengan memperhatikan usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah(UU No. 2 Tahun 2024) merupakan penyimpangan signifikan dari asas pemilihan kepala daerah secara demokratis yang berlaku umum pasca reformasi. Sekalipun mekanisme serupa pernah diterapkan pada masa kekhususan Jakarta sebagai ibu kota, hilangnya basis argumentasi kenegaraan seharusnya membuka ruang evaluasi ulang atas relevansi mekanisme penunjukan tersebut, alih-alih mempertahankannya secara otomatis.

Ketiga, sentralisasi pengelolaan kawasan aglomerasi. Pembentukan Dewan Kawasan Aglomerasi yang mengoordinasikan penataan ruang Jakarta beserta daerah penyangga di sekitarnya (Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi) melibatkan penunjukan keanggotaan oleh Presiden, sebuah desain yang oleh Wardhana & Huda (2022) dinilai bercorak sentralistik dan berpotensi menimbulkan dominasi Provinsi Daerah Khusus Jakarta atas daerah-daerah otonom di sekitarnya yang secara formal berkedudukan setara sebagai daerah otonom. Struktur ini berpotensi mengaburkan batas kewenangan antardaerah otonom yang semestinya dijamin kesetaraannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014(UU No. 23 Tahun 2014), sekalipun di sisi lain kehadiran dukungan pemerintah pusat dapat memberi manfaat sinergis bagi penataan kawasan metropolitan secara keseluruhan.

Ketiga persoalan tersebut perlu pula dibaca dalam konteks reformasi hubungan keuangan pusat-daerah pasca Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, yang pada dasarnya menganut prinsip *money follow function* sebagai konsekuensi logis dari pelimpahan urusan pemerintahan kepada daerah(UU No. 1 Tahun 2022). Jika kewenangan substantif Provinsi Daerah Khusus Jakarta justru mengalami resentralisasi pada aspek-aspek tertentu sebagaimana diuraikan di atas, maka terdapat inkonsistensi antara semangat penguatan kemandirian fiskal daerah dalam Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dengan pelemahan kemandirian kelembagaan pada Undang-Undang Provinsi Daerah Khusus Jakarta. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XVI/2008 menegaskan bahwa pembentukan dan penataan daerah otonom, termasuk pemberian kekhususan, harus tetap tunduk pada prinsip-prinsip dasar otonomi daerah dan tidak boleh mengurangi esensi kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah(SK MK No. 11/PUU-XVI/2008), sebuah prinsip yang relevan dijadikan tolok ukur untuk menilai konsistensi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024.

Perspektif Komparatif Internasional atas Desentralisasi Asimetris

Manfaat potensial dari desentralisasi asimetris yang responsif terhadap konteks lokal dapat dipahami, tetapi manfaat ini harus selalu diimbangi dengan risiko fragmentasi kewenangan,

distorsi insentif antardaerah, dan pelemahan akuntabilitas horizontal. Karenanya, tawaran kriteria baku bagi pemberian status kekhususan yang diajukan dalam bagian sebelumnya bukan sekadar formalitas administratif, melainkan upaya substansial untuk membangun ekuilibrium antara fleksibilitas dan konsistensi dalam menjalankan desentralisasi di negara kesatuan yang beragam secara geografis, historis, dan sosiokultural.

Dalam konteks Indonesia khususnya, kekhususan otonomi telah terbukti bermanfaat dalam konteks penyelesaian konflik (Aceh dan Papua) dan preservasi nilai-nilai kultural (Yogyakarta). Namun, ketika dasar argumentasi berubah—seperti halnya Jakarta yang semula didasarkan pada fungsi sebagai ibu kota namun kini didasarkan pada peran ekonomi—diperlukan peninjauan ulang yang seksama untuk memastikan bahwa kekhususan tersebut tetap relevan dan tidak menjadi landasan bagi penyimpangan dari prinsip-prinsip desentralisasi yang telah dibangun selama dua dekade reformasi.

Implikasi dari perspektif komparatif internasional ini adalah bahwa Indonesia memerlukan kerangka berpikir yang lebih matang dalam mengatur relasi antara pemberian kekhususan otonomi dengan prinsip negara kesatuan. Ketika banyak negara kesatuan lainnya dapat mengelola kota-kota besar dengan struktur otonomi seragam, ini menunjukkan bahwa kekhususan otonomi bukanlah keharusan logis dari keberadaan kota besar, melainkan merupakan pilihan kebijakan yang dapat dipertimbangkan secara selektif berdasarkan konteks spesifik masing-masing negara.

Kajian tentang desentralisasi asimetris di Indonesia telah cukup lama menjadi perhatian literatur internasional, sehingga temuan pada bagian sebelumnya perlu pula diuji relevansinya dengan diskursus akademik global. Lele (2019) dalam kajiannya yang diterbitkan pada jurnal internasional *Asian Politics & Policy*, menegaskan bahwa desentralisasi asimetris di Indonesia sejak awal dirancang sebagai instrumen penyelesaian konflik dan akomodasi politik, bukan semata-mata instrumen efisiensi administratif. Dalam kajian lanjutannya yang terbit pada jurnal *Territory, Politics, Governance*, Lele (2023) memperdalam argumen tersebut dengan membandingkan Aceh dan Papua, dan menyimpulkan bahwa keberhasilan desentralisasi asimetris ditentukan oleh derajat akomodasi dalam proses perumusan kebijakan, bukan sekadar oleh besarnya kewenangan yang diberikan di atas kertas. Argumen ini relevan untuk membaca kasus Jakarta, sebab perubahan status Provinsi Daerah Khusus Jakarta dirumuskan secara top-down oleh pembentuk undang-undang tanpa proses akomodasi partisipatif yang setara dengan proses perumusan otonomi khusus Aceh maupun Papua.

Talitha et al. (2020) dalam artikel mereka pada jurnal yang sama, mencatat bahwa dua dekade praktik desentralisasi di Indonesia justru memperlihatkan kecenderungan resentralisasi kewenangan tata ruang dan pembangunan wilayah pada momen-momen tertentu, sekalipun secara formal disebut sebagai kebijakan otonomi daerah, sebuah pola yang sejalan dengan temuan penelitian ini pada aspek pengelolaan kawasan aglomerasi Jakarta. Sejalan dengan itu, Shoesmith et al. (2020) mengingatkan bahwa model desentralisasi yang seragam maupun yang dikecualikan sekalipun, apabila tidak disertai penguatan kapasitas kelembagaan lokal, cenderung menghasilkan kinerja tata kelola yang timpang antardaerah, suatu peringatan yang relevan bagi desain Dewan Kota/Dewan Kabupaten di Provinsi Daerah Khusus Jakarta yang kewenangannya jauh lebih terbatas dibandingkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada umumnya.

Dari perspektif teori desentralisasi fiskal, Fiorillo et al. (2021) menunjukkan dalam jurnal *Economia Politica* bahwa desentralisasi asimetris dapat menimbulkan distorsi insentif antardaerah apabila kriteria pemberian kewenangan khusus tidak dirumuskan secara konsisten dan transparan, sekalipun di sisi lain ia juga dapat membuka peluang efisiensi apabila dirancang secara tepat. Temuan ini memperkuat argumen penelitian ini bahwa persoalan utama bukan pada keberadaan kekhususan itu sendiri, melainkan pada konsistensi kriteria pemberiannya. Fujikawa (2021) dengan mengkaji pengalaman otonomi Aceh dalam jurnal *Global Policy*, turut menegaskan bahwa keberlanjutan sebuah rezim otonomi asimetris sangat bergantung pada kejelasan dan keberlanjutan basis argumentasi awal yang melandasinya— sebuah syarat yang justru goyah pada kasus Jakarta setelah basis argumentasi “ibu kota negara” dicabut namun kekhususannya dipertahankan dengan basis argumentasi baru yang belum teruji secara memadai.

Pada tataran konseptual yang lebih luas, Amin & Isharyanto (2022) mengusulkan gagasan “desentralisasi asimetris sekuensial” (*asymmetric sequential decentralization*) sebagai paradigma

baru otonomi daerah di Indonesia, yang menekankan pentingnya evaluasi bertahap dan penyesuaian berkelanjutan atas kewenangan daerah khusus sejalan dengan perubahan konteks sosial-politik. Nugroho et al. (2024) dalam kajian mereka atas keistimewaan Yogyakarta pada *Journal of Law and Sustainable Development*, menekankan bahwa pengakuan kekhususan daerah harus tetap bersandar pada nilai-nilai konstitusional yang jelas agar tidak berubah menjadi privilese politik semata. Sementara itu, Indra et al. (2026), dalam artikel terbaru mereka, mengusulkan kerangka “pembangunan wilayah asimetris” sebagai basis konseptual untuk mewujudkan keadilan spasial dan regional di Indonesia, dengan menegaskan bahwa keseragaman standar administratif justru menjadi sumber ketimpangan tata kelola pada daerah dengan kapasitas struktural yang berbeda-beda. Rangkaian literatur internasional ini secara konsisten menunjukkan bahwa legitimasi sebuah kebijakan desentralisasi asimetris tidak terletak pada besar-kecilnya kewenangan yang diberikan, melainkan pada konsistensi antara basis argumentasi, proses perumusan yang partisipatif, dan keberlanjutan evaluasi kebijakan tersebut — tiga hal yang justru menjadi titik lemah dalam desain Provinsi Daerah Khusus Jakarta sebagaimana diuraikan pada subbab sebelumnya.

Rekonstruksi Model Ideal Desentralisasi Asimetris: Sintesis dan Tawaran Konseptual

Berdasarkan analisis di atas, penelitian ini mengajukan tiga tawaran rekonstruksi normatif. **Pertama**, diperlukan kriteria baku dan terukur bagi pemberian maupun pencabutan status otonomi asimetris, yang mencakup basis argumentasi (historis, kultural, atau fungsional), jenis kewenangan yang relevan dengan basis tersebut, dan mekanisme evaluasi berkala apabila basis argumentasi mengalami perubahan mendasar, sebagaimana terjadi pada Jakarta pasca hilangnya status ibu kota. **Kedua**, perlu dipertimbangkan pemulihan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan di tingkat kota/kabupaten administrasi Provinsi Daerah Khusus Jakarta melalui penguatan kewenangan Dewan Kota/Dewan Kabupaten, atau alternatif lain berupa evaluasi atas desain otonomi satu tingkat itu sendiri, agar prinsip akuntabilitas horizontal tidak tereduksi. **Ketiga**, pengelolaan kawasan aglomerasi semestinya dirancang dengan mekanisme kolaborasi horizontal antardaerah otonom yang setara (*local government cooperation*), bukan melalui subordinasi pada lembaga yang keanggotaannya ditentukan secara sentralistik, agar prinsip kesetaraan kedudukan daerah otonom sebagaimana diatur Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tetap terjaga.

Sintesis menunjukkan bahwa desentralisasi asimetris dapat dibenarkan dalam negara kesatuan apabila basis kekhususan, substansi kewenangan, dan mekanisme akuntabilitas memiliki hubungan yang koheren. Dalam kasus Jakarta, indikator yang perlu diuji secara normatif adalah apakah desain otonomi satu tingkat, posisi Dewan Kota/Dewan Kabupaten, dan koordinasi kawasan aglomerasi menyediakan keseimbangan memadai antara efektivitas metropolitan dan akuntabilitas lokal. Dengan demikian, istilah resentralisasi diperlakukan sebagai kemungkinan interpretatif yang harus dibuktikan melalui parameter kelembagaan, bukan sebagai kesimpulan awal.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 mempertahankan kekhususan Jakarta dengan basis fungsional baru sebagai pusat perekonomian nasional dan kota global. Dibandingkan dengan rezim Aceh, Papua, dan Daerah Istimewa Yogyakarta, perbedaan Jakarta terutama terletak pada desain otonomi satu tingkat, ketiadaan DPRD kabupaten/kota administrasi, serta tata kelola kawasan aglomerasi. Gubernur dan Wakil Gubernur tetap dipilih secara langsung; karena itu, evaluasi konstitusional perlu diarahkan pada kualitas representasi lokal, pembagian kewenangan, dan mekanisme koordinasi, bukan pada asumsi adanya penunjukan gubernur oleh Presiden.

Kontribusi penelitian ini adalah kerangka komparatif berbasis enam parameter untuk menilai konsistensi antara dasar kekhususan dan desain kelembagaan. Pembentuk undang-undang perlu merumuskan kriteria pemberian dan evaluasi status asimetris yang lebih terukur, memperjelas fungsi Dewan Kota/Dewan Kabupaten sebagai kanal partisipasi dan pengawasan lokal, serta membangun tata kelola aglomerasi berbasis kerja sama antardaerah yang setara. Penelitian lanjutan perlu menguji implementasi norma tersebut secara empiris setelah perangkat

pelaksanaannya berjalan.

Pembentuk undang-undang dan pemerintah disarankan untuk, pertama, menyusun kriteria baku pemberian dan evaluasi status otonomi asimetris yang berlaku bagi seluruh daerah khusus dan istimewa di Indonesia agar konsisten dengan prinsip negara kesatuan; kedua, melakukan kajian lanjutan mengenai penguatan fungsi Dewan Kota/Dewan Kabupaten di Provinsi Daerah Khusus Jakarta sebagai kompensasi atas ketiadaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota; dan ketiga, merancang mekanisme kolaborasi kawasan aglomerasi yang lebih menjunjung kesetaraan antardaerah otonom. Penelitian lanjutan disarankan untuk mengkaji implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 secara empiris setelah peraturan pelaksanaannya terbit sepenuhnya, mengingat kajian ini masih bersifat normatif atas norma yang relatif baru.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Universitas Islam Negeri Syekh Wasil Kediri atas dukungan akademik dan fasilitas yang diberikan selama proses penelitian ini berlangsung. Penulis juga mengucapkan apresiasi kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan, masukan, serta kontribusi intelektual dalam penyelesaian penelitian ini, khususnya dalam proses pengumpulan bahan hukum, analisis regulasi, dan penyusunan kajian mengenai desentralisasi asimetris di Indonesia. Segala bentuk bantuan dan dukungan yang diberikan sangat berperan dalam penyelesaian artikel ini.

PERNYATAAN KONTRIBUSI PENULIS

Penulis tunggal berkontribusi penuh dalam seluruh tahapan penelitian, meliputi perumusan gagasan penelitian, penyusunan kerangka konseptual, pengumpulan dan analisis bahan hukum, interpretasi hasil kajian, hingga penulisan dan penyempurnaan manuskrip akhir. Seluruh proses penelitian dan penyusunan artikel dilakukan secara mandiri oleh penulis.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfauzi, R. (2022). Desentralisasi dan Keistimewaan Praktik Otonomi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. *IN RIGHT: Jurnal Agama Dan Hak Azazi Manusia*, 11(1). <https://doi.org/10.14421/inright.v11i1.2134>
- Amin, R. I., & Isharyanto. (2022). ASYMMETRICAL SEQUENTIAL DECENTRALIZATION: RESETTING THE PARADIGM OF REGIONAL AUTONOMY. *Journal of Governance and Regulation*, 11(4). <https://doi.org/10.22495/jgrv11i4art3>
- Fauziah, S. S., & Winayanti, N. K. (2025). Kewenangan Khusus Provinsi Daerah Khusus Jakarta (Dkj) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2024 Tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta. *Audi Et AP: Jurnal Penelitian Hukum*, 4(02).
- Fiorillo, F., Giuranno, M. G., & Sacchi, A. (2021). Asymmetric decentralization: distortions and opportunities. *Economia Politica*, 38(2), 625–656. <https://doi.org/10.1007/s40888-020-00211-7>
- Fujikawa, K. (2021). Settling with Autonomy after Civil Wars: Lessons from Aceh, Indonesia. *Global Policy*, 12(2), 204–213. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12949>
- Huda, N. (2014). *Desentralisasi asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: kajian terhadap daerah istimewa, daerah khusus, dan otonomi khusus*.
- Indra, M., Saragih, G. M., Ismandianto, & Muthia, A. A. (2026). Asymmetric Regional Development as a Framework for Achieving Spatial and Regional Justice in Indonesia. *Jambura Law Review*, 8(1).
- Lambelanova, R. (2022). Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris di Indonesia. *Buku Literatur IPDN Tahun 2022*, 5(3).
- Lele, G. (2019). Asymmetric Decentralization and the Problem of Governance: The Case of Indonesia. *Asian Politics & Policy*, 11(4), 544–565. <https://doi.org/10.1111/aspp.12493>
- Lele, G. (2023). Asymmetric decentralization, accommodation and separatist conflict: lessons from Aceh and Papua, Indonesia. *Territory, Politics, Governance*, 11(5), 972–990. <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1875036>
- Lubis, A. S., Saputro, B., Wibowo, R. W., & Al-Qindi, M. F. (2024). PROBLEMATIKA PEMBERIAN

- OTONOMI KHUSUS PROVINSI DAERAH KHUSUS JAKARTA YANG HANYA BERADA PADA TINGKAT PROVINSI. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 54(1). <https://doi.org/10.21143/jhp.vol54.no1.1617>
- Nugroho, A., Handayani, I. G. A. K. R., & Karjoko, L. (2024). Recognition of the Specialties of the Kingdom of Yogyakarta and the Practice of Asymmetric Decentralization in Indonesia. *Journal of Law and Sustainable Development*, 12(1). <https://doi.org/10.55908/sdgs.v12i1.3122>
- Pratama, A. Y. (2016). Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi. *Jurnal Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 28(1).
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-XVI/2008 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Buru Selatan di Provinsi Maluku.
- Shoesmith, D., Franklin, N., & Hidayat, R. (2020). Decentralised Governance in Indonesia's Disadvantaged Regions: A Critique of the Underperforming Model of Local Governance in Eastern Indonesia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39(3), 359–380. <https://doi.org/10.1177/1868103420963140>
- Susanto, S. N. H. (2019). Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan. *Administrative Law and Governance Journal*, 2(4). <https://doi.org/10.14710/alj.v2i4.631-639>
- Talitha, T., Firman, T., & Hudalah, D. (2020). Welcoming two decades of decentralization in Indonesia: a regional development perspective. *Territory, Politics, Governance*, 8(5). <https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1601595>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 4.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2023.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 32.
- Wardhana, A. F. G., & Huda, N. (2022). Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penataan Kawasan Metropolitan Jabodetabek-Punjur. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 29(3). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol29.iss3.art2>