

BAB III

PENDULUM OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Reformasi pemerintah daerah telah mendominasi agenda kebijakan nasional dalam beberapa tahun terakhir di Indonesia, dan perubahan legislatif dan administratif yang memengaruhi organisasi, keuangan, dan fungsi pemerintah daerah telah diperkenalkan sejak 1999. Bab ini memberikan tinjauan umum dan perspektif analitis tentang reformasi yang dilakukan sejauh ini dan agenda yang belum selesai. Ini juga mengambil pelajaran dari pengalaman ini yang mungkin memiliki relevansi dengan negara lain yang merenungkan reformasi sistem fiskal mereka.

A. Otonomi Daerah di Indonesia

Untuk sebagian besar sejarah modernnya, Indonesia diperintah melalui sistem fiskal dan politik yang tersentralisasi, menyisakan sedikit ruang bagi pengembangan lembaga pemerintah daerah yang otonom. Otonomi daerah secara luas dianggap oleh Belanda sebagai ancaman terhadap kontrol kolonial yang terpusat dan oleh pemerintahan Sukarno dan Suharto sebagai ancaman bagi persatuan nasional. Pengembangan sistem pemerintahan lokal Indonesia berawal dari kotamadya (*gemeenten*) dan distrik (*gewesten*) yang diciptakan di bawah pemerintahan kolonial Belanda akhir tetapi hanya melaksanakan tugas-tugas administrasi tingkat yang lebih tinggi di tingkat lokal.² Konstitusi pasca-kemerdekaan pertama (dalam 1945) menyerukan pembentukan pemerintah daerah dan diberlakukannya tindakan pemerintah daerah dalam kerangka kesatuan. Undang-undang pertama republik tentang pemerintah daerah (UU 22/1948) terus mempertahankan pendekatan yang cukup tersentralisasi. Pada tahun 1949, perjuangan kemerdekaan yang berkelanjutan akhirnya menghasilkan pengakuan Belanda terhadap Republik Federal Amerika Serikat Indonesia.

Konstitusi federal memperbolehkan dekrit otonomi yang signifikan pada tingkat 15 negara bagiannya, tetapi secara luas dianggap sebagai sesuatu yang dilakukan Indonesia oleh Belanda, dengan maksud yang disengaja untuk membuat

pemerintah pusat lemah dan provinsi-provinsi kuat sehingga memperpanjang pengaruh Belanda. tentang negara kepulauan.³ Situasi ini menyebabkan pemerintah nasional Indonesia untuk membangun kembali negara sebagai negara kesatuan dan untuk merasionalisasi kekuatan politik hanya beberapa bulan setelah kemerdekaan. Kemudian, pada tahun 1957, di tengah meningkatnya sentimen regional terhadap pemerintah pusat, desentralisasi diperkuat ketika pemerintah Soekarno memberlakukan undang-undang baru tentang pemerintah daerah (UU 1/1957), yang memungkinkan otonomi daerah yang jauh lebih besar (Legge 1961). Namun, pada tahun 1959, sebuah dekret presiden menunda demokrasi parlementer demi “demokrasi terpimpin,” yang memusatkan kekuatan politik di tangan presiden, yang mengarah ke pemerintahan otoriter Presiden Sukarno.

Kecenderungan ke arah sentralisasi kekuatan politik ini diperkuat ketika, pada tahun 1967, demokrasi terpimpin Sukarno digantikan oleh rezim "orde baru" di bawah Jenderal Haji Mohammad Suharto, yang berpuncak pada salah satu sistem politik paling sentral di dunia. Meskipun ada beberapa langkah hukum menuju peningkatan otonomi daerah (yaitu diberlakukannya UU 5/1974 tentang otonomi daerah), desentralisasi yang bermakna tidak pernah terjadi dalam praktiknya. Seperti yang diamati oleh Jaya dan Dick (2001, hal. 222), "Meskipun harapan awal tinggi, UU 5/1974 tidak membalikkan kecenderungan ke arah sentralisasi kekuatan politik dan keuangan".

Faktanya, sebelum kebijakan desentralisasi pada akhir 1990-an, prinsip pengorganisasian dalam hubungan antar pemerintah sangat hierarkis, dengan pemerintah pusat melakukan kontrol yang signifikan atas penunjukan pejabat lokal dan penggunaan dana oleh para pejabat ini. Pemerintah daerah dan daerah terutama berfungsi sebagai lembaga pelaksana kebijakan dan program nasional. Akibatnya, pejabat di pemerintah daerah menghadapi insentif politik dan fiskal yang kuat untuk bertanggung jawab kepada atasan di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi, daripada kepada masyarakat mereka. Struktur fiskal yang sangat tersentralisasi berkontribusi pada berkurangnya akuntabilitas, berdampak buruk pada tingkat pengembalian proyek sektor publik, dan menghambat pengembangan institusi lokal (Bastin 1992; Shah dan Qureshi 1994; Van den Ham dan Hady

1988). Namun, terlepas dari kelemahan-kelemahan ini, sistem itu berlaku sampai runtuhnya seluruh rezim.

Pada akhir 1990-an, krisis keuangan Asia dan akibatnya akhirnya menyebabkan jatuhnya Presiden Soeharto setelah lebih dari tiga dekade pemerintahan otoriter. Sebagai bagian dari paket yang lebih besar untuk mereformasi sistem politik Indonesia, pada Mei 1999, setelah hanya beberapa bulan persiapan, kabinet reformasi di bawah Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie memberlakukan dua undang-undang utama yang menetapkan redistribusi otoritas politik dan sumber daya keuangan di antara tiga negara. tingkat pemerintahan. Melalui berlakunya UU 22/1999 tentang pemerintahan daerah, tanggung jawab untuk banyak pengeluaran pemerintah didesentralisasi — sebagian besar kepada pemerintah daerah (kabupaten) daripada pemerintah provinsi. Langkah seperti itu telah didukung oleh Shah (1998a), yang berpendapat bahwa desentralisasi ke tingkat provinsi dapat melepaskan kecenderungan sentrifugal dan mempercepat pemisahan beberapa unit terutama sumber daya yang kaya dari bangsa. Memperkuat pemerintah daerah akan memfasilitasi penguatan persatuan politik dan ekonomi sambil menangani keluhan lokal yang sudah lama dirasakan.

UU 25/1999 tentang keseimbangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah menyalurkan aliran anggaran ke tingkat kabupaten. Baik undang-undang dan peraturan pelaksanaan yang disyaratkan seharusnya berlaku pada tahun 2001, hanya dua tahun setelah parlemen menyetujuinya. Sistem pemerintah daerah di Indonesia tetap dalam keadaan fluks sejak saat itu. Selain berbagai peraturan pemerintah dan keputusan menteri yang menetapkan implikasi kerangka kerja desentralisasi umum, pada tahun 2004 terjadi revisi besar undang-undang desentralisasi. Pada akhir September, parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat) menyetujui UU 32/2004 tentang pemerintahan daerah dan UU 33/2004 tentang desentralisasi fiskal, sehingga memperkuat upaya Indonesia untuk menciptakan sistem pemerintahan yang terdesentralisasi. Selanjutnya terdapat UU 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyempurnakan UU sebelumnya.

B. Otonomi Khusus di Indonesia

Otonomi khusus, sebagai varian dari otonomi, merupakan bagian penting bagi perjalanan Indonesia karena kebijakan yang ada tidak memberikan kejelasan akan keberadaan suatu daerah dengan otonomi yang berbeda dengan yang lain. Otonomi khusus diberlakukan karena ada daerah yang sejak sebelum kemerdekaan sudah mempunyai status “mandiri” atau “kawasan berotonomi khusus”, karena ada daerah yang diperlukan untuk berotonomi khusus, dan karena ada daerah yang memaksa untuk memperoleh otonomi khusus. Pertentangan di antara fakta-fakta obyektif ini akan terus menjadi bagian dari pergulatan Indonesia memasuki masa depan. Isu ini bukan saja menjadi bagian penting bagi kemajuan Indonesia, tetapi bagian yang menentukan. Karena itu, menjadi relevan mengangkatnya sebagai isu strategis dan bukan sebagai isu politis. Saat ini, terdapat lima daerah dengan tata kelola dengan model otonomi khusus yaitu Aceh, Papua, Papua Barat, Yogyakarta dan Jakarta

Isu yang penting diangkat adalah bagaimana model-model kekhususan masing- masing. Aceh dan Papua mempunyai kesamaan dalam hal kekhususan, yaitu mereka mendapatkan bagian pendapatan atas kekayaan yang ada di daerah mereka di atas hak yang diperoleh oleh daerah-daerah lain di Indonesia, seperti yang diatur pada UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Jakarta mempunyai kekhususan karena otonomi ada di tingkat provinsi. DIY memiliki kekhususan sebagai monarki yang ada pada sebuah negara republik modern. Berikut ini dipaparkan matriks perbandingan kekhususan antar daerah tersebut.

Isu	Aceh	Papua	Jakarta	DIY
Pelaksanaan	2001, diperkuat 2007	2001	1961	2012
Bentuk kekhususan utama	Pembagian kekayaan yang lebih besar Dibanding provinsi lain	Pembagian kekayaan yang lebih besar dibanding provinsi lain	Otonomi di tingkat provinsi	Hak kemonarkian, termasuk hak politik, pemerintahan, dan anggaran
Bentuk kekhususan pendukung	Adanya kelembagaan khas di tingkat daerah	Adanya kelembagaan khas di tingkat daerah	Anggaran disesuaikan dengan kebutuhan sebagai ibukota	Adanya kelembagaan khas di tingkat daerah

Bentuk kekhususan penyerta	Adanya peristilahan khas di tingkat daerah	Adanya peristilahan khas di tingkat daerah	Kedudukan protokoler Gubernur di tingkat nasional	Adanya peristilahan khas di tingkat daerah
Asal utama inisiatif kekhususan	Daerah	Daerah	Pusat	Daerah (monarki)

Dari segi isu, penyebab daerah meminta otonomi khusus, juga mempunyai persamaan dan perbedaan, terutama dengan melihat kualifikasi isunya. Untuk Aceh dan Papua, isu pokok yang mendorong permintaan otonomi khusus adalah kekayaan alam yang tidak dinikmati daerah, melainkan dinikmati oleh Pusat, baik sebagai sebuah entitas kelembagaan maupun secara perorangan atau kelompok, terutama yang dekat dengan elit kekuasaan. Alasan pendukung bagi Aceh dan Papua untuk meminta otonomi khusus juga sama, yaitu tingginya tingkat kemiskinan di daerah sebagai akibat tidak adanya transfer kesejahteraan kepada daerah sebagai imbalan transfer ekonomi ke pusat. Alasan penyerta, atau instrumental, untuk Aceh dan Papua juga sama, yaitu kuatnya keinginan elit politik daerah untuk menjadi pelaku politik utama di daerah.

Untuk alasan pokok, pada kasus Aceh dan Papua, Pemerintah Pusat mempunyai persamaan. Isu pokok yang mendorong pemberian otonomi khusus adalah ancaman disintegrasi/gerakan pro kemerdekaan yang tidak pernah dapat diselesaikan secara tuntas. Lepasnya Timor Timur merupakan pengalaman buruk bagi setiap Presiden Indonesia. Siapa pun Presiden Indonesia, akan senantiasa berada dalam kecemasan akan lepasnya bagian dari Republik. Isu ini bukan merupakan monopoli mereka yang berlatar belakang militer, yang senantiasa dikenali sebagai kelompok yang paling menjaga keutuhan Indonesia dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berkenaan dengan alasan pendukung, untuk kasus Aceh dan Papua, Pemerintah Pusat juga mempunyai persamaan. Isu yang mendorong pemberian otonomi khusus adalah sama dengan isu yang diangkat oleh daerah, yaitu kemiskinan dan keterbelakangan rakyat daerah. Pemerintah pusat, bagaimanapun juga, menghendaki setiap daerah terlepas dari belenggu kemiskinan dan menjadi kawasan yang maju.

Berkenaan dengan alasan penyerta, untuk kasus Aceh dan Papua, Pemerintah Pusat mempunyai persamaan. Isu yang mendorong pemberian otonomi khusus adalah memelihara kekayaan nasional yang terdapat di daerah. Lepasnya daerah- daerah dengan kekayaan alam yang menjadi bagian utama pendapatan nasional menjadi kecemasan bagi setiap elit politik Pusat. Dengan demikian, meskipun masuk kategori minor, isu ini menjadi penting dipertimbangkan.

Berbeda dengan Jakarta. Jakarta sebenarnya bukan daerah yang “meminta otonomi khusus”, melainkan dibentuk untuk menjadi daerah dengan “otonomi khusus”. Otonomi khusus bagi Jakarta diberikan lebih karena kepentingan Pusat, atau pemerintah nasional, untuk mempunyai Ibukota Negara dengan dukungan penuh dari sisi keamanan, kesejahteraan, dan sebagai etalase nasion. Isu pendukung pemberian otonomi khusus adalah keinginan untuk menjadikan Jakarta sebagai pusat perkembangan ekonomi nasional sehingga kendali ekonomi secara nasional relatif dapat dikontrol dari satu “titik”. Keberadaan kantor-kantor pusat perusahaan-perusahaan besar di Jakarta sangat memudahkan Pemerintah mengontrol aktor-aktor ekonomi nasional. Sedangkan alasan penyerta, adalah pengendalian kekuatan-kekuatan politik melalui kontrol terhadap pusat kekuatan politik nasional. Kontrol ini membantu Pemerintah mengelola politik yang semakin pluralistik.

Berbeda dengan Yogyakarta. Dari kajian yang dibuat oleh Tim JIP-UGM, nampak ada ambiguitas untuk mengajukan Yogyakarta sebagai sebuah daerah otonomi khusus monarki. Padahal, kepentingan yang paling menonjol atau pokok dari permintaan terhadap otonomi khusus adalah mempertahankan monarki daerah, tetapi tetap di dalam sebuah negara republik. Wacana ini nampak dari isu-isu yang diangkat lebih banyak berasal dari kontribusi Yogyakarta sebagai suatu monarki daripada isu-isu kekhususan yang lain.

Ambiguitas ini terjadi karena tidak ada payung hukum yang mencukupi untuk mendingkai wacana monarki dalam republik. Ambiguitas ini juga berkaitan dengan kepentingan dari elit lokal, terutama Raja, untuk pada momentum tertentu dapat berkiprah di tingkat nasional, terutama sebagai

pimpinan nasional (Presiden). Melepaskan posisi raja terlalu riskan, tetapi mempertahankan posisi raja dapat memperkecil ruang gerak untuk meningkatkan kekuasaan politik. Ambiguitas juga dinampakkan dari semangat “demokrasi” di satu sisi, namun di sisi lain yang ditonjolkan adalah “demokrasi yang diinisiasi” oleh Kraton. Di dalam kenyataannya, kekuatan dari monarki adalah kekuatan ekonominya. Dengan *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground* saja, kekuasaan Sultan dan Paku Alam, membentang di sebagian besar kawasan utama Yogyakarta. Peluang diberikannya “otonomi khusus” bagi Yogyakarta oleh Pemerintah Pusat akan ditentukan seberapa jauh Pemerintah mampu menenggang kekuasaan monarki atas aset-aset ekonomi dan sosial di daerah tersebut.

Dari segi isu pendukung, Yogyakarta mengarah kepada upaya memperkuat hak-hak politik dan ekonomi bagi monarki yang didukung oleh sebagian besar masyarakat Yogyakarta, baik karena alasan kultural, sosial, politik, maupun ekonomi. Pemerintah Pusat, memberikan otonomi khusus yang bersifat kekinian (atau temporer untuk saat ini), yaitu mencegah potensi konflik, terutama (pada saat ini) konflik antar elit, khususnya elit Pusat dan elit Yogyakarta. Kondisi ini berkembang mengingat kekuatan wibawa elit di Pusat dan Yogyakarta relatif setara. Berbeda dengan pada masa Orde Baru, di mana posisi Soeharto (Presiden) jauh lebih superior dibanding Sultan HB IX (Sultan Yogyakarta pada saat itu) maupun Paku Alam (Gubernur Yogyakarta pada saat itu).

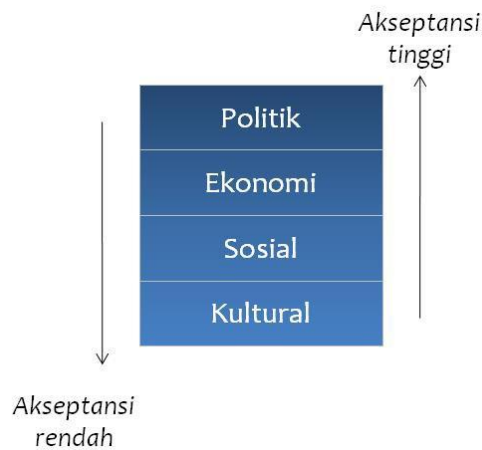
Dari segi isu pendukung dan penyerta, antara Pemerintah Pusat dan Yogyakarta mengerucut kepada satu persamaan, yaitu menjadikannya sebagai kawasan yang khas atau unik. Dibanding daerah-daerah lain di Indonesia, Yogyakarta merupakan kawasan yang unik dan berpotensi menjadi kekayaan nasional yang sangat berharga. Keunikan ini juga dapat ditinjau dari segi politik dan administrasi negara. Keberadaan suatu monarki dalam negara republik dengan relasi yang positif dan saling mendukung adalah keunikan yang sangat berharga dari berbagai segi.

Secara keseluruhan, isu pokok, pendukung, dan penyerta bagi permintaan (dari daerah) akan otonomi khusus dan pemberian (oleh Pusat) otonomi khusus disampaikan pada tabel berikut ini:

Isu Pendorong Permintaan/ Pemberian Otsus		Aceh	Papua dan Papua Barat	Jakarta	Yogyakarta
Pokok	Daerah (permintaan)	Kekayaan alam tidak dinikmati daerah	Kekayaan alam tidak dinikmati daerah	Keberadaan sebagai Ibukota Negara dengan dukungan penuh dari sisi keamanan, kesejahteraan, dan se-bagai etalase nasion	Mempertahankan monarki daerah tetapi tetap di dalam sebuah negara republik
	Pusat (pemberian)	Ancaman disintegrasi/ Gerakan Aceh Merdeka yang tidak pernah dapat diselesaikan secara tuntas	Ancaman disintegrasi/gerakan pro kemerdekaan yang tidak pernah dapat diselesaikan secara tuntas		Kekuasaan monarki atas aset-aset ekonomi dan sosial di daerah tersebut
Pendukung	Daerah (permintaan)	Kemiskinan dan keterbelakangan rakyat daerah	Kemiskinan dan keterbelakangan rakyat daerah	Pusat perkembangan ekonomi nasional	Hak-hak politik dan ekonomi bagi monarki
	Pusat (pemberian)				Mencegah potensi konflik, terutama (pada saat ini) konflik antar elit
Penyerta	Daerah (permintaan)	Keinginan elit politik daerah untuk menjadi pelaku politik utama di daerah	Keinginan elit politik daerah untuk menjadi pelaku politik utama di daerah	Pengendalian kekuatan kekuatan politik melalui kontrol terhadap pusat kekuatan politik nasional	Kawasan yang khas, unik
	Pusat (pemberian)	Memelihara kekayaan nasional yang terdapat di daerah	Memelihara kekayaan nasional yang terdapat di daerah		

Aceh dan Papua mendesakkan kepentingannya dan akseptansi Pusat tinggi. Jakarta tidak perlu mendesakkan kepentingannya, tetapi akseptansi Pusat tinggi. Riau tidak terlalu mendesakkan kepentingannya menjadi otonom karena isu otonomi khusus berhenti di tingkat wacana elit sehingga Pusat tidak memerlukan diri untuk meresponnya. Yogyakarta mendesakkan kepentingannya, tetapi akseptansi Pusat rendah. Pertanyaannya adalah, mengapa Yogyakarta tidak segera mendapatkan dukungan, terutama dukungan Pusat dan daerah-daerah lain? Ada dua alasan. Pertama, Yogyakarta belum mampu menciptakan

kesebangunan kepentingannya dengan kepentingan Pusat atau nasional, seperti Jakarta. Kedua, barangkali pemetaan di bawah ini dapat menjelaskannya.



Alasan utama yang didesakkan Aceh dan Papua bermula dari alasan kultural, yang kemudian berkembang menjadi alasan sosial, sehingga menjadi sebuah gerakan sosial atau gerakan publik, yang selanjutnya berkembang menjadi desakan ekonomi karena kawasan tersebut menuntut keadilan ekonomi atas kekayaan lokal yang diekstraksi ke Pusat selama puluhan tahun tanpa trade-off yang memadai. Pada akhirnya, desakan tersebut mengerucut menjadi alasan politik, dengan tawaran yang sulit untuk ditolak Pusat : otonomi khusus atau meninggalkan Indonesia.

Hal yang khas adalah, alasan yuridis-formal yang dicantumkan pada setiap undang-undang otonomi khusus tidak menyebutkan klausul atau isu tentang desakan ekonomi atau politik, namun mencantumkan alasan-asalan kultural, yaitu kekhasan suatu daerah dari aspek sosial-budaya, sebagaimana dapat dilihat pada undang-undang otonomi khusus Aceh dan Papua. Dengan demikian, rujukan faktual dari otonomi khusus adalah masalah ekonomi dan politik, namun rujukan tekstual atau yuridis-formal adalah sosial dan budaya. Yogyakarta dapat belajar dari daerah-daerah tersebut untuk memastikan bahwa pergerakan keotonomi-khususannya dapat mencapai hasil. Dengan kondisi yang masih berhenti di desakan kultural yang dipaksakan lalu diberi bingkai legal,

masih belum memadai dalam melakukan tawar-menawar dengan Pusat. Isu yang menjadi relevan kini adalah “apakah otonomi khusus menjadi sebuah pilihan atau keharusan? Belajar dari kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta, maka kebijakan otonomi khusus bagi Indonesia berhadapan dengan tiga permasalahan yang mendasar.

Pertama, dengan dipilihnya kebijakan desentralistik dalam sistem politik dan selanjutnya pada penyelenggaraan administrasi negara, maka pada dasarnya setiap daerah di Indonesia, yang disebut sebagai “daerah”, adalah daerah otonom yang khusus. Pasal 1 ayat (5) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangan. Pasal 2 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 juga menyebutkan bahwa Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas luasnya, kecuali urusan yang menjadi urusan Pemerintah (pusat), dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Isu kritical bagi Indonesia bukanlah menambah derajat atau tingkat keotonomian menjadi berkriteria “khusus” atau bahkan “lebih khusus”, melainkan kepada bagaimana kebijakan desentralisasi diimplementasikan secara konsisten. Pada pasal 10 UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa Pemerintah Pusat hanya mengurus enam hal, yaitu: 1) Politik luar negeri, 2) Pertahanan, 3) Keamanan, 4) Yustisi, 5) Moneter dan fiskal nasional, 6) Agama.

Di luar itu, menjadi urusan dari Pemerintah Daerah. Tantangan pertama justru berkenaan dengan Pemerintah Pusat, yaitu bagaimana melakukan eksekusi desentralisasi. Ini karena kebijakan UU No. 32 Tahun 2004 pasal 10 tersebut mempunyai lima konsekuensi yang berurutan bagi Pusat:

1. Pusat harus menyerahkan urusan-urusan di luar keenam urusan tersebut ke tingkat daerah.
2. Konsekuensinya, pada urusan-urusan di luar urusan Pusat, tugas Pemerintah Pusat terbatas pada pengembangan kebijakan (policy development), pembinaan (supervisory), pengendalian (control) untuk

memastikan kebijakan dilaksanakan dengan baik, termasuk penyesuaian dengan konteks di mana kebijakan dilaksanakan.

3. Konsekuensinya, lembaga-lembaga pemerintahan di luar enam urusan tersebut disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsinya yang baru sesuai Undang-undang. Bentuk terakhir dari konsekuensi tersebut adalah ditransformasikannya lembaga-lembaga pemerintah berportofolio, yang berbentuk Departemen, menjadi lembaga-lembaga pemerintah non-portofolio, yang berbentuk Kementerian.
4. Konsekuensi selanjutnya adalah proses restrukturisasi sumberdaya manusia Departemen yang menjadi Kementerian, dalam bentuk perampangan dari ribuan pegawai menjadi ratusan pegawai. Ribuan pegawai tersebut diperlukan oleh daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dengan baik. Karena itu, perlu ditata transfer sumberdaya manusia dari Pusat ke Daerah.
5. Konsekuensi yang menyertainya adalah penataan ulang alokasi APBN dari anggaran yang fokus kepada Pusat menjadi anggaran yang fokus kepada daerah. Sekitar 70% APBN akan mengalir ke daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. Disebut Khusus karena berkenaan dengan kebutuhan pembiayaan yang bersifat sementara dengan pertimbangan terdapat kebutuhan khusus bagi daerah tersebut, misalnya kemiskinan dan keterbelakangan yang tinggi atau akut, karena adanya tragedi kemanusiaan, termasuk bencana alam dan wabah penyakit (outbreak), di daerah tersebut.

Dengan demikian, agenda yang pertama dan pokok adalah menyusun rancangan strategis implementasi kebijakan desentralisasi yang dapat dilaksanakan, sehingga dalam kurun waktu 5 tahun ke depan, penyelenggaraan administrasi negara yang desentralistik dapat dilaksanakan secara penuh. Kedua, desakan untuk mendapatkan otonomi khusus, tidak mempunyai landasan hukum administrasi negara yang berlaku, yaitu UUD 1945 dan UU No. 32 Tahun 2004. UUD 1945 Pasal 18 b mengemukakan bahwa:

1. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
2. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Ujung dari pertanyaan di atas adalah bagaimana otonomi daerah di Indonesia masa depan? Skenario masa depan desentralisasi Indonesia berada pada rentang lima pilihan, dengan ranking pilihan yang, secara berurutan, dipaparkan berikut ini.

Pilihan pertama, Indonesia menemukan bentuk baru dari desentralisasi yang efektif di dalam kerangka negara republik kesatuan. Untuk itu, terdapat dua pilihan. Pilihan pertama, adalah meletakkan desentralisasi politik di tingkat provinsi dan meletakkan desentralisasi administratif di tingkat kabupaten/kota. Dengan demikian, pimpinan Provinsi didapatkan melalui Pilkada, sementara pimpinan Kabupaten/Kota didapatkan melalui DPRD di tingkat Kabupaten/kota, sebagai representasi politik lokal. Di tingkat provinsi, DPRD terdiri dari wakil-wakil DPRD Kabupaten/Kota. Pemikiran ini didasarkan kepada fakta obyektif bahwa otonomi khusus pada suatu provinsi yang disertai dengan pemberian otonomi kepada kabupaten dan kota di bawahnya pada dasarnya bukanlah otonomi khusus. Jakarta adalah otonomi khusus yang faktual, karena otonomi ada di Provinsi. Pada kasus yang berbeda adalah Provinsi Gorontalo. Meskipun bukan otonomi khusus, tetapi karena Gubernur mempunyai kemampuan untuk mengelola secara directive kepada Bupati dan Walikota, maka secara faktual yang terjadi adalah “otonomi khusus”.

Pilihan kedua, meletakkan desentralisasi politik di tingkat kabupaten dan kota dan menjadikan kepala provinsi sebagai pejabat pusat dengan tugas teritorial, yang sejajar dengan pejabat pusat menteri dengan tugas sektoral. Dengan demikian, politik desentralisasi dilaksanakan dalam bentuk lebih datar, dengan menjadikan Kabupaten/Kota sebagai titik otonomi. Pemberian otonomi pun

ditata dengan tiga model, yaitu daerah otonom yang dikelola secara otonomi penuh oleh daerah dengan dukungan keuangan dari pusat yang terbatas, daerahsemiotonom, yaitu daerah yang dikelola secara otonom tetapi mendapatkan bimbingan yang ketat dari Pusat melalui provinsi dan kepadanya diberikan dukungan finansial yang lebih besar, dan daerah praotonom, yaitu pengelolaan daerah berada di bawah pengarahannya Pusat melalui provinsi dan mendapatkan dukungan keuangan lebih besar dari dua daerah sebelumnya.

Pilihan kedua, tidak ada lagi otonomi khusus karena desentralisasi telah dijalankan secara konsisten. Ruang yang diberikan hanya “keistimewaan”, yang muncul karena dua alasan: sebagai ibukota -karena alasan administratif, dan sebagai sebuah daerah yang khas -misalnya daerah monarki, karena alasan politik. Catatan yang diberikan adalah, pertama, daerah istimewa tersebut tidak diberikan keistimewaan dalam hal keuangan. Kedua, daerah istimewa diberikan beban lebih berat dari daerah lainnya, yaitu beban untuk lebih mandiri secara finansial sebagai pengimbang hak politik dan administrasi yang diberikan.

Pilihan ketiga, bentuk kekhususan tersebut pada akhirnya hanya merupakan sebutan tanpa pembedaan. Jikapun ada pembedaan, terutama dukungan finansial atau kekhususan hak atas pendapatan di daerah, hanya bersifat sementara dengan batasan waktu paling lama 10 tahun. Untuk melaksanakannya, maka setiap daerah yang mendapatkan kondisi kekhususan perlu merumuskan rancangan sebelum menjadi daerah yang sama dengan yang lain.

Pilihan keempat, tetap mengakomodasi “otonomi khusus” yang sekarang ada dan yang akan ada. Artinya, Indonesia akan bertahan dengan kombinasi desentralisasi umum dan desentralisasi khusus dalam ruang Republik Indonesia dengan segala kerumitannya. Untuk mendukungnya, maka diperlukan kebijakan desentralisasi yangberparadigma pluralistik daripada uniformistik. Untuk mencapai keberhasilan, diperlukan anggaran penyelenggaraan otonomi daerah (bukan anggaran pembangunan daerah) yang sangat besar untuk menjalankan mesin otonomi daerah yang raksasa.

Pilihan kelima, mengubah Indonesia menjadi negara federal, dengan penataan sebagaimana tata kelola negara federal. Di dalam konteks negara federal, setiap daerah adalah “negara” yang mengatur secara mandiri urusannya, mempunyai kabinet di tingkat negara federal, meski tetap menyerahkan urusan unitarian, seperti pertahanan, keamanan, moneter, dan hubungan luar negeri kepada Pemerintah Nasional.

Bagi kita yang melihat desentralisasi sebagai sebuah fakta politik, maka ruang-ruang bagi perubahan yang outofthebox menjadi sesuatu yang muskil dilakukan karena menghilangkan keuntungan-keuntungan politik sebagai hasil dari terpenuhinya kepentingan-kepentingan politik dari setiap pihak. Kita juga dapat melihatnya sebagai pembelajaran, jika kita kembali kepada sebuah fakta yang sangat mendasar, bahwa desentralisasi adalah fakta manajemen, sebagai sebuah pilihan tentang bagaimana suatu kehidupan bersama yang ada dalam sebuah entitas bernama negara dikelola agar memberikan kebaikan bagi setiap warganya. Pilihan ini pula lah yang diamanatkan oleh para pendiri bangsa, pada konstitusi UUD 1945. Konstitusi yang berisi misi mengapa Negara dan Pemerintahan Indonesia dibentuk.