

**PENGGABUNGAN WILAYAH JABODETABEK MENJADI PROVINSI MEGAPOLITAN SEBAGAI UPAYA
SINKRONISASI KEBIJAKAN NASIONAL DALAM PERSPEKTIF HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH**

Muhammad Fikri Adhi Ardani, Siti Shalwa Lutfiah Putri Utami, Melisa Sakilatul Sarifah
Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

Email: shalwalpu@gmail.com, melisarifah03@gmail.com, muhammadfikriadhi@gmail.com

Abstrak: Kawasan metropolitan Jabodetabek menghadapi berbagai permasalahan lintas yurisdiksi yang kompleks, seperti kemacetan, banjir, dan degradasi lingkungan akibat masifnya *urban sprawl*. Upaya penyelesaian tata kelola wilayah melalui Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP) Jabodetabekjur terbukti kurang efektif karena sifat kelembagaannya yang sebatas koordinatif dan fasilitatif, tanpa memiliki kewenangan eksekutorial. Di sisi lain, otonomi daerah yang terfragmentasi berdasarkan 23 Tahun 2014 seringkali menghambat sinkronisasi perencanaan pembangunan lintas batas administrasi antara DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Banten. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara yuridis urgensi serta tantangan penggabungan wilayah Jabodetabek menjadi sebuah Provinsi Megapolitan (Daerah Otonomi Baru/Khusus) sebagai upaya sinkronisasi kebijakan nasional. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa untuk mengatasi kebuntuan tata kelola saat ini, diperlukan restrukturisasi kelembagaan melalui model *Regional Special District and Authorities*. Penggabungan Jabodetabek menjadi satu entitas pemerintahan setingkat provinsi secara hukum diharapkan dapat mereduksi hambatan birokrasi, mempertegas kewenangan, serta mengintegrasikan tata ruang dan pelayanan publik secara lebih efisien dan terpadu.

Kata Kunci: Provinsi Megapolitan, Jabodetabek, Pemerintahan Daerah, Sinkronisasi Kebijakan, Otonomi Daerah.

Abstract: The Jabodetabek metropolitan area faces various complex cross-jurisdictional issues, such as traffic congestion, flooding, and environmental degradation caused by massive urban sprawl. Efforts to resolve regional governance through the Jabodetabekjur Development Cooperation Agency (BKSP) have proven ineffective due to its institutional nature, which is strictly coordinative and facilitative, without executorial authority. On the other hand, fragmented regional autonomy based on Law Number 23 of 2014 often hinders the synchronization of development planning across the provincial administrative borders of DKI Jakarta, West Java, and Banten. This research aims to legally review the urgency and challenges of merging the Jabodetabek area into a Megapolitan Province (New/Special Autonomous Region) as an effort to synchronize national policy. The method used is normative legal research with statutory and conceptual approaches. The study results indicate that to overcome the current governance deadlock, institutional restructuring is required through a *Regional Special District and Authorities* model. Legally merging Jabodetabek into a single provincial-level government entity is expected to reduce bureaucratic barriers, clarify the demarcation of authority,

Article History

Received: Juli 2026

Reviewed: Juli 2026

Published: Juli 2026

Plagiarism checker no 806

Doi : prefix doi :

10.8734/causa.v1i2.365

Copyright : author

Publish by : causa



This work is licensed under a [creative commons attribution-noncommercial 4.0 international license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

and integrate spatial planning and public services more efficiently and cohesively.

Keyword: *Megapolitan Province, Jabodetabek, Regional Government, Policy Synchronization, Regional Autonomy.*

PENDAHULUAN

Kawasan Jabodetabek merupakan wilayah metropolitan terbesar di Indonesia yang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi sekaligus pusat urbanisasi yang masif. Dinamika perkembangan wilayah ini mencakup kawasan DKI Jakarta beserta wilayah penyangganya (Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi) yang dihuni oleh lebih dari 27 juta jiwa. Setiap harinya, terdapat sekitar 1.105.000 komuter yang bergerak masuk ke Jakarta, yang pada akhirnya memicu ekspansi kawasan permukiman (*urban sprawl*) dan tingginya tingkat motorisasi yang berdampak pada degradasi lingkungan.¹ Dinamika tata kelola kawasan metropolitan semacam ini menuntut adanya kapasitas pemerintahan yang kuat untuk menyeimbangkan antara efisiensi pelayanan, pertumbuhan ekonomi, dan tata ruang lintas batas wilayah.²

Untuk mengatasi berbagai persoalan lintas batas administrasi tersebut, pemerintah daerah sebenarnya telah mengupayakan penyelesaian masalah secara bersama-sama. Salah satu instrumen yang digunakan adalah melalui pembentukan Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP) Jabodetabekjur yang ditugaskan untuk menyelesaikan lima masalah prioritas utama, yaitu: banjir, kemacetan, penyediaan air bersih, persampahan, dan ketahanan pangan.³ Namun dalam praktiknya, implementasi penyelenggaraan kerja sama wajib antar daerah ini berjalan kurang efisien dan kurang efektif. Hal ini disebabkan secara institusional, BKSP Jabodetabek hanya memiliki wewenang sebatas melakukan koordinasi dan fasilitasi, tetapi tidak memiliki otoritas maupun kekuatan hukum (wewenang) untuk mengambil keputusan yang mengikat secara eksekutorial.⁴

Secara yuridis konstitusional, penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia didasarkan pada asas desentralisasi, di mana daerah memiliki otonomi untuk mengatur urusannya sendiri sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.⁵ Otonomi ini pada satu sisi memberikan kemandirian daerah, namun di sisi lain menimbulkan benturan kewenangan ketika harus menangani urusan lintas provinsi (DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Banten). Tata kelola pemerintahan (*governance*) di era modern sejatinya bukan sekadar tentang institusi formal pemerintah yang terpisah-pisah, melainkan proses interaksi antar lembaga di mana batas-batas tanggung jawab yurisdiksi harus disinergikan demi memfasilitasi tindakan kolektif.⁶ Fragmentasi hukum dan otonomi daerah di kawasan Jabodetabek justru sering kali membuat perencanaan pembangunan daerah menjadi tidak sinkron dan sulit dievaluasi secara terpadu.⁷

Melihat kebuntuan dari model kerja sama koordinatif saat ini, diperlukan sebuah terobosan hukum dan kelembagaan yang lebih revolusioner. Salah satu rekomendasi format ideal untuk menyelenggarakan pelayanan publik lintas daerah (terutama sektor transportasi dan tata

¹ Hayati Sari Hasibuana dkk., *The Role of Transit Oriented Development in constructing urban environment sustainability, the case of Jabodetabek, Indonesia*, 20 (2014): 622-31.

² Hubert Heinelt dan Daniel Kübler, ed., *Metropolitan Governance in the 21st Century* (2005; Routledge : Taylor & Francis e-Library, t.t.).

³ Silfiana, *Optimalisasi Fungsi Badan Kerjasama Pembangunan (bksp) Dalam Rangka Pembangunan Daerah Kawasan Jabodetabekjur*, 8, no. 2 (2018): 249-65.

⁴ Donri Wahyu Tinambunan, *Format Penyelenggaraan Kerjasama Wajib Antar Daerah Dalam Pelayanan Publik Dalam Bidang Transportasi (studi Kasus Dki Jakarta Dengan Bodetabek)*, 21, no. 1 (2017).

⁵ Otom Mustomi dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (PT Media Penerbit Indonesia, 2024).

⁶ Gerry Stoker, *Governance as Theory: Five Propositions*, (USA), 1998.

⁷ Lora Ekana Nainggolan dkk., *Perencanaan Pembangunan* (Yayasan Kita Menulis, 2023).

ruang) di masa depan adalah melalui pembentukan model *Regional Special District and Authorities*.⁸ Secara lebih makro, konsep ini dapat diekstrapolasikan melalui penggabungan wilayah Jabodetabek menjadi sebuah Provinsi Megapolitan (Daerah Otonomi Baru/Otonomi Khusus). Kebijakan penggabungan wilayah ini secara yuridis dapat dikaji sebagai langkah strategis pemerintah pusat untuk mereduksi fragmentasi birokrasi, memperjelas demarkasi kewenangan, dan memastikan percepatan sinkronisasi kebijakan nasional di jantung ekonomi negara.⁹

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk meninjau secara yuridis urgensi dan tantangan penggabungan wilayah Jabodetabek menjadi sebuah Provinsi Megapolitan dalam bingkai Hukum Tata Negara dan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini disusun dengan metode yuridis normatif. Pilihan metode ini bertolak dari karakter permasalahan yang diangkat, yakni persoalan konstruksi norma dalam pembentukan daerah otonom baru berbentuk provinsi megapolitan, sebuah isu yang letaknya berada pada ranah dogmatika hukum tata negara dan hukum pemerintahan daerah, bukan pada ranah empiris-sosiologis. Hukum, dalam kerangka berpikir ini, diposisikan sebagai sistem norma yang koheren dan tertutup secara logis, sehingga penelusuran atas jawaban terhadap isu hukum dilakukan melalui kajian terhadap bahan-bahan hukum itu sendiri, bukan melalui pengumpulan data lapangan atau wawancara terhadap subjek hukum tertentu.¹⁰ Konsekuensinya, penelitian ini tidak diarahkan untuk menguji hipotesis tentang perilaku aktor dalam praktik penataan wilayah, melainkan untuk menemukan preskripsi hukum atas persoalan sinkronisasi kebijakan nasional dalam konteks penggabungan wilayah Jabodetabek.

Dua pendekatan digunakan secara berjenjang dalam mengurai isu hukum tersebut. Pertama, pendekatan perundang-undangan atau *statute approach*. Pendekatan ini menuntut penelusuran terhadap seluruh regulasi yang bertalian langsung maupun tidak langsung dengan objek kajian, mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, regulasi teknis mengenai penataan daerah dan pembentukan daerah otonom baru, serta peraturan perundang-undangan sektoral yang mengatur kewenangan lintas wilayah di kawasan aglomerasi Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi. Penelusuran ini tidak berhenti pada inventarisasi pasal semata. Yang dicari adalah struktur relasi antarnorma—apakah terdapat pertentangan (*antinomi*), kekosongan hukum (*vacuum of norm*), atau justru redundansi kewenangan antara satu instrumen hukum dengan instrumen hukum lainnya, khususnya terkait kewenangan penataan ruang, fiskal daerah, dan tata kelola pemerintahan lintas administratif. Ratio legis dari setiap ketentuan turut ditelusuri untuk memahami arah kebijakan pembentuk undang-undang, sebab tanpa penelusuran tersebut, analisis terhadap konsistensi antarnorma akan berhenti pada tataran tekstual dan kehilangan daya jelasnya.

Kedua, pendekatan konseptual atau *conceptual approach* dipergunakan pada bagian di mana norma positif belum memberikan jawaban tegas atau bahkan belum mengatur sama sekali. Gagasan mengenai provinsi megapolitan sejauh ini tidak dikenal sebagai kategori hukum tersendiri dalam sistematika pembagian daerah menurut UUD 1945 maupun undang-undang pemerintahan daerah. Oleh karena itu, penelitian ini bertumpu pada doktrin dan konsep hukum tata negara yang telah berkembang—di antaranya konsep otonomi daerah, desentralisasi

⁸ Tinambunan, *Format Penyelenggaraan Kerjasama Wajib Antar Daerah Dalam Pelayanan Publik Dalam Bidang Transportasi (studi Kasus Dki Jakarta Dengan Bodetabek)*.

⁹ Mustomi dkk., *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm. 45.

asimetris, daerah khusus, kawasan perkotaan metropolitan, serta teori kewenangan negara kesatuan—untuk membangun kerangka argumentasi tentang bagaimana seharusnya status hukum provinsi megapolitan dikonstruksikan agar tidak menyimpang dari prinsip negara kesatuan sebagaimana diatur Pasal 18 UUD 1945. Pendapat para ahli hukum tata negara, baik yang termuat dalam literatur maupun dalam risalah pembahasan undang-undang, ditempatkan sebagai bahan hukum sekunder yang berfungsi menjembatani kekosongan pengaturan tersebut.

Bahan hukum yang digunakan diklasifikasikan ke dalam tiga jenis. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan yang mengikat secara langsung, sebagaimana disebutkan di atas. Bahan hukum sekunder mencakup buku teks hukum tata negara dan hukum pemerintahan daerah, jurnal ilmiah terakreditasi, hasil kajian akademik yang disusun oleh lembaga negara maupun perguruan tinggi terkait wacana pembentukan provinsi megapolitan, serta risalah sidang pembahasan rancangan undang-undang yang relevan. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum digunakan sebatas untuk memberikan penjelasan atas istilah teknis yang muncul dalam pembahasan.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), dengan menelusuri basis data peraturan perundang-undangan resmi, basis data putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan dengan pengujian norma pembentukan daerah otonom baru, serta basis data jurnal ilmiah nasional maupun internasional. Bahan hukum yang telah terkumpul kemudian disusun secara sistematis berdasarkan isu hukum yang hendak dijawab, tanpa mengabaikan kronologi perkembangan regulasi yang melatarbelakangi masing-masing ketentuan.

Analisis atas bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan penalaran deduktif dan induktif secara bergantian, disesuaikan dengan karakter isu hukum yang sedang dibahas. Penalaran deduktif dipakai ketika premis hukum bersifat umum telah tersedia dalam undang-undang, misalnya prinsip negara kesatuan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, untuk kemudian diturunkan menjadi kesimpulan khusus mengenai batas-batas konstitusional pembentukan provinsi megapolitan. Sebaliknya, penalaran induktif digunakan ketika penelitian ini menyusun proposisi umum dari sejumlah preseden khusus, seperti pembentukan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta pascapemindahan ibu kota negara dan pembentukan badan otorita lintas wilayah, untuk merumuskan pola umum mengenai kecenderungan arah kebijakan penataan kawasan aglomerasi di Indonesia. Kedua pola penalaran tersebut pada akhirnya dipertemukan melalui teknik interpretasi hukum, mencakup interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis, guna menghasilkan konstruksi argumentasi hukum yang utuh mengenai kelayakan serta konsekuensi yuridis dari penggabungan wilayah Jabodetabek menjadi satu entitas provinsi megapolitan.

PEMBAHASAN

Problematika Yuridis Ego Sektoral dan Desinkronisasi Kebijakan di Jabodetabek

Kawasan Jabodetabek berdiri di atas anomali administratif yang jarang disadari secara eksplisit dalam perdebatan publik: satu kesatuan fungsional ekonomi dan ekologi dipecah menjadi tiga rezim hukum daerah yang berbeda. Jakarta berstatus daerah khusus dengan kewenangan istimewa, Bogor, Depok, dan Bekasi tunduk pada rezim Provinsi Jawa Barat, sementara Tangerang dan Tangerang Selatan berada di bawah yurisdiksi Provinsi Banten. Fragmentasi ini bukan sekadar persoalan garis batas di atas peta. Ia menghasilkan tiga sistem peraturan daerah, tiga mekanisme perencanaan pembangunan jangka menengah, dan tiga postur anggaran yang masing-masing disusun tanpa kewajiban hukum untuk saling menyesuaikan diri satu sama lain.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai instrumen hukum utama yang mengatur pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, sesungguhnya telah menyediakan skema kerja sama antardaerah. Pasal 363 sampai dengan Pasal 369 undang-undang tersebut mengenal bentuk kerja sama wajib maupun kerja sama sukarela

antardaerah, termasuk pembentukan badan kerja sama yang dapat menangani urusan lintas batas administratif.¹¹ Persoalannya terletak pada karakter hukum dari skema tersebut: kerja sama antardaerah dalam UU Pemda bersifat koordinatif dan sukarela, bukan komando yang mengikat. Kepala daerah yang terlibat dapat sewaktu-waktu menarik diri dari kesepakatan kerja sama tanpa konsekuensi hukum yang tegas, sebab tidak ada norma yang memberi daya paksa terhadap keputusan bersama lintas wilayah. Akibatnya, badan kerja sama semacam Jabodetabekjur yang pernah dibentuk pada era sebelumnya berjalan tanpa gigi eksekusi, sekadar forum konsultasi yang keputusannya bergantung penuh pada itikad baik masing-masing kepala daerah.

Ketiadaan daya paksa ini berbenturan langsung dengan karakter persoalan yang dihadapi kawasan metropolitan. Banjir yang berasal dari kawasan hulu Bogor menggenangi Jakarta bukan karena kelalaian administratif Jakarta, melainkan karena tata ruang di wilayah hulu tidak tunduk pada satu otoritas perencanaan yang sama dengan wilayah hilir. Kemacetan lalu lintas yang menjerat commuter dari Bekasi maupun Tangerang menuju pusat kegiatan ekonomi di Jakarta bersumber dari ketiadaan otoritas transportasi tunggal yang berwenang menyusun rute, tarif, dan integrasi moda secara lintas provinsi. Pencemaran udara yang menyelimuti seluruh kawasan aglomerasi tidak mengenal batas administratif, sementara kewenangan pengendalian pencemaran justru terpecah menurut yurisdiksi masing-masing pemerintah daerah sesuai Pasal 63 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang menempatkan gubernur sebagai penanggung jawab pengendalian pencemaran lintas kabupaten/kota dalam provinsinya sendiri, bukan lintas provinsi.¹²

Pada titik inilah kebijakan nasional kerap terbentur oleh Peraturan Daerah yang justru sah secara hukum di wilayahnya masing-masing. Kebijakan pengendalian kendaraan bermotor yang dirancang pemerintah pusat, misalnya, sulit diterapkan secara seragam karena setiap provinsi memiliki peraturan daerah tersendiri mengenai retribusi dan perizinan angkutan yang tidak saling terintegrasi. Ruang Wilayah Provinsi DKI Jakarta disusun berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 sebagaimana telah beberapa kali diubah, sedangkan kawasan penyangganya diatur melalui rencana tata ruang wilayah provinsi yang berbeda dan disusun pada periode yang tidak selalu bersamaan.¹³ Konsekuensi yuridisnya serius: dua RTRW yang berdampingan secara geografis dapat memuat peruntukan lahan yang saling kontradiktif pada wilayah perbatasan, tanpa ada mekanisme hukum yang mewajibkan sinkronisasi keduanya secara mengikat.

Kelemahan struktural ini diperparah oleh prinsip otonomi daerah itu sendiri sebagaimana dirumuskan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, yang memberikan hak kepada daerah provinsi, kabupaten, dan kota untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Prinsip ini, dalam konteks pengelolaan kawasan metropolitan tunggal yang terpecah administratif, justru menjadi pisau yang melukai koherensi kebijakan. Bagir Manan pernah menegaskan bahwa otonomi daerah pada hakikatnya adalah kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kebebasan yang berdiri sendiri tanpa kaitan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara secara keseluruhan.¹⁴ Persoalan Jabodetabek membuktikan bahwa kemandirian antar-daerah otonom yang berdekatan, tanpa kerangka hukum pengikat yang memaksa harmonisasi kebijakan, justru melahirkan kompetisi kepentingan yang saling melemahkan, bukan sinergi yang saling menguatkan.

Ego sektoral tersebut juga tampak nyata dalam pengelolaan fiskal. Sumber pendapatan asli daerah dari sektor perpajakan kendaraan bermotor, misalnya, mendorong setiap daerah

¹¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Pasal 363-369.

¹² Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 63.

¹³ Heru Nugroho, "Sinkronisasi Kebijakan Tata Ruang Kawasan Metropolitan Jabodetabek: Perspektif Hukum Administrasi Negara," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51, No. 3, 2021, hlm. 511.

¹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 27.

mempertahankan basis pajaknya sendiri sekalipun kendaraan tersebut beroperasi lintas wilayah setiap hari kerja. Insentif fiskal semacam ini secara struktural menghambat pembentukan sistem transportasi terintegrasi, sebab setiap daerah memiliki kepentingan keuangan untuk mempertahankan kendali atas potensi pendapatannya sendiri, meskipun secara fungsional persoalan transportasi Jabodetabek menuntut penanganan sebagai satu kesatuan sistem.

Regulasi mengenai kawasan perkotaan metropolitan yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang turut memperlihatkan keterbatasan yang sama.¹⁵ Instrumen ini mengenal konsep kawasan perkotaan metropolitan dan menetapkan Jabodetabekpunjur sebagai salah satu kawasan strategis nasional, tetapi status "kawasan strategis nasional" tersebut tidak dengan sendirinya mengubah struktur kewenangan pemerintahan di dalamnya. Penataan ruang kawasan strategis nasional tetap dilaksanakan melalui koordinasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah masing-masing, bukan melalui satu otoritas pemerintahan yang memiliki kewenangan eksekusi tunggal. Status strategis nasional memberi legitimasi perhatian pemerintah pusat, namun tidak memberi instrumen kelembagaan yang cukup untuk menjamin keputusan tata ruang lintas provinsi benar-benar dieksekusi secara seragam.

Ni'matul Huda mengingatkan bahwa desentralisasi teritorial yang dianut Indonesia semestinya diimbangi dengan mekanisme pengawasan dan sinkronisasi yang memadai dari pemerintah pusat, agar semangat otonomi tidak berkembang menjadi fragmentasi kebijakan yang justru merugikan kepentingan nasional.¹⁶ Kondisi Jabodetabek hari ini menjadi bukti empiris atas kekhawatiran tersebut. Persoalannya bukan pada keberadaan otonomi daerah sebagai prinsip konstitusional, melainkan pada ketiadaan instrumen hukum antara level provinsi dan level nasional yang cukup kuat untuk menjembatani kepentingan kawasan metropolitan yang melintasi batas-batas administratif tersebut.

Konstruksi Hukum "Provinsi Megapolitan" dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Menjawab problematika di atas menuntut lebih dari sekadar penguatan forum koordinasi antardaerah. Forum koordinasi, seberapa pun intensif pertemuannya, tidak mengubah struktur kewenangan yang menjadi akar persoalan. Yang dibutuhkan adalah rekonstruksi status hukum kawasan Jabodetabek itu sendiri, dari kumpulan daerah otonom yang berdiri sendiri-sendiri menjadi satu kesatuan wilayah administratif dengan otoritas pemerintahan tunggal untuk urusan-urusan yang bersifat lintas batas.

Secara normatif, pembentukan daerah otonom baru di Indonesia tunduk pada ketentuan Pasal 32 sampai dengan Pasal 34 UU Nomor 23 Tahun 2014, yang mengatur mekanisme pembentukan daerah melalui pemekaran maupun penggabungan.¹⁷ Pasal 33 secara eksplisit mengenal skema penggabungan beberapa daerah otonom menjadi satu daerah otonom baru, dengan syarat memenuhi persyaratan dasar berupa kajian kelayakan administratif, teknis, dan fisik kewilayahan, serta harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kepala daerah dari masing-masing daerah yang akan digabungkan, sebelum diusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah pusat untuk ditetapkan melalui undang-undang tersendiri. Ketentuan ini menjadi pijakan normatif yang paling relevan bagi gagasan penggabungan Jabodetabek, sebab ia sudah menyediakan jalur konstitusional yang sah tanpa perlu mengubah UUD 1945 terlebih dahulu.

Persoalannya, penggabungan sebagaimana diatur Pasal 33 UU Pemda dirancang untuk konteks penggabungan kabupaten/kota di dalam satu provinsi, atau penggabungan provinsi yang berdampingan langsung secara administratif dengan status yang setara. Kasus Jabodetabek lebih

¹⁵ Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, Pasal 14.

¹⁶ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 63.

¹⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 32-34.

kompleks, karena melibatkan satu daerah khusus ibu kota, sebagian wilayah dari dua provinsi berbeda, dan sejumlah kabupaten/kota yang masing-masing memiliki tingkat kepadatan penduduk dan karakter ekonomi yang jauh berbeda satu sama lain. Kompleksitas ini mengharuskan pembentukan provinsi megapolitan dirancang bukan sebagai penggabungan biasa, melainkan sebagai kategori daerah otonom khusus dengan desain kewenangan asimetris, sebagaimana preseden yang sudah ada pada status Daerah Istimewa Yogyakarta maupun status khusus yang diberikan kepada Aceh dan Papua.

Preseden paling relevan justru datang dari pengaturan terbaru mengenai status Jakarta pascapemindahan ibu kota negara. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta mengubah nama dan kedudukan DKI Jakarta menjadi Daerah Khusus Jakarta dengan kekhususan sebagai kawasan pusat perekonomian nasional, sekaligus mengamankan pembentukan Dewan Kawasan Aglomerasi untuk mengoordinasikan pembangunan Jakarta bersama kawasan penyangganya.¹⁸ Pasal 51 undang-undang tersebut secara tegas mengenal istilah "kawasan aglomerasi" yang mencakup Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi, dengan Dewan Kawasan Aglomerasi diketuai oleh Wakil Presiden. Ketentuan ini merupakan langkah maju dibandingkan skema koordinasi lama, sebab ia menempatkan kepemimpinan koordinasi pada level yang lebih tinggi daripada gubernur.

Namun demikian, konstruksi Dewan Kawasan Aglomerasi dalam UU DKJ tetap belum menjawab persoalan mendasar mengenai eksekusi kebijakan. Dewan tersebut, sebagaimana desainnya sejauh ini, bersifat koordinatif dan strategis, memberi arahan kebijakan makro, tanpa memiliki kewenangan eksekutif langsung terhadap perangkat daerah di masing-masing wilayah anggotanya. Keputusan Dewan Kawasan Aglomerasi pada akhirnya tetap harus diterjemahkan oleh masing-masing kepala daerah ke dalam kebijakan konkret di wilayahnya sendiri, dan pada titik itulah risiko desinkronisasi yang sama dapat muncul kembali, hanya dengan label kelembagaan yang berbeda.

Gagasan provinsi megapolitan yang diajukan dalam kajian ini melangkah lebih jauh dari sekadar dewan koordinasi. Konstruksinya diusulkan sebagai berikut. Pertama, status hukum provinsi megapolitan dibentuk melalui undang-undang tersendiri sebagaimana disyaratkan Pasal 33 juncto Pasal 34 UU Pemda, dengan menggabungkan Daerah Khusus Jakarta bersama wilayah kabupaten/kota Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi ke dalam satu daerah otonom tingkat provinsi yang baru, sekaligus mencabut status wilayah tersebut dari provinsi induknya masing-masing, yaitu Jawa Barat dan Banten. Kabupaten dan kota yang tergabung tetap dipertahankan sebagai daerah otonom tingkat kedua di bawah provinsi megapolitan tersebut, sehingga struktur pemerintahan lokal yang sudah berjalan tidak dibubarkan, melainkan dipindahkan payung provinsinya.

Kedua, dan ini yang menjadi titik krusial konstruksi hukum ini, kedudukan gubernur provinsi megapolitan dirancang memiliki fungsi ganda sebagaimana lazimnya kedudukan gubernur menurut Pasal 91 UU Pemda, yakni sebagai kepala daerah otonom sekaligus wakil pemerintah pusat di wilayah provinsinya.¹⁹ Fungsi ganda ini sesungguhnya sudah dikenal dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia sejak lama, namun dalam praktik selama ini fungsi sebagai wakil pemerintah pusat cenderung berjalan pasif, terbatas pada pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota di wilayahnya. Untuk provinsi megapolitan, fungsi wakil pemerintah pusat tersebut perlu diperkuat secara eksplisit dalam undang-undang pembentukannya, khususnya untuk tiga bidang yang selama ini menjadi sumber utama desinkronisasi: penataan ruang, transportasi, dan pengelolaan lingkungan hidup atau ekologi kawasan.

¹⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta, Konsiderans dan Pasal 5.

¹⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 91. Lihat juga Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2019), hlm. 178.

Pada bidang penataan ruang, gubernur megapolitan diberi kewenangan untuk menetapkan satu Rencana Tata Ruang Wilayah tunggal yang berlaku mengikat bagi seluruh kabupaten/kota di bawahnya, menggantikan skema RTRW terpisah yang selama ini menjadi sumber tumpang tindih peruntukan lahan di wilayah perbatasan. Kewenangan ini sejalan dengan semangat Pasal 8 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang memberikan kewenangan penataan ruang provinsi kepada pemerintah provinsi, hanya saja dalam konteks megapolitan kewenangan tersebut dijalankan sebagai fungsi tunggal yang tidak lagi terpecah antarprovinsi asal.

Pada bidang transportasi, gubernur megapolitan bertindak sebagai otoritas tunggal yang berwenang menyusun rencana induk transportasi kawasan, menetapkan integrasi tarif antarmoda, serta mengoordinasikan pembangunan infrastruktur transportasi massal lintas wilayah tanpa perlu menunggu kesepakatan terpisah antarkepala daerah yang berbeda provinsi, sebagaimana yang menghambat pengembangan sistem transportasi terintegrasi Jabodetabek selama ini. Model kewenangan semacam ini mengambil analogi dari kewenangan otorita yang dimiliki Badan Otorita Ibu Kota Nusantara, yang oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 diberi kedudukan setingkat kementerian dengan kewenangan khusus lintas sektor di wilayah kerjanya.

Pada bidang ekologi, terutama pengendalian banjir kiriman dari kawasan hulu dan pengendalian pencemaran udara lintas wilayah, gubernur megapolitan diberi kewenangan untuk menetapkan kebijakan pengendalian lingkungan yang berlaku seragam di seluruh kawasan, sejalan dengan prinsip pencemar membayar dan prinsip kehati-hatian yang dianut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, namun dengan cakupan kewenangan yang tidak lagi dibatasi garis administratif kabupaten/kota yang terpisah provinsi.

Jimly Asshiddiqie pernah menekankan bahwa struktur ketatanegaraan yang efektif senantiasa menyesuaikan diri dengan kebutuhan fungsional penyelenggaraan negara, bukan sebaliknya memaksakan kebutuhan fungsional tunduk pada struktur administratif yang sudah usang.²⁰ Gagasan provinsi megapolitan, dalam kerangka pemikiran demikian, bukan pelanggaran terhadap prinsip negara kesatuan sebagaimana dikhawatirkan sebagian pihak, melainkan justru penegasan atas prinsip tersebut. Negara kesatuan menghendaki keseragaman kebijakan strategis nasional dijalankan secara konsisten di seluruh wilayah, dan pemberian kewenangan lebih kuat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat pada kawasan yang secara fungsional menyatu justru memperkuat, bukan melemahkan, cengkeraman kendali negara pusat atas kawasan strategisnya sendiri.

Perlu ditegaskan pula, konstruksi hukum ini tidak menghilangkan prinsip otonomi daerah pada level kabupaten/kota. Urusan pemerintahan yang sifatnya lokal, seperti pelayanan administrasi kependudukan, pendidikan dasar, dan kesehatan primer, tetap berada dalam kewenangan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diatur Lampiran UU Pemda mengenai pembagian urusan pemerintahan konkuren. Yang direkonstruksi hanyalah urusan-urusan yang oleh karakternya sendiri tidak dapat diselesaikan secara efektif dalam batas administratif tunggal, yakni tata ruang makro, transportasi lintas wilayah, dan pengelolaan ekologi kawasan. Pembatasan lingkup kewenangan semacam ini penting untuk menjaga proporsionalitas antara kebutuhan sinkronisasi kebijakan nasional dengan penghormatan terhadap prinsip subsidiaritas yang menjadi ruh dari desentralisasi itu sendiri.

PENUTUP

Fragmentasi kewenangan yang membelah Jabodetabek ke dalam tiga rezim hukum daerah berbeda bukan sekadar warisan administratif yang netral. Ia adalah cacat struktural yang secara sistematis menghalangi kebijakan nasional untuk bekerja secara efektif di kawasan yang justru menyumbang porsi terbesar aktivitas ekonomi negara. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 132.

tentang Pemerintahan Daerah, dengan segala instrumen kerja sama antardaerah yang dikandungnya, terbukti tidak cukup untuk menjembatani kesenjangan antara realitas fungsional satu kawasan metropolitan dengan realitas yuridis tiga entitas otonom yang berdiri sendiri-sendiri. Kerja sama yang sukarela, sebagaimana didesain undang-undang tersebut, berhenti pada itikad baik kepala daerah, sementara persoalan banjir kiriman, kemacetan lintas wilayah, dan pencemaran udara menuntut kepastian eksekusi yang tidak bisa digantungkan pada kesediaan pihak-pihak yang berkepentingan berbeda. Kehadiran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta, sekalipun melangkah maju dengan memperkenalkan Dewan Kawasan Aglomerasi, tetap menyisakan kekosongan pada level eksekusi kebijakan, sebab kewenangan dewan tersebut berhenti pada arahan strategis tanpa daya paksa terhadap perangkat daerah di bawahnya.

Analisis dalam kajian ini menunjukkan bahwa jalan keluar atas kebuntuan tersebut sesungguhnya sudah tersedia dalam bangunan hukum yang ada, hanya belum dimanfaatkan secara maksimal. Pasal 33 dan Pasal 34 UU Pemda menyediakan mekanisme penggabungan daerah otonom yang, dengan penyesuaian desain kelembagaan, dapat menjadi pijakan pembentukan provinsi megapolitan Jabodetabek. Kuncinya bukan pada penciptaan kategori hukum yang sama sekali baru dan asing dari sistem ketatanegaraan, melainkan pada penguatan fungsi ganda gubernur, sebagai kepala daerah otonom sekaligus wakil pemerintah pusat, yang selama ini berjalan pasif menjadi instrumen aktif untuk menjamin keseragaman kebijakan tata ruang, transportasi, dan ekologi di seluruh kawasan. Skema demikian tidak berhadapan dengan prinsip negara kesatuan sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, melainkan justru mewujudkannya secara lebih konsisten, sebab kesatuan kebijakan strategis nasional hanya bisa terjaga apabila kawasan yang secara fungsional menyatu tidak lagi dikelola melalui otoritas yang terpecah-pecah menurut garis administratif warisan masa lampau.

Argumentasi ini pada gilirannya membawa kajian pada satu titik simpul: persoalan Jabodetabek adalah persoalan kelembagaan yang membutuhkan jawaban kelembagaan, bukan sekadar penguatan koordinasi. Rekonstruksi status hukum kawasan ini menjadi provinsi megapolitan dengan kewenangan asimetris merupakan konsekuensi logis dari premis bahwa hukum pemerintahan daerah harus tunduk pada kebutuhan fungsional penyelenggaraan negara, bukan sebaliknya membiarkan struktur administratif yang usang membatasi jangkauan kebijakan nasional.

Bertolak dari simpulan tersebut, penelitian ini mengajukan beberapa rekomendasi. Pertama, pembentukan undang-undang khusus mengenai Provinsi Megapolitan Jabodetabek perlu didorong sebagai agenda legislasi prioritas, tidak cukup hanya mengandalkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta yang cakupan pengaturannya masih berpusat pada Jakarta semata dengan kawasan penyangga sebagai objek koordinasi, bukan sebagai bagian integral dari satu entitas pemerintahan. Undang-undang khusus ini semestinya secara eksplisit mengatur penggabungan wilayah, pembagian kewenangan antara provinsi megapolitan dengan kabupaten/kota di bawahnya, serta penguatan kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk urusan tata ruang, transportasi, dan lingkungan hidup lintas wilayah.

Kedua, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan revisi terbatas atas UU Pemda, khususnya pada bagian yang mengatur mekanisme penggabungan daerah otonom, agar mengakomodasi skema penggabungan lintas provinsi dengan status kewenangan asimetris. Ketentuan yang ada sejauh ini dirancang untuk konteks penggabungan daerah yang setingkat dan berada dalam satu provinsi yang sama, sehingga belum sepenuhnya memadai untuk menampung kompleksitas penggabungan kawasan aglomerasi yang melibatkan daerah khusus dan wilayah dari dua provinsi berbeda sekaligus.

Ketiga, mengingat sensitivitas politik dan fiskal dari setiap usulan penggabungan wilayah, pemerintah pusat perlu terlebih dahulu menyusun kajian akademik dan naskah akademik yang

komprehensif, melibatkan Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Banten sebagai pihak yang wilayahnya akan berkurang, guna merumuskan skema kompensasi fiskal maupun pembagian aset yang berkeadilan, sebelum rancangan undang-undang pembentukan provinsi megapolitan diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat.

Keempat, penelitian lanjutan diperlukan untuk mengkaji secara lebih mendalam desain pembagian urusan konkuren antara provinsi megapolitan dengan kabupaten/kota di bawahnya, agar penguatan kewenangan pada level provinsi tidak mereduksi esensi otonomi daerah pada level pemerintahan yang paling dekat dengan warga, sebagaimana menjadi ruh utama desentralisasi menurut konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2020). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- HR, Ridwan. (2019). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Hasibuan, H. S., dkk. (2014). "The Role of Transit Oriented Development in Constructing Urban Environment Sustainability, the Case of Jabodetabek, Indonesia." *Jurnal [Volume 20]*, 622-631.
- Heinelt, H., & Kübler, D. (Eds.). (2005). *Metropolitan Governance in the 21st Century*. Routledge: Taylor & Francis e-Library.
- Huda, N. (2014). *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, B. (2001). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII.
- Mustomi, O., dkk. (2024). *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. PT Media Penerbit Indonesia.
- Nainggolan, L. E., dkk. (2023). *Perencanaan Pembangunan*. Yayasan Kita Menulis.
- Nugroho, H. (2021). "Sinkronisasi Kebijakan Tata Ruang Kawasan Metropolitan Jabodetabek: Perspektif Hukum Administrasi Negara." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 51(3).
- Silfiana. (2018). "Optimalisasi Fungsi Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP) Dalam Rangka Pembangunan Daerah Kawasan Jabodetabekjur." *Jurnal [Volume 8]*, No. 2, 249-265.
- Stoker, G. (1998). *Governance as Theory: Five Propositions*. USA.
- Tinambunan, D. W. (2017). "Format Penyelenggaraan Kerjasama Wajib Antar Daerah Dalam Pelayanan Publik Dalam Bidang Transportasi (Studi Kasus DKI Jakarta Dengan Bodetabek)." *Jurnal [Volume 21]*, No. 1.
- Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140.
- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015)*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.
- Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 31.
- Republik Indonesia. (2024). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 69.