

Desentralisasi Asimetris dan Dinamika Pariwisata Berkelanjutan di Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta

Adif Rachmat Nugraha¹, Luthfi Amri Fahrez²

¹Departemen Manajemen dan Kebijakan Publik, Universitas Gadjah Mada,
adif.rachmat@mail.ugm.ac.id

² Departemen Sosiologi, Universitas Gadjah Mada, luthfiamrifahrezi2005@mail.ugm.ac.id

Article Info	ABSTRAK
Article history: <i>Received</i> Desember 2025 <i>Revised</i> Februari, 2026 <i>Accepted</i> April 2026 Kata Kunci: Desentralisasi Asimetris; Otonomi Khusus; Pariwisata Berkelanjutan; Daerah Istimewa Yogyakarta; Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Keywords: <i>Asymmetric Decentralization; Special Autonomy; Sustainable Tourism; Special Region of Yogyakarta; Special Capital Region of Jakarta.</i>	Artikel ini mengkaji bagaimana desain desentralisasi asimetris yang berbeda di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta menghasilkan dinamika tata kelola pariwisata yang berbeda, namun menghadapi satu tantangan struktural yang sama. Provinsi DIY memperoleh keistimewaan berbasis nilai budaya melalui UU No. 13/2012, sementara Provinsi DKI Jakarta memperoleh kewenangan khusus berbasis fungsi metropolitan melalui UU No. 29/2007. Menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif, artikel ini menemukan bahwa meskipun kedua daerah memiliki kerangka hukum yang kuat, efektivitas kewenangan asimetris dalam membentuk tata kelola pariwisata berkelanjutan masih terhambat oleh dominasi pusat pada destinasi strategis, lemahnya kolaborasi multipihak, dan ketidakselarasan antara narasi keistimewaan dengan implementasi kebijakan. Artikel ini mengajukan tipologi dua model asimetri, yakni model kultural pada Provinsi DIY dan model metropolitan pada Provinsi DKI Jakarta, beserta implikasinya terhadap ABSTRACT This article examines how differing asymmetric decentralization designs in the Special Region of Yogyakarta and Special Capital Region of Jakarta produce distinct tourism governance dynamics while facing the same structural challenge. Yogyakarta holds cultural-value-based privileges under Law No. 13/2012, while Jakarta holds metropolitan-function-based special authority under Law No. 29/2007. Using a qualitative-descriptive approach, this article finds that despite strong legal frameworks, the effectiveness of asymmetric authority in shaping sustainable tourism governance remains constrained by central government dominance over strategic destinations, weak multi-stakeholder collaboration, and misalignment between the rhetoric of special status and policy implementation. The article proposes a typology of two asymmetry models, namely the cultural model for Yogyakarta and the metropolitan model for Jakarta, along with their implications for tourism sustainability and resilience.



Penulis Korespondensi:**Adif Rachmat Nugraha**

Program Studi Magister Manajemen dan Kebijakan Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada Jalan Sosio Yustisia No. 1, Bulaksumur, Depok, Sleman, DIY Email: adif.rachmat@mail.ugm.ac.id

1. INTRODUCTION

Reformasi 1998 menjadi momentum pergeseran pemerintahan Indonesia dari semula bercorak sentralistik ke arah yang lebih demokratis, khususnya dalam hubungan antara pusat dan daerah. Adapun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian mewujudkan sebagai kebijakan desentralisasi pertama yang ditetapkan pasca Orde Baru, menandai 'ledakan' (big bang) pengalihan kewenangan administratif dan fiskal yang signifikan dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang didorong oleh kebutuhan untuk mengatasi ketidakpuasan daerah, mencegah separatisme, serta mendemokratisasi tata kelola pemerintahan (Lele, 2019). Pada perjalanannya, di tengah arus desentralisasi simetris yang berlaku umum bagi seluruh pemerintah daerah di Indonesia, beberapa daerah setingkat Provinsi memperoleh skema desentralisasi asimetris dalam bentuk pemberian kewenangan khusus yang berbeda berdasarkan keunikan historis, politis, kultural, atau geografis tertentu, yakni Provinsi Aceh, Papua, Papua Barat, Papua Barat Daya, Papua Pegunungan, Papua Tengah, Papua Selatan, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta, yang eksistensinya dijamin dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Isra et al, 2019; Nurfurqon, 2020; Allo et al, 2025).

Selain konteks politik yang banyak mendasari penerapan desentralisasi asimetris, konteks identitas budaya, sejarah, dan etnisitas turut pula memainkan peranannya, yang dalam hal ini tergambar dalam pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi DIY memperoleh kewenangan istimewa di bidang kelembagaan, pertanahan, tata ruang, dan kebudayaan, yang mana kepemimpinan Hamengkubawana X dan Paku Alam X masing-masing sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY telah memberikan corak dan legitimasi kultural maupun politik yang khas bagi eksistensi maupun kedudukan DIY dibanding pemerintahan daerah lainnya di Indonesia (Prehantoro, 2020; Nugroho et al, 2024). Adapun bagi Provinsi DKI Jakarta, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia juga turut mengatur kewenangan khusus DKI Jakarta di bidang pariwisata dan kebudayaan, bersamaan dengan kekhususan pada bidang tata ruang, sumber daya alam, lingkungan hidup, pengendalian penduduk dan pemukiman, transportasi, industri dan perdagangan, serta kelembagaan, yang kemudian dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2024 tentang Provinsi Daerah Khusus Jakarta juga turut mengatur kembali kewenangan khusus di bidang pariwisata bersama dengan empat belas urusan pemerintahan lainnya (Beni, 2024).

Meskipun sama-sama berstatus daerah otonomi khusus, terdapat perbedaan signifikan yang menempatkan Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta dalam sisi yang berseberangan. Provinsi DIY mendapatkan pengakuan keistimewaannya berbasis pada nilai budaya dan kelembagaan adat yang sangat pekat pada dimensi historis maupun kultural, sedangkan Provinsi DKI Jakarta memperoleh kekhususannya berbasis peran baik sebagai ibu kota negara maupun megapolitan yang menjadi poros bagi pengembangan aglomerasi di sekitarnya. Perbedaan tersebut turut pula memberikan corak yang berbeda bagi orientasi pariwisata yang dikembangkan di dua daerah tersebut, yakni Provinsi DIY pada pariwisata berbasis budaya dan heritage, sedangkan Provinsi DKI Jakarta pada pariwisata berbasis ruang perkotaan dan MICE (Meeting, Incentive, Convention, and Exhibition) (Ramadhani, 2025; Prawesti et al, 2025). Corak pengembangan pariwisata di kedua daerah tersebut

berkelindan dengan munculnya konsep pariwisata berkelanjutan (sustainable tourism) yang menekankan pada prinsip keberlanjutan pada aspek ekonomi, sosial-budaya, dan lingkungan dalam memenuhi kebutuhan wisatawan, industri, maupun masyarakat tanpa merusak kemampuan generasi mendatang (Ezizwita et al, 2024; Andrian & Setiawan, 2025), yang kemudian beririsan dengan konteks desentralisasi asimetris yang meletakkan cara pandang dan praktik desentralisasi pada kondisi dan kebutuhan khas tiap daerah yang memungkinkan perlakuan berbeda dibanding daerah lainnya.

Namun demikian, pertemuan antara desentralisasi dan pariwisata berkelanjutan membuka beberapa isu strategis, seperti fragmentasi tata kelola, kendala kapasitas dan kapabilitas, serta kebutuhan mendesak akan reformasi regulasi maupun transformasi digital kepariwisataan (Tjiptono et al, 2022; Hanani et al, 2025). Pemerintah daerah acapkali menghadapi tantangan pengetahuan, anggaran, dan kemampuan sumber daya manusia dalam menyelenggarakan pariwisata berkelanjutan (Churugsa et al, 2007), yang tidak didukung adanya strategi peningkatan kapasitas, penyederhanaan regulasi, dan penguatan koordinasi antarotoritas yang memadai (Sakypbek et al, 2025). Dikaitkan dengan asimetrisme yang diemban Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta, baik Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata maupun Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 sebagai acuan dasar pembangunan pariwisata nasional tidak memberikan ruang pengaturan atas asimetrisme yang dimiliki kedua daerah tersebut, sehingga membuka ruang abu-abu dalam upaya dan strategi pembangunan pariwisata di daerah dengan otonomi khusus seperti Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta.

Adapun penelitian terdahulu yang memotret desentralisasi asimetris di Indonesia telah banyak didekati dari perspektif hukum normatif (Isra et al, 2019; Nurfurqon, 2020; Allo et al, 2025), perspektif politik (Sustikarini, 2019; Barter & Wangge, 2022), maupun perspektif ekonomi (Iek & Blesia, 2019; Safwadi, 2020), namun tidak secara spesifik menyentuh implikasinya terhadap sektor pariwisata maupun menjadikan tata kelola pariwisata sebagai variabel analisis utama khususnya di Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah dengan otonomi khusus. Lebih jauh, studi komparatif yang mendudukan dinamika pariwisata berkelanjutan di Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta dalam satu kerangka analitis hingga saat ini belum tersedia.

2. METHODOLOGY

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif sebagai penelitian kebijakan publik, yang berkaitan dengan siklus kebijakan yang terdiri dari perumusan dan rumusan kebijakan, implementasi kebijakan, kinerja kebijakan, dan lingkungan kebijakan. Sebagai sebuah penelitian terapan, penelitian kebijakan dimaksudkan untuk merespon masalah publik tertentu, yang hasilnya dikaitkan dengan proses perumusan suatu kebijakan dan mempengaruhi para pengambil kebijakan. Untuk memperkaya analisis, maka penelitian ini akan membedah bahan hukum positif dan didukung dengan kajian kepustakaan seperti dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berbentuk laporan, jurnal ilmiah dan sebagainya.

Pertanyaan penelitian yang diajukan dalam tulisan ini adalah: (1) bagaimana desain desentralisasi asimetris di Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta membentuk dinamika tata kelola pariwisata berkelanjutan, dan (2) isu-isu strategis apa yang muncul dari masing-masing daerah, dengan tujuan penelitian untuk: (1) mengidentifikasi dan membandingkan karakter desentralisasi asimetris di Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta dalam konteks kewenangan khusus di bidang kebudayaan dan pariwisata; (2) menganalisis dinamika dan isu-isu tata kelola pariwisata berkelanjutan di kedua daerah; dan (3) merumuskan implikasi teoritis dan kebijakan dari perbandingan dua model bentuk desentralisasi asimetris tersebut.

3. RESULTS AND DISCUSSION

3.1. Tautan Desentralisasi Asimetris dan Pariwisata Berkelanjutan di Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta

Secara teoritik, desentralisasi asimetris merujuk pada pemberian kewenangan, struktur kelembagaan, dan sumber daya yang berbeda-beda kepada daerah-daerah tertentu dalam sebuah negara kesatuan, berdasarkan keunikan historis, kultural, atau geografis yang dimilikinya (Lele, 2019). Berbeda dengan desentralisasi simetris yang memberikan perlakuan seragam kepada seluruh daerah, desentralisasi asimetris mengakui bahwa keseragaman formal tidak selalu menghasilkan keadilan substantif, yang kemudian dibedakan menjadi dua bentuk, yakni asimetrisme formal melalui pembedaan kewenangan secara hukum, dan asimetrisme substantif dalam bentuk penerapan kewenangan yang benar-benar menghasilkan perbedaan tata kelola yang bermakna (Amin & Isharyanto, 2022). Pembedaan ini menjadi krusial mengingat bahwa pada realitanya, desentralisasi asimetris di Indonesia sering kali masih bersifat formal, dengan pemerintah pusat tetap mendominasi pengambilan keputusan strategis di daerah asimetris (Rudiyansah & Sucipto, 2025; Talitha et al., 2020).

Dalam tulisan ini, penulis membedakan dua model bagi praktik asimetrisme di Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta. Pertama, model asimetrisme kultural di Provinsi DIY yang legitimasinya berakar dari pengakuan negara atas keistimewaan historis dan kultural (Prehantoro, 2020; Nugroho et al, 2024). Kedua, model asimetrisme metropolitan, yang asimetrismenya berasal dari kedudukan Provinsi DKI Jakarta hingga saat ini sebagai ibu kota negara, dengan kewenangan khusus yang diarahkan untuk memperkuat posisi Jakarta sebagai pusat perekonomian nasional serta optimalisasi fungsi ekonomi perkotaan dalam kerangka ibu kota (Allo et al., 2025; Astuti et al., 2025). Adapun perbandingan antara dua model tersebut termaktub dalam Tabel 1. di bawah ini:

Tabel 1. Perbandingan Model Desentralisasi Asimetris

DIMENSI	PROVINSI DIY	PROVINSI DKI JAKARTA
Dasar Hukum	UU No. 13/2012 tentang Keistimewaan DIY	Pemerintahan DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara NKRI
Dasar Asimetri	Historis-kultural: Keistimewaan Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman	Fungsional-metropolitan: Status sebagai ibu kota negara
Kewenangan	Kelembagaan adat, tata ruang berbasis budaya, tanah Sultan/Pakualaman, kebudayaan	Penataan ruang, lingkungan hidup, transportasi, perdagangan, pariwisata dan industri kreatif
Instrumen Kebijakan	Dana Keistimewaan, Perda Istimewa, Kelembagaan Perangkat Daerah, Sultan Yogyakarta dan Adipati Pakualaman sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur ex officio	Deputi Gubernur, Kelembagaan Perangkat Daerah

Sumber: UU No. 13/2012 tentang Keistimewaan DIY dan UU No. 29/2007 tentang Pemerintahan DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara NKRI

Namun demikian, meskipun memiliki desain asimetri yang berbeda, Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta dihadapan dengan tegangan dalam praktik tata kelola pariwisata yang

terjadi pada empat dimensi yang saling terkait. Pertama, fragmentasi regulasi antara pusat dan daerah. Di Provinsi DIY, ketegangan paling nyata terlihat dalam pengelolaan Kawasan Candi Borobudur dan Candi Prambanan sebagai destinasi wisata unggulan yang secara fisik berada di wilayah Provinsi Jawa Tengah namun memiliki keterkaitan budaya dan ekonomi yang kuat dengan Provinsi DIY. Pembentukan Badan Otorita Borobudur dan penguatan PT.

Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan & Ratu Boko menjadi InJourney Destination Management oleh pemerintah pusat secara *de facto* mengurangi ruang gerak Pemerintah Provinsi DIY dalam menentukan arah pengembangan destinasi tersebut. Sedangkan di Provinsi DKI Jakarta, konflik serupa terjadi dalam pengelolaan Kepulauan Seribu, di mana kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kelautan dan Perikanan, dan Kementerian Pariwisata tumpang tindih dengan kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (Anwar et al, 2024; Rudiyanah & Sucipto, 2025).

Kedua, dominasi pusat pada pengembangan Candi Borobudur dan Kepulauan Seribu sebagai dua dari sepuluh Destinasi Pariwisata Prioritas menunjukkan bahwa desentralisasi—termasuk yang asimetris—sering belum cukup mampu memainkan peranannya dalam pengelolaan destinasi pariwisata yang bersifat nasional. Pemerintah pusat cenderung mempertahankan kontrol atas destinasi yang memiliki nilai ekonomi tinggi, menciptakan apa yang oleh Rudiyanah & Sucipto (2025) disebut sebagai 'resentralisasi *de facto*' di sektor pariwisata, yang tidak hanya menciptakan ketidakpastian hukum, tetapi juga mengurangi insentif fiskal bagi daerah untuk berinvestasi dalam tata kelola destinasi pariwisata jangka panjang.

Tabel 2. Tegangan Desentralisasi Asimetris dengan Pariwisata

Berkelanjutan		
DIMENSI	PROVINSI DIY	PROVINSI DKI JAKARTA
Karakter Fragmentasi	Konflik yurisdiksi pemerintah pusat dan Pemerintah Provinsi DIY pada destinasi lintas kawasan	Konflik regulasi pemerintah pusat–Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pada destinasi strategis nasional
Klientelisme Lokal	Hierarki elit keraton–bisnis dalam pengelolaan destinasi	Jaringan elite birokrasi–swasta dalam pengelolaan pariwisata urban
Kolaborasi Multipihak	Terbatas; Lemahnya formalisasi kerja sama desa wisata dan komunitas adat	Terbatas; Pengelolaan Setu Babakan menunjukkan hambatan infrastruktur dan ketiadaan promosi formal

Sumber: Ristiawan et al (2023); Anwar et al (2024); Mulyanto & Rahayu (2025); Rudiyanah & Sucipto (2025)

Ketiga, klientelisme dan hierarki lokal. Studi Ristiawan et al. (2023) atas geopark Indonesia menunjukkan bahwa desentralisasi pascareformasi sering memunculkan "patrimonial governance", yakni suatu pola di mana pengembangan destinasi lebih ditentukan oleh jaringan elit lokal daripada oleh pertimbangan keberlanjutan. Di Provinsi DIY, hierarki ini mencakup dimensi kultural yang unik berupa kedekatan dengan institusi Kasultanan sebagai sumber legitimasi sekaligus sumber eksklusivitas dalam akses terhadap sumber daya pariwisata. Di Provinsi DKI Jakarta, pola serupa terlihat dalam jaringan birokrasi–swasta yang mendominasi pengembangan kawasan wisata urban ketimbangan pelibatan masyarakat yang bermakna.

Keempat, keterbatasan kolaborasi multipihak. Studi Mulyanto & Rahayu (2025) pada Kampung Budaya Betawi Setu Babakan menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum Provinsi DKI Jakarta memberi ruang bagi terciptanya "collaborative governance", lemahnya formalisasi kerja sama lintas aktor, minimnya infrastruktur pendukung, dan ketiadaan skema promosi yang terlembaga menjadi hambatan nyata. Pola yang serupa ditemukan di Provinsi

DIY, di mana kolaborasi antara desa-desa wisata dengan pemerintah daerah masih berlangsung secara informal dan tidak berkelanjutan.

3.2. Faktor-faktor Penyebab

Terciptanya tegangan tersebut disebabkan oleh setidaknya tiga faktor krusial. Faktor pertama adalah kesenjangan antara asimetri formal dan asimetri substantif. Merujuk kajian Amin & Isharyanto (2022), baik Provinsi DIY maupun Provinsi DKI Jakarta memiliki asimetri formal yang kuat secara hukum, namun masih menghadapi tantangan substansial dalam hal kapasitas implementasi. Kewenangan yang kuat di atas kertas tidak secara otomatis diterjemahkan menjadi kapasitas tata kelola yang efektif, terutama ketika pemerintah pusat masih memiliki instrumen fiskal dan regulasi yang lebih kuat untuk menentukan arah pengelolaan destinasi pariwisata.

Faktor kedua adalah sifat sektoral pariwisata itu sendiri. Pariwisata merupakan sektor yang secara inheren lintas batas administratif dan lintas kementerian. Sebuah destinasi wisata melibatkan setidaknya urusan transportasi, lingkungan hidup, kebudayaan, perdagangan, dan tata ruang yang masing-masing memiliki rezim pengaturan tersendiri melalui norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan pemerintah pusat. Dalam konteks ini, keistimewaan daerah dalam bidang kebudayaan maupun pariwisata pada kenyataannya tidak secara otomatis memberikan kewenangan yang cukup untuk mengintegrasikan seluruh dimensi tata kelola pariwisata (Anwar et al., 2024).

Faktor ketiga adalah kapasitas tata kelola lokal yang bervariasi. Lele (2019) menunjukkan bahwa keberhasilan desentralisasi asimetris sangat bergantung pada akuntabilitas dan transparansi institusi daerah. Dalam hal ini, kedua daerah menghadapi tantangan kapasitas yang kontekstual, dimana Pemerintah Provinsi DIY berhadapan dengan tantangan menyeimbangkan orientasi pelestarian budaya dengan tuntutan pengelolaan manajemen destinasi modern, sedangkan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menghadapi tantangan mengintegrasikan beragam kepentingan urban dalam visi tata kelola pariwisata yang koheren

3.3. Implikasi terhadap Resiliensi Pariwisata

Tegangan yang teridentifikasi pada bagian sebelumnya memiliki implikasi langsung terhadap keberlanjutan dan resiliensi pariwisata di kedua daerah. Di Provinsi DIY, ketidakpastian yurisdiksi dalam pengelolaan Destinasi Pariwisata Prioritas di kawasan Candi Borobudur dan Candi Prambanan membatasi kemampuan daerah untuk merancang strategi mitigasi krisis yang terintegrasi. Ketika terjadi bencana atau penurunan kunjungan akibat faktor eksternal, koordinasi antarlevel pemerintahan menjadi terhambat oleh kompleksitas kewenangan yang tumpang tindih (Suherman et al., 2024).

Di Provinsi DKI Jakarta, tekanan pariwisata urban yang tinggi dan diperparah oleh orientasi kebijakan yang lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi ketimbang pelestarian menempatkan nilai-nilai budaya Betawi dalam posisi yang rentan. Penelitian Prawesti et al. (2025) menunjukkan bahwa strategi pengembangan pariwisata budaya DKI perlu dirancang ulang untuk menyeimbangkan target ekonomi dengan mitigasi dampak negatif sosial-budaya dan lingkungan. Pasca-pandemi COVID-19, pemulihan pariwisata Provinsi DKI Jakarta terbukti bergantung besar pada sinergi kebijakan antar-aktor yang justru lemah (Rachmawati, 2022).

Namun demikian, kedua model asimetri sebagaimana dijabarkan di atas juga memiliki potensi resiliensi yang berbeda. Model asimetri kultural pada Provinsi DIY memberikan fondasi resiliensi yang kuat, yang mewujudkan pada nilai-nilai budaya dan institusi keraton yang berfungsi sebagai jangkar stabilitas dalam menghadapi krisis. Di sisi lain, model asimetrisme metropolitan pada Provinsi DKI Jakarta menawarkan potensi ketahanan berbasis kapasitas industri pariwisata, baik dalam bentuk diversifikasi produk wisata, infrastruktur perkotaan, dan ekosistem bisnis yang matang.

Maka, artikel ini mengidentifikasi beberapa strategi yang relevan untuk penguatan tata kelola pariwisata di kedua daerah asimetris tersebut. Pertama, perlunya formalisasi mekanisme koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih strategis dan partisipatif untuk pengembangan destinasi strategis, yang memberikan ruang yang lebih

bermakna bagi kewenangan asimetris daerah. Hal ini dapat dilakukan melalui pembentukan forum koordinasi tripartit yang melibatkan pemerintah pusat–pemerintah provinsi–pemerintah kabupaten/kota dengan mandat yang jelas dan terikat regulasi.

Kedua, penguatan kapasitas “collaborative governance” melalui formalisasi kemitraan multipihak. Pengalaman pengelolaan Setu Babakan di Provinsi DKI Jakarta dan berbagai desa wisata di Provinsi DIY menunjukkan kayanya potensi kolaborasi, namun membutuhkan dukungan institusional yang lebih kuat regulasi kemitraan yang jelas, skema pendanaan bersama, dan sistem monitoring partisipatif.

Ketiga, integrasi dimensi keberlanjutan ke dalam instrumen khas masing-masing model asimetri. Untuk Provinsi DIY, Dana Keistimewaan dapat dioptimalkan sebagai instrumen pembiayaan pariwisata berkelanjutan yang tidak hanya berorientasi pelestarian, tetapi juga penguatan ketahanan komunitas. Untuk Provinsi DKI Jakarta, instrumen regulasi dapat diarahkan untuk memastikan bahwa pertumbuhan pariwisata berbasis ekonomi kreatif tidak mengorbankan nilai budaya Betawi sebagai aset identitas Jakarta

5. CONCLUSION

Artikel ini telah menyimpulkan bahwa desentralisasi asimetris di Provinsi DIY dan Provinsi DKI Jakarta menghasilkan dua model yang berbeda secara fundamental, yakni model asimetri kultural yang menempatkan nilai budaya dan kelembagaan adat sebagai fondasi, dan model asimetri metropolitan yang menempatkan fungsi urban dan kapasitas industri sebagai dasar. Perbedaan ini menghasilkan orientasi kebijakan pariwisata, produk wisata, dan potensi resiliensi yang berbeda pula. Namun di balik perbedaan tersebut, kedua daerah menghadapi satu tantangan struktural yang sama, yakni tegangan tata kelola pariwisata yang beroperasi melalui empat mekanisme yang saling kait-mengait, yakni tumpang tindih regulasi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dominasi pemerintah pusat pada destinasi strategis, klientelisme dan hierarki lokal, serta keterbatasan kolaborasi multipihak. Kenyataan ini menegaskan bahwa tegangan yang terjadi tersebut merupakan cerminan dari batas-batas desentralisasi asimetris yang acapkali tak dapat dituntaskan melalui mekanisme formal semata.

Secara teoritis, artikel ini berkontribusi pada pengembangan konsep asimetrisme substantif dalam konteks tata kelola pariwisata, yang menunjukkan bahwa efektivitas asimetri tidak semata ditentukan oleh derajat kewenangan formal, melainkan juga oleh sejauh mana kewenangan tersebut digunakan untuk membangun ekosistem tata kelola yang adaptif, inklusif, dan berorientasi keberlanjutan. Adapun keterbatasan penelitian ini terletak pada penggunaan data sekunder sebagai sumber utama. Penelitian lanjutan dengan data primer yang bersumber dari wawancara mendalam dengan aktor-aktor kunci di Perangkat Daerah yang menggawangi urusan pemerintahan di bidang kebudayaan serta pariwisata serta pemangku kepentingan industri maupun komunitas akan memperkaya pemahaman tentang praktik, tantangan, dan hambatan yang terjadi di lapangan.

ACKNOWLEDGMENTS

-

6. REFERENCES

- Allo, H., Ilmar, A., & Razak, A. (2025). Asymmetric decentralisation arrangements in the implementation of regional autonomy in Indonesia. *Edelweiss Applied Science and Technology*. <https://doi.org/10.55214/25768484.v9i4.6442>
- Amin, R., & Isharyanto, I. (2022). Asymmetrical sequential decentralization: Resetting the paradigm of regional autonomy. *Journal of Governance and Regulation*. <https://doi.org/10.22495/jgrv11i4art3>

- Andrian, M., & Setiawan, B. (2025). KEBIJAKAN PEMERITAH DAN PENGELOLAAN DESTINASI KAWASANPUNCAK DALAM MENJAWAB TANTANGAN OVERTOURISM DAN TRANSFORMASI DIGITAL. *Jurnal SainsTerapan Pariwisata*.
<https://doi.org/10.56743/jstp.v10i3.695>
- Anwar, M., Zatika, D., & Lilyana, B. (2024). Harmonization of Sustainable Tourism Development Policy in the Regional Autonomy Era. *Journal of Law, Politic and Humanities*. <https://doi.org/10.38035/jlph.v5i1.835>
- Astuti, M., Putranto, D., & Mialwati, M. (2025). Advancing Tourism and Creative Economy in DKI Jakarta: Strategic Policy Initiatives Based on Global Benchmarking and Qualitative-Conceptual Analysis. *Commercium: Journal of Business and Management*.
<https://doi.org/10.61978/commercium.v3i2.573>
- Beni, R. (2024). Peran Baru dan Kewenangan Khusus Jakarta Pasca Pemindahan Ibu Kota Negara. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*.
<https://doi.org/10.21143/jhp.vol54.no2.1621>
- Ezizwita, E., Srihasnita, R., Maivalinda, M., Firsta, F., Putri, N., & Zetri, R. (2024). Pola Pengembangan PariwisataBerkelanjutan Dengan Pendekatan Pemberdayaan Masyarakat Pada Objek Wisata Pantai Carocok Painan Kabupaten Pesisir Selatan. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Dharma Andalas*. <https://doi.org/10.47233/jebd.v26i1.1301>
- Herdanawari, I. (2024). Desentralisasi Asimetris dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat pada Daerah Otonomi Khusus Papua. *Jurnal Yustika: Media Hukum dan Keadilan*. <https://doi.org/10.24123/yustika.v27i01.6198>
- Isra, S., deVilliers, B., Arifin, Z. (2019). Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?>
- Lele, G. (2019). Asymmetric Decentralization and the Problem of Governance: The Case of Indonesia. *Asian Politics & Policy*. <https://doi.org/10.1111/aspp.12493>
- Nugroho, A., Handayani, I., & 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*.
<https://doi.org/10.55908/sdgs.v12i1.3122>
- Nurfurqon, A. (2020). POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH STUDI TERHADAP DESENTRALISASI ASIMETRIS DI INDONESIA. *Khazanah Hukum*.
<https://doi.org/10.15575/kh.v2i2.8504>
- Prawesti, G., Supriatna, A., Isniah, S., & Khoirunisa, A. (2025). Determination of Cultural Tourism Development Strategy in the Special Capital Region of Jakarta Using the Dynamic Model Method. *Spektrum Industri*. <https://doi.org/10.12928/si.v23i1.284>
- Prehantoro, P. (2020). Special Region of Yogyakarta in the Perspective of Asymmetric Decentralization Reviewed from the Law Number 13 Year 2012. *International Journal of Multicultural and Multireligious Understanding*, 7(8), 451–458.
<https://doi.org/10.18415/ijmmu.v7i8.1946>
- Rachmawati, A. (2022). Economic Recovery Strategy in the Tourism Sector in the New Normal Era of DKI Jakarta. *Jurnal Bisnisan: Riset Bisnis dan Manajemen*.
<https://doi.org/10.52005/bisnisan.v4i1.53>
- Ramadhani, M. (2025). PRIVILEGES OF THE SPECIAL REGION OF YOGYAKARTA (DIY) IN THE CONTEXT OFLOCAL GOVERNMENT LAW POLITICS. *Jurnal Impresi Indonesia*.
<https://doi.org/10.58344/jii.v4i2.6320>
- Ristiawan, R., Huijbens, E., & Peters, K. (2023). Projecting Development through Tourism: Patrimonial Governance in Indonesian Geoparks. *Land*.
<https://doi.org/10.3390/land12010223>
- Rudiyansah, M., & Sucipto, S. (2025). Regulatory Fragmentation of Tourism within Regional Autonomy and Its Implications for the Challenges of Destination Management by Local

-
- Governments. Jurnal Pariwisata Nusantara (JUWITA).
<https://doi.org/10.20414/juwita.v4i2.14170>
- Safwadi, I. (2020). The Impact of the Special Autonomy Fund on the Convergence of the Human Development Index in Aceh. Jurnal Ilmiah Peuradeun.
<https://doi.org/10.26811/peuradeun.v8i1.367>
- Suherman, D., Sutriadi, R., Dwicaksono, A., & Firman, T. (2024). Territorial Splitting and Its Role in Promoting Sustainable Local Economic Development and Governance in Tourist Destination Areas. Tourism. Spectrum: Diversity & Dynamics.
<https://doi.org/10.56578/tsdd010205>
- Talitha, T., Firman, T., & Hudalah, D. (2020). Welcoming two decades of decentralization in Indonesia: a regional development perspective. Territory, Politics, Governance, 8(5), 690–708. <https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1601595>
- Triwahyuningsih, T. (2021). The Reviewing Concept of Asymmetric Decentralization in The Special Region of Yogyakarta. Jurnal Daulat Hukum.
<https://doi.org/10.30659/jdh.v4i3.17525>
- Mulyanto, YS., & Rahayu, N. (2025). Collaborative Governance in the Development of Tourism Destinations at the Betawi Cultural Village Setu Babakan, DKI Jakarta Province. LSP International Journal. <https://doi.org/10.11113/lspi.v12.23741>