

BAB II

TEORI DAN PRAKTIK PEMERINTAHAN LOKAL

A. Teorisasi Pemerintahan Lokal

Beberapa teori memberikan dasar pemikiran yang kuat untuk pengambilan keputusan yang terdesentralisasi dan peran yang kuat bagi pemerintah daerah, dengan alasan efisiensi, akuntabilitas, pengelolaan, dan otonomi. Stigler (1957) mengidentifikasi dua prinsip desain kekuasaan dalam negara, pertama semakin dekat pemerintah perwakilan dengan rakyat, semakin baik kerjanya, dan kedua orang harus memiliki hak untuk memilih jenis dan jumlah layanan publik yang mereka inginkan. Prinsip-prinsip ini menunjukkan bahwa pengambilan keputusan harus terjadi pada tingkat pemerintahan terendah yang konsisten dengan tujuan alokasi dan efisiensi. Dengan demikian, ukuran kekuasaan yang optimal bervariasi dengan contoh spesifik dalam skala ekonomi dan perspektif cost-benefit.

Gagasan terkait pada desain kekuasaan telah muncul dari literatur pilihan publik (*public choice*). Olson (1969) berpendapat bahwa jika kekuasaan politik dan bidang manfaat tumpang tindih, masalah penunggang bebas diatasi dan manfaat marjinal sama dengan biaya produksi marjinal, sehingga memastikan penyediaan layanan publik yang optimal. Menyamakan kekuasaan politik dengan bidang manfaat disebut prinsip kesetaraan fiskal dan mensyaratkan kekuasaan terpisah untuk setiap layanan publik.

Konsep terkait juga diajukan oleh Oates (1972) bahwa kewenangan yang menentukan tingkat penyediaan setiap barang publik harus mencakup perencanaan secara tepat siapa yang mengkonsumsi barang tersebut. Prinsip ini umumnya membutuhkan cukup banyak yurisdiksi yang tumpang tindih. Frey dan Eichenberger (1995, 1996, 1999) telah memperluas gagasan ini untuk mendefinisikan konsep *functional*, *overlapping*, dan *competing jurisdictions* (FOCJ). Mereka berpendapat bahwa kewenangan dapat diatur menurut garis fungsional sementara tumpang tindih secara geografis, dan bahwa individu dan masyarakat dapat bebas memilih di antara kekuasaan yang bersaing. Individu dan

komunitas mengekspresikan preferensi mereka secara langsung melalui inisiatif dan referensi. Kekuasaan memiliki wewenang atas anggota mereka dan kekuatan untuk menaikkan pajak untuk memenuhi tugas mereka.

Teorisasi desentralisasi yang dikemukakan Oates (1972) barangkali sesuai dengan buku ini, bahwa setiap layanan publik harus disediakan oleh penguasa/pemimpin yang memiliki kendali atas wilayah geografis minimum yang akan menginternalisasi manfaat dan biaya dari ketentuan tersebut, hal ini karena:

- a. pemerintah lokal memahami keprihatinan penduduk lokal;
- b. Pengambilan keputusan lokal responsif terhadap orang-orang yang menjadi sasaran layanan, sehingga mendorong tanggung jawab dan efisiensi fiskal, terutama jika pembiayaan layanan juga didesentralisasi;
- c. Lapisan yurisdiksi yang tidak perlu dihilangkan;
- d. Kompetisi dan inovasi daerah semakin ditingkatkan.

Sistem desentralisasi yang ideal memastikan tingkat dan kombinasi layanan publik yang konsisten dengan preferensi pemilih sambil berusaha meningkatkan penyediaan layanan yang efisien. Beberapa tingkat kendali pusat atau hibah kompensasi dari kewenangan dapat dijamin dalam penyediaan layanan dengan mempertimbangkan besaran wilayah, skala ekonomi dan biaya administrasi. Implikasi praktis dari teori ini, sekali lagi, membutuhkan sejumlah besar yurisdiksi yang tumpang tindih.

Selanjutnya, prinsip subsidiaritas bahwa perpajakan, pengeluaran, dan fungsi pengaturan harus dilakukan oleh tingkat pemerintahan yang lebih rendah kecuali jika kasus yang meyakinkan dapat dibuat untuk menugaskan mereka ke tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Prinsip ini berkembang dari pengajaran sosial Gereja Katolik Roma dan pertama kali diusulkan oleh Paus Leo XIII pada tahun 1891. Selanjutnya, Paus Pius XI menyoroti prinsip subsidiaritas sebagai cara ketiga antara kediktatoran dan pendekatan laissez-faire untuk pemerintahan. Perjanjian Maastricht mengadopsinya sebagai prinsip panduan untuk penugasan tanggung jawab di antara anggota Uni Eropa (UE). Prinsip ini adalah kebalikan dari prinsip residualitas yang biasanya diterapkan di negara kesatuan, di mana pemerintah daerah ditugaskan fungsi-fungsi yang tidak ingin dilakukan oleh

pemerintah pusat atau dianggap tidak dapat dijalankan. Untuk mencapai jumlah dan ukuran kewenangan lokal yang optimal diperlukan pengoperasian proses pembentukan komunitas dan penyusunan ulang batas-batas yurisdiksi, sebagai berikut:

- a. *Voting with feet*. Konsep ini dilakukan dengan cara langsung, bila setuju dengan alternatif kebijakan yang ditawarkan akan tetap ditempat, dan sebaliknya bila tidak setuju dapat meninggalkan tempat. Menurut Tiebout (1956), orang mempertimbangkan biaya pajak dan menu layanan publik yang ditawarkan oleh otoritas dalam memutuskan tempat tinggal. Dengan demikian, pemungutan suara dengan *voting with feet* mengarah pada pembentukan kekuasaan, menciptakan analog pasar untuk penyediaan layanan publik. Oates (1969) berpendapat bahwa menggunakan cara ini, perbedaan fiskal lintas masyarakat dikapitalisasi ke dalam nilai properti residensial. Walaupun, kesimpulan ini telah dibantah oleh uji formal efisiensi alokasi yang diajukan oleh Brueckner (1982) dan Shah (1988, 1989, 1992). Kedua tes menunjukkan bahwa penyediaan layanan publik yang optimal tidak dijamin dengan pemungutan suara dengan *voting with feet* saja tetapi juga tergantung pada perilaku pemungutan suara yang rasional.
- b. Voting dengan pemungutan suara. Jalur penelitian ini menunjukkan bahwa pengambilan keputusan kolektif mungkin tidak memastikan pemaksimalan kesejahteraan pemilih, karena warga negara dan agen pemerintah dapat memiliki tujuan yang berbeda.
- c. Asosiasi sukarela. Buchanan (1965) mengatakan bahwa penyediaan layanan publik melalui asosiasi sukarela orang (klub) memastikan pembentukan kekuasaan yang konsisten dengan penyediaan layanan publik yang optimal.
- d. Mendesain ulang yurisdiksi. Suatu proses penting untuk pembentukan komunitas dalam masyarakat modern adalah menggambar ulang batas-batas kekuasaan dan kewenangan yang ada untuk menciptakan yurisdiksi khusus atau multiguna.

Ada lima perspektif tentang model pemerintah dan peran serta tanggung jawab pemerintah daerah: (a) federalisme fiskal, (b) *New Public Management* (NPM), (c) pilihan publik (*public choice*), (d) *New Institutional Economics* (NIE), dan (e) bentuk jaringan pemerintahan lokal (*local governance*). Perspektif federalisme dan NPM terutama berkaitan dengan kegagalan pasar dan bagaimana mengirimkan barang publik secara efisien dan merata. Pilihan publik dan perspektif NIE berkaitan dengan kegagalan pemerintah. Bentuk jaringan pemerintahan lokal berkaitan dengan pengaturan kelembagaan untuk mengatasi kegagalan pasar dan pemerintah.

1. Pemerintah daerah sebagai bawahan dari tatanan pemerintahan yang lebih tinggi: Perspektif federalisme fiskal

Pendekatan federalisme fiskal memperlakukan pemerintah daerah sebagai tingkat bawahan dalam sistem multitier/banyak tingkat dan menguraikan prinsip-prinsip untuk mendefinisikan peran dan tanggung jawab perintah pemerintah (Shah, 1994). Oleh karena itu, orang melihat bahwa di sebagian besar federasi, seperti di Kanada dan Amerika Serikat, pemerintah daerah adalah perpanjangan dari pemerintah negara bagian (dual federalisme). Dalam beberapa contoh yang terisolasi, seperti di Brasil, mereka adalah mitra yang setara dengan pemerintah tingkat yang lebih tinggi (federalisme kooperatif), dan dalam kasus luar biasa, Swiss, mereka adalah sumber utama kedaulatan dan memiliki signifikansi konstitusional yang lebih besar daripada pemerintah federal. Dengan demikian, tergantung pada status konstitusional dan hukum pemerintah daerah, pemerintah negara bagian di negara federal memiliki tingkat pengawasan yang berbeda-beda terhadap penyediaan layanan publik lokal. Di negara kesatuan, pemerintah daerah bertindak atas nama pemerintah pusat. Oleh karena itu, seperangkat pedoman yang berguna untuk penugasan tanggung jawab untuk layanan publik lokal di negara kesatuan akan menjadi sebagai berikut:

- a. Pengembangan kebijakan dan standar layanan dan kinerja ditentukan di tingkat nasional.
- b. Pengawasan pelaksanaan dilakukan di tingkat negara bagian atau provinsi.

- c. Layanan disediakan oleh pemerintah daerah atau oleh pemerintah daerah atau kota.

Di semua negara, produksi layanan dapat bersifat publik atau swasta, atas kebijakan pemerintah lokal atau regional. Tanggung jawab untuk layanan publik selain yang murni lokal seperti perlindungan kebakaran dapat dibagikan, menggunakan pedoman ini.

Penugasan layanan publik kepada pemerintah daerah atau pemerintah metropolitan atau regional dapat didasarkan pada pertimbangan seperti skala ekonomi, cakupan ekonomi (pemberian layanan publik lokal yang tepat untuk meningkatkan efisiensi melalui informasi dan koordinasi ekonomi dan peningkatan akuntabilitas melalui partisipasi pemilih dan *cost recovery*) dan limpahan biaya-manfaat, kedekatan dengan penerima manfaat, preferensi konsumen, dan pilihan anggaran tentang komposisi pengeluaran. Tingkat pemerintahan tertentu di mana suatu layanan ditetapkan menentukan produksi publik atau swasta dari layanan tersebut sesuai dengan pertimbangan efisiensi dan kesetaraan. Area metropolitan besar dengan populasi lebih dari 1 juta jiwa dapat dipertimbangkan untuk subdivisi ke dalam tingkat pertama dari pemerintah negara bagian/provinsi dengan ukuran lebih kecil yang bertanggung jawab untuk layanan tipe lingkungan dan tingkat kedua dari pemerintah metropolitan yang menyediakan layanan di luar wilayah. Pemerintah tingkat pertama dapat dipilih secara langsung, dan walikota yang terpilih dari pemerintah ini dapat membentuk dewan metropolitan di tingkat kedua. Struktur dua tingkat untuk tata kelola metropolitan telah dipraktikkan di Melbourne, Australia; Vancouver, Kanada; Allegheny county, Pennsylvania, Amerika Serikat; dan Stockholm, Swedia.

Di negara-negara industri, badan atau badan dengan tujuan khusus memberikan berbagai layanan publik metropolitan dan regional, termasuk pendidikan, kesehatan, perencanaan, rekreasi, dan perlindungan lingkungan. Badan-badan semacam itu dapat mencakup papan perpustakaan; komisi transit dan polisi; dan utilitas yang menyediakan air, gas, dan listrik. Badan-badan ini berurusan dengan layanan publik yang wilayahnya melampaui yurisdiksi politik dan lebih baik dibiayai dengan pinjaman, biaya pengguna, dan pajak manfaat

tambahan, seperti tarif pabrik tambahan atas dasar pajak properti untuk membiayai dewan sekolah setempat. Jika dijaga seminimal mungkin, lembaga-lembaga tersebut membantu sepenuhnya memanfaatkan skala ekonomi dalam pemberian layanan di mana batas-batas politik tidak konsisten dengan bidang-bidang layanan. Proliferasi agen-agen ini dapat merusak akuntabilitas dan fleksibilitas anggaran di tingkat lokal. Akuntabilitas dan daya tanggap terhadap pemilih melemah jika anggota badan tujuan khusus diangkat daripada dipilih. Fleksibilitas anggaran berkurang jika sebagian besar pengeluaran lokal berada di luar kendali dewan lokal.

Partisipasi sektor swasta juga dapat mengambil berbagai bentuk, termasuk kontrak melalui penawaran kompetitif, operasi waralaba (pemerintah daerah bertindak sebagai badan pengatur), hibah (biasanya untuk kegiatan rekreasi dan budaya), voucher (dapat ditebus oleh pemerintah daerah dengan penyedia swasta), sukarelawan (kebanyakan di stasiun pemadam kebakaran dan rumah sakit), kegiatan swadaya masyarakat (untuk pencegahan kejahatan), dan organisasi swasta nirlaba (untuk layanan sosial). Dengan demikian, campuran sistem pengiriman sesuai untuk layanan publik lokal. Di sebagian besar negara berkembang, kapasitas keuangan pemerintah daerah sangat terbatas. Dengan demikian, mendorong partisipasi sektor swasta dalam penyampaian layanan publik lokal memiliki arti yang lebih besar. Partisipasi semacam itu meningkatkan akuntabilitas dan pilihan di sektor publik lokal.

Namun, menugaskan tanggung jawab untuk penyediaan layanan ke tingkat pemerintahan tertentu tidak menyiratkan bahwa pemerintah harus secara langsung terlibat dalam produksinya. Bukti empiris yang terbatas menunjukkan bahwa produksi swasta dari beberapa layanan mempromosikan efisiensi dan kesetaraan.

Literatur federalisme fiskal juga menyediakan panduan tentang pilihan pembiayaan untuk pemerintah daerah. Empat prinsip umum memerlukan pertimbangan dalam menetapkan kekuatan perpajakan ke berbagai pemerintah. Pertama, kriteria efisiensi ekonomi menentukan bahwa pajak pada faktor-faktor seluler dan barang yang dapat diperdagangkan yang memiliki pengaruh pada efisiensi pasar bersama internal harus ditetapkan ke pusat. Penugasan pajak daerah

atas faktor-faktor ponsel dapat memfasilitasi penggunaan kebijakan “pengemis tetanggamu” yang boros secara sosial untuk menarik sumber daya ke daerah-daerah yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan daerah. Dalam dunia yang terglobalisasi, bahkan penugasan pusat pajak atas modal seluler mungkin tidak terlalu efektif di hadapan negara bebas pajak dan kesulitan melacak dan menghubungkan pendapatan dari transaksi virtual ke berbagai ruang fisik. Kedua, pertimbangan keadilan nasional menjamin bahwa pajak redistributif progresif harus ditugaskan ke pusat, yang membatasi kemungkinan pemerintah daerah dan daerah mengikuti kebijakan redistribusi yang salah menggunakan pajak dan transfer untuk menarik orang-orang berpenghasilan tinggi dan mengusir orang-orang berpenghasilan rendah. Akan tetapi, dengan melakukan hal tersebut, terbuka kemungkinan untuk mengenakan biaya tambahan, tarif tetap, lokal atas pajak penghasilan nasional berbasis tempat tinggal. Ketiga, kriteria kelayakan administratif (menurunkan kepatuhan dan biaya administrasi) menunjukkan bahwa pajak harus ditugaskan ke yurisdiksi dengan kemampuan terbaik untuk memantau penilaian yang relevan. Kriteria ini meminimalkan biaya administrasi serta potensi penggelapan pajak. Misalnya, pajak properti, tanah, dan perbaikan adalah kandidat yang baik untuk penugasan lokal karena pemerintah daerah berada dalam posisi yang lebih baik untuk menilai nilai pasar dari aset tersebut. Keempat, kebutuhan fiskal atau kriteria kecukupan pendapatan menunjukkan bahwa untuk memastikan akuntabilitas, berarti pendapatan (kemampuan untuk meningkatkan pendapatan dari sumber sendiri) harus dicocokkan sedekat mungkin dengan kebutuhan pengeluaran. Literatur juga berpendapat bahwa aset jangka panjang terutama harus dibiayai dengan meningkatkan hutang, untuk memastikan pembagian beban yang adil antar generasi (Inman 2005). Lebih jauh lagi, investasi besar dan tidak pasti seperti itu biasanya tidak dapat dibiayai oleh pendapatan saat ini dan cadangan saja.

Keempat prinsip ini menunjukkan bahwa retribusi pengguna sesuai untuk digunakan oleh semua pesanan pemerintah, tetapi kasus desentralisasi kekuatan perpajakan tidak begitu meyakinkan seperti desentralisasi pemberian layanan publik. Ini karena pajak tingkat yang lebih rendah dapat menyebabkan

ketidakefisienan dalam alokasi sumber daya di seluruh federasi dan menyebabkan ketidakadilan di antara orang-orang di yurisdiksi yang berbeda. Selain itu, biaya pengumpulan dan kepatuhan dapat meningkat secara signifikan. Masalah-masalah ini lebih parah untuk beberapa pajak daripada yang lain, sehingga pemilihan pajak mana yang harus didesentralisasi harus dilakukan dengan hati-hati, menyeimbangkan kebutuhan untuk mencapai akuntabilitas fiskal dan politik pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah terhadap kerugian memiliki sistem perpajakan yang terfragmentasi. Pertukaran antara peningkatan akuntabilitas dan peningkatan biaya ekonomi dari desentralisasi tanggung jawab perpajakan dapat dikurangi dengan pengaturan fiskal yang memungkinkan pendudukan bersama dan harmonisasi pajak untuk mengatasi fragmentasi dan dengan transfer pemerataan fiskal yang akan mengurangi ketidakefisienan fiskal dan ketidakadilan yang timbul dari berbagai kapasitas fiskal yang berbeda. hubungan antar pemerintah daerah dan daerah.

Perspektif federalisme fiskal yang disajikan di atas sangat membantu, tetapi dalam praktiknya mereka telah menghasilkan beberapa kesulitan besar — terutama di negara-negara berkembang — karena praktik tersebut tampaknya menekankan struktur dan proses federalisme fiskal sebagai tujuan daripada sebagai alat untuk mencapai tujuan. Struktur dan proses ini dirancang sebagai respons terhadap kegagalan pasar dan preferensi yang heterogen dengan sedikit pengakuan kegagalan pemerintah atau peran entitas di luar pemerintah. NPM dan literatur NIE (disintesis dalam paragraf berikut) menjelaskan lebih lanjut asal-usul kesulitan ini.

2. Pemerintah daerah sebagai fasilitator independen untuk menciptakan nilai publik: Perspektif NPM

Dua kriteria yang saling terkait telah muncul dari literatur NPM dalam beberapa tahun terakhir menentukan, pertama, apa yang harus dilakukan pemerintah daerah dan, kedua, bagaimana mereka harus melakukannya dengan lebih baik. Dalam membahas kriteria pertama, literatur mengasumsikan bahwa warga negara adalah kepala sekolah tetapi memiliki peran ganda sebagai gubernur

(pemilik-pengotor, pemilih, pembayar pajak, anggota masyarakat); aktivis-produsen (penyedia layanan, coproducers, swadaya yang mewajibkan orang lain untuk bertindak); dan konsumen (klien dan penerima manfaat) (lihat Moore 1996). Dalam konteks ini, penekanan signifikan ditempatkan pada pemerintah sebagai agen rakyat untuk melayani kepentingan publik dan menciptakan nilai publik. Moore (1996) mendefinisikan nilai publik sebagai peningkatan terukur dalam hasil sosial atau kualitas hidup. Konsep ini secara langsung relevan dengan layanan lokal dan kota, yang layak untuk mengukur peningkatan tersebut dan memiliki rasa atribusi. Konsep ini berguna dalam mengevaluasi pilihan yang saling bertentangan dan membingungkan dalam penggunaan sumber daya lokal. Konsep ini juga membantu dalam mendefinisikan peran pemerintah, terutama pemerintah daerah. Ini membingkai perdebatan antara mereka yang berpendapat bahwa sektor publik mengerahkan investasi sektor swasta dan mereka yang berpendapat bahwa sektor publik menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi sektor swasta untuk berhasil, selain menyediakan layanan dasar kota dan sosial.

Moore (1996) berpendapat bahwa, alih-alih mengalihkan sumber daya dari sektor swasta, pemerintah daerah menggunakan beberapa sumber daya yang datang sebagai barang gratis — yaitu, sumber daya persetujuan, niat baik, nilai-nilai Good Samaritan, semangat komunitas, kepatuhan, dan publik kolektif tindakan. Argumen ini menunjukkan bahwa peran manajer publik dalam pemerintah daerah adalah untuk memanfaatkan sumber daya gratis ini dan mendorong batas-batas hasil sosial yang lebih baik di luar apa yang mungkin terjadi dengan pendapatan lokal yang sedikit. Dengan demikian, manajer publik menciptakan nilai dengan memobilisasi dan memfasilitasi jaringan penyedia di luar pemerintah daerah. Akuntabilitas demokratis memastikan bahwa pilihan manajerial tentang menciptakan nilai publik didasarkan pada konsensus yang lebih luas oleh penduduk lokal (lihat Goss 2001). Dengan demikian, sektor publik lokal terus berupaya untuk menghormati preferensi warga dan bertanggung jawab kepada mereka. Lingkungan ini, berfokus pada penciptaan nilai publik,

mendorong inovasi dan pengalaman, yang dibatasi oleh toleransi risiko dari pemilih rata-rata di setiap komunitas.

Arus utama literatur NPM tidak berkaitan dengan apa yang harus dilakukan tetapi dengan bagaimana melakukannya dengan lebih baik. Ini berpendapat untuk lingkungan insentif di mana manajer diberikan fleksibilitas dalam penggunaan sumber daya tetapi bertanggung jawab atas hasilnya. Kontrol top-down dengan demikian digantikan oleh fokus bottom-up pada hasil. Dua model NPM telah diimplementasikan dalam beberapa tahun terakhir. Model pertama difokuskan pada membuat manajer mengelola. Di Selandia Baru, tujuan ini dicapai melalui kontraktualisme baru, di mana manajer publik terikat oleh kontrak formal untuk pemberian layanan tetapi memiliki fleksibilitas dalam alokasi sumber daya dan pilihan penyedia publik atau swasta. Malaysia berupaya untuk mencapai hal yang sama melalui klien charter, di mana manajer publik dievaluasi untuk pencapaian standar layanan yang ditentukan (Shah 2005).

Model kedua menciptakan insentif untuk membiarkan manajer mengelola. Ini menerapkan pendekatan manajerialisme baru, seperti yang digunakan di Australia dan Amerika Serikat, di mana kinerja pemerintah dalam pemberian layanan dan hasil sosial dipantau, tetapi tidak ada kontrak formal, dan akuntabilitas dipandu oleh perjanjian informal. Di Cina dan Inggris, model agensi otonom digunakan untuk akuntabilitas kinerja. Kanada menggunakan kerangka kerja pemberian layanan alternatif: manajer publik didorong untuk memfasilitasi jaringan penyedia layanan dan menggunakan pembandingan untuk mencapai penggunaan uang publik yang paling efektif. Fokus yang muncul pada orientasi klien dan akuntabilitas berbasis hasil mendorong pemerintah daerah untuk berinovasi di banyak bagian dunia (Caulfield 2003).

3. Pemerintah daerah sebagai institusi untuk memajukan kepentingan pribadi: Pendekatan pilihan publik

Bailey (1999) telah membuat konsep empat model pemerintah daerah:

- a. Pemerintah daerah yang menganggapnya paling tahu dan bertindak untuk memaksimalkan kesejahteraan penghuninya sesuai dengan model lalim yang baik hati.
- b. Pemerintah daerah yang menyediakan layanan yang konsisten dengan penduduk setempat
- c. kesediaan untuk membayar sesuai dengan model pertukaran fiskal.
- d. Pemerintah daerah yang berfokus pada penyediaan layanan publik untuk memajukan tujuan sosial sesuai dengan model transfer fiskal.
- e. Pemerintah daerah yang ditangkap oleh birokrat dan politisi yang mementingkan diri sendiri sesuai dengan model leviathan, yang konsisten dengan perspektif pilihan publik.

Dalam tradisi yang sama, Breton (1995) memberikan tipologi model pemerintahan yang komprehensif. Dia membedakan dua jenis pemerintahan yang luas. Yang pertama mewujudkan doktrin kebaikan bersama, dan tindakan kedua untuk menjaga kepentingan diri para elit yang memerintah. Tipe kedua dapat mengasumsikan struktur monolitik atau komposit. Dalam struktur monolitik, pemerintah daerah dapat ditangkap oleh birokrat atau kelompok kepentingan. Juga, pemerintah daerah dapat memaksimalkan rente ekonomi untuk kelompok-kelompok kepentingan yang dominan (seperti dalam model leviathan) atau dapat mendorong paksaan atau paksaan. Jika model kepentingan pribadi mengasumsikan struktur komposit, itu dapat mendorong persaingan tipe Tiebout di antara pemerintah daerah.

Literatur pilihan publik mendukung doktrin kepentingan pribadi pemerintah dan berargumen bahwa berbagai pemangku kepentingan yang terlibat dalam perumusan kebijakan dan implementasi diharapkan menggunakan peluang dan sumber daya untuk memajukan kepentingan mereka sendiri. Pandangan ini memiliki implikasi penting untuk desain lembaga pemerintah daerah. Agar pemerintah daerah dapat melayani kepentingan rakyat, mereka harus memiliki otonomi daerah lengkap dalam perpajakan dan pengeluaran dan mereka harus tunduk pada persaingan di dalam dan di luar pemerintah. Dengan tidak adanya prasyarat ini, pemerintah daerah akan menjadi tidak efisien dan tidak responsif

terhadap preferensi warga negara (Boyne 1998). Bailey (1999) mengadvokasi penguatan mekanisme jalan keluar dan suara dalam pemerintahan lokal untuk mengatasi kegagalan pemerintah terkait dengan doktrin kepentingan pribadi pilihan publik. Dia menyarankan bahwa mengurangi hambatan sisi penawaran untuk layanan publik melalui kompetisi yang lebih luas akan meningkatkan pilihan dan mempromosikan opsi keluar dan bahwa ketentuan demokrasi langsung akan memperkuat suara (lihat juga Dollery dan Wallis 2001). Pendekatan NIE yang dibahas di bawah mengacu pada implikasi perilaku oportunistik oleh agen pemerintah untuk biaya transaksi kepada warga negara sebagai pelaku.

4. Pemerintah sebagai kereta luncur: NIE berkepentingan dengan lembaga-lembaga pemerintahan publik

NIE menyediakan kerangka kerja untuk menganalisis sistem fiskal dan pemberdayaan lokal dan untuk membandingkan mekanisme tata kelola lokal. Kerangka kerja ini membantu dalam merancang berbagai perintah pemerintah dan dalam memperjelas tanggung jawab pemerintah daerah dalam kerangka kerja pemerintahan daerah yang lebih luas. Menurut kerangka NIE, berbagai perintah pemerintah (sebagai agen) diciptakan untuk melayani kepentingan warga negara sebagai pelaku. Desain yurisdiksi harus memastikan bahwa agen-agen ini melayani kepentingan publik sambil meminimalkan biaya transaksi untuk para pelaku.

Kerangka kerja kelembagaan yang ada tidak mengizinkan optimisasi seperti itu, karena para pelaku telah membatasi rasionalitas; yaitu, mereka membuat pilihan terbaik berdasarkan informasi yang ada tetapi kurang informasi tentang operasi pemerintah. Memperluas bidang pengetahuan mereka memerlukan biaya transaksi yang tinggi, yang warga negara tidak rela menanggungnya. Biaya-biaya tersebut termasuk biaya partisipasi dan pemantauan, biaya legislatif, biaya pengambilan keputusan eksekutif, biaya agensi atau biaya yang dikeluarkan untuk mendorong kepatuhan oleh agen dengan biaya kompak, dan biaya ketidakpastian terkait dengan rezim politik yang tidak stabil (Horn 1997; Shah 2005). Agen

(berbagai perintah pemerintah) memiliki informasi yang lebih baik tentang operasi pemerintah daripada prinsip-prinsipnya, tetapi mereka memiliki insentif untuk menahan informasi dan untuk menikmati perilaku oportunistik atau "mencari kepentingan diri sendiri dengan tipu daya" (Williamson 1985, hal. 7). Dengan demikian, para pelaku hanya memiliki kontrak yang tidak lengkap dengan agen mereka. Lingkungan seperti itu menumbuhkan masalah komitmen karena agen mungkin tidak mengikuti kesepakatan.

Situasi ini semakin diperumit oleh tiga faktor — institusi yang lemah atau masih ada yang melawan, ketergantungan jalur, dan saling ketergantungan dari berbagai tindakan. Lembaga penyeimbang seperti peradilan, polisi, parlemen, dan kelompok aktivis warga biasanya lemah dan tidak mampu menahan perburuan rente oleh politisi dan birokrat. Faktor-faktor historis dan budaya dan model mental di mana orang melihat sedikit manfaat dan tingginya aktivisme mencegah tindakan korektif. Lebih lanjut memberdayakan dewan lokal untuk mengambil tindakan atas nama warga sering menyebabkan hilangnya hak antara pemilih dan dewan, karena anggota dewan dapat ikut campur dalam pengambilan keputusan eksekutif atau mungkin dikooptasi dalam operasi semacam itu sambil mengabaikan tanggung jawab legislatif mereka. Kerangka kerja NIE menekankan perlunya menggunakan berbagai elemen biaya transaksi dalam merancang yurisdiksi untuk berbagai layanan dan dalam mengevaluasi pilihan antara mekanisme tata kelola yang bersaing.

5. Pemerintah daerah sebagai fasilitator bentuk jaringan pemerintahan daerah

Pendekatan NIE menyediakan kerangka kerja evaluasi untuk bentuk-bentuk alternatif dan mekanisme tata kelola lokal. Ini secara khusus memberikan panduan dalam menangani kegagalan pemerintah dalam bentuk pemerintahan publik yang hierarkis. Kerangka kerja ini juga cocok untuk memeriksa keterlibatan pemerintah daerah dalam kemitraan berbagai organisasi. Dollery dan Wallis (2001) memperluas pendekatan NIE untuk masalah ini. Mereka berpendapat bahwa struktur ketergantungan sumber daya melemahkan tindakan

kolektif untuk kepentingan kebaikan bersama karena tragedi bersama yang terkait dengan sumber daya bersama. Skenario ini menghasilkan kegagalan koordinasi horizontal dalam kemitraan multiorganisasi.

Salah satu solusi yang mungkin adalah dengan memperkenalkan mekanisme pasar pemerintahan, di mana agen manajemen kontrak mengadakan kontrak yang mengikat dengan semua mitra. Namun, solusi ini tidak dapat dijalankan karena potensi jumlah kontinjensi mungkin terlalu besar untuk dicakup oleh kontrak tersebut. Pendekatan kedua untuk mengatasi koordinasi horizontal, yang disebut mekanisme tata kelola hierarkis, bergantung pada pengaturan kelembagaan untuk memperjelas peran dan tanggung jawab dan untuk membangun mekanisme untuk konsultasi, kerja sama, dan koordinasi, seperti yang dilakukan dalam beberapa sistem federal. Pengaturan institusional semacam itu memerlukan biaya transaksi yang tinggi dan tunduk pada tingkat kegagalan yang tinggi yang disebabkan oleh konflik kepentingan mitra.

Mengingat tingginya biaya transaksi dan persepsi ketidaklayakan pasar dan mekanisme tata kelola hierarkis untuk kemitraan berbagai organisasi, mekanisme jaringan tata kelola telah dikembangkan sebagai mode tata kelola yang memungkinkan untuk kemitraan semacam itu — jenis yang harus dikelola oleh pemerintah daerah. Bentuk jaringan tata kelola bergantung pada kepercayaan, loyalitas, dan timbal balik antara mitra tanpa pengawal kelembagaan formal. Jaringan yang dibentuk atas dasar kepentingan bersama (jaringan berbasis minat) dapat memberikan bentuk pemerintahan yang stabil jika keanggotaan terbatas pada mitra yang dapat memberikan kontribusi sumber daya yang signifikan dan jika ada keseimbangan kekuasaan di antara anggota. Anggota jaringan semacam itu sering berinteraksi dan melihat kerja sama di satu bidang bergantung pada kerja sama di bidang lain. Interaksi berulang di antara anggota membangun kepercayaan. Jaringan berbasis harapan dibangun di atas sentimen dan emosi bersama para anggota. Anggota memiliki kepercayaan yang sama tentang nilai dan filosofi tujuan jaringan dan memiliki semangat dan komitmen untuk mencapai tujuan tersebut. Stabilitas jaringan tersebut sangat tergantung pada komitmen dan gaya kepemimpinan mereka (Dollery dan Wallis 2001).

Pemerintah daerah memiliki kesempatan untuk memainkan peran katalis dalam memfasilitasi peran jaringan berbasis minat dan harapan dalam meningkatkan hasil sosial bagi penduduk lokal. Untuk memainkan peran seperti itu, pemerintah daerah harus mengembangkan visi strategis tentang bagaimana kemitraan tersebut dapat dibentuk dan dipertahankan. Tetapi kemudian pemerintah daerah membutuhkan paradigma manajemen publik lokal yang baru. Paradigma seperti itu menuntut pemerintah daerah untuk memisahkan saran kebijakan dari implementasi program, dengan asumsi peran sebagai pembeli layanan publik tetapi tidak harus sebagai penyedia mereka. Pemerintah daerah mungkin harus melakukan outsourcing layanan dengan biaya penyediaan yang lebih tinggi dan penyedia in-house tunduk pada tekanan kompetitif dari penyedia luar untuk menurunkan biaya transaksi bagi warga negara. Ini juga harus secara aktif mencari keterlibatan jaringan berbasis minat dan harapan untuk menggantikan layanan lokal. Perlu mengembangkan kapasitas untuk memainkan peran mediasi di antara berbagai kelompok.

Sintesis: Menuju kerangka kerja untuk pemerintahan lokal yang responsif, bertanggung jawab, dan akuntabel

Hasil meninjau ide-ide yang muncul dari literatur tentang ilmu politik, ekonomi, administrasi publik, hukum, federalisme, dan NIE dengan tujuan untuk mengembangkan kerangka kerja analitis terpadu untuk analisis komparatif pemerintah daerah dan lembaga pemerintahan lokal.

Perhatian dominan dalam literatur ini adalah bahwa kerangka insentif dan akuntabilitas yang dihadapi oleh berbagai pemerintah tidak kondusif untuk fokus pada pemberian layanan yang konsisten dengan preferensi warga negara. Akibatnya, korupsi, pemborosan, dan ketidakefisienan menembus tata kelola publik. Kontrol hierarki top-down tidak efektif; ada sedikit pertanggungjawaban karena warga negara tidak diberdayakan untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah.

Praktik federalisme fiskal di seluruh dunia difokuskan pada struktur dan proses, dengan hanya sedikit memperhatikan keluaran dan hasil. Praktik-praktik

ini mendukung struktur top-down dengan legislasi federal yang unggul (yaitu, legislasi federal mengesampingkan legislasi subnasional apa pun). Pemerintah pusat ada di puncak, melakukan kontrol langsung dan mengatur sistem secara mikro. Kontrol hierarkis yang dilakukan oleh berbagai lapisan pemerintah memiliki fokus berbasis aturan internal dengan sedikit perhatian terhadap mandat mereka. Kompetensi pemerintah ditentukan berdasarkan kapasitas teknis dan administrasi, dengan hampir tidak memperhatikan orientasi klien, akuntabilitas bottom-up, dan menurunkan biaya transaksi untuk warga negara. Berbagai perintah pemerintah menikmati permainan zero-sum yang tidak kooperatif untuk kontrol.

Tarik tambang ini menyebabkan perubahan besar dalam keseimbangan kekuatan. Aturan bersama adalah sumber banyak kebingungan dan konflik, terutama dalam sistem federal. Pemerintah daerah biasanya adalah pengurus negara bagian atau provinsi dan diberi mandat jaket. Mereka hanya diberi aturan rumah terbatas dalam kompetensi mereka. Singkatnya, pemerintah daerah dalam sistem "federalisme untuk pemerintah, oleh pemerintah, dan pemerintah" dihancurkan di bawah rezim kontrol intrusif oleh pemerintah tingkat yang lebih tinggi. Warga juga memiliki opsi suara dan keluar yang terbatas.

Implikasi tata kelola dari sistem semacam itu cukup jelas. Berbagai perintah pemerintah menderita masalah keagenan yang terkait dengan kontrak yang tidak lengkap dan hak properti yang tidak jelas, karena penugasan untuk pajak, pengeluaran, dan wewenang pengaturan masih harus diklarifikasi — terutama di bidang aturan bersama. Perundingan antar pemerintah mengarah pada biaya transaksi yang tinggi untuk warga negara. Universalisme dan politik daging babi menghasilkan tragedi bersama, karena berbagai perintah pemerintah bersaing untuk mengklaim bagian sumber daya bersama yang lebih tinggi. Di bawah sistem pemerintahan ini, warga negara diperlakukan sebagai agen daripada sebagai pelaku.

Tentang bagaimana membalikkan tren ini dan membuat pemerintah responsif dan bertanggung jawab kepada warga negara, tema dominan yang ditekankan dalam literatur adalah prinsip subsidiaritas, prinsip kesetaraan fiskal,

penciptaan nilai publik, akuntabilitas berbasis hasil, dan minimalisasi transaksi. Biaya untuk warga negara, sebagaimana dibahas sebelumnya. Tema-tema ini bermanfaat tetapi harus diintegrasikan ke dalam kerangka kerja yang lebih luas dari pemerintahan yang berpusat pada warga negara, untuk menciptakan lingkungan insentif di sektor publik yang kompatibel dengan fokus sektor publik pada pemberian layanan dan akuntabilitas bottom-up. Integrasi semacam itu diharapkan dapat mengatasi masalah komitmen di berbagai tingkat pemerintahan dengan memberdayakan warga negara dan dengan membatasi kemampuan agen mereka untuk menuruti perilaku oportunistik.

Kerangka kerja yang dijelaskan di atas memiliki implikasi penting untuk mereformasi struktur pemerintahan. Mandat top-down pada pemerintahan lokal perlu digantikan oleh kesepakatan dari bawah ke atas. Selanjutnya, peran pemerintah daerah harus diperluas untuk berfungsi sebagai katalis untuk perumusan, pengembangan, dan operasi jaringan penyedia dan entitas pemerintah di luar pemerintah. Kapasitas teknis pemerintah lokal yang diakui secara tradisional menjadi kurang relevan dalam kerangka kerja ini. Yang lebih penting adalah kekuatan kelembagaannya sebagai pembeli layanan dan sebagai fasilitator aliansi, kemitraan, asosiasi, klub, dan jaringan untuk mengembangkan modal sosial dan meningkatkan hasil sosial. Dua opsi berbeda dimungkinkan dalam hal ini, dan keduanya menyiratkan peran penting bagi pemerintah daerah dalam sistem antar pemerintah. Pilihannya adalah (a) pemerintah daerah sebagai agen utama, mensubkontrakkan ke pemerintah daerah, negara bagian, dan federal atau pemerintah pusat dan melibatkan jaringan dan entitas di luar pemerintah, dan (b) pemerintah lokal, negara bagian, dan nasional sebagai agen independen.

B. Perbandingan Praktik Pemerintahan Lokal

Pemerintahan lokal secara historis mendahului munculnya negara-bangsa. Dalam sejarah kuno, suku dan klan membentuk sistem pemerintahan lokal di sebagian besar dunia. Mereka menetapkan kode etik mereka sendiri dan cara-cara untuk meningkatkan pendapatan dan memberikan layanan kepada suku atau klan. Tetua suku dan klan mengembangkan konsensus tentang peran dan tanggung

jawab berbagai anggota. Beberapa suku dan klan dengan pengorganisasian dan keterampilan yang lebih baik kemudian berupaya memperluas lingkup pengaruh mereka melalui penaklukan dan kerja sama dengan suku-suku lain. Dengan cara ini, dinasti Cina pertama, Xia, didirikan (2070 SM hingga 1600 SM) (lihat Zheng dan Fan 2003). Situasi serupa terjadi di India kuno, di mana pada milenium ketiga SM (sekitar 2500 SM) sebuah peradaban kaya didirikan di Lembah Indus (sekarang Pakistan). Peradaban maju ini sangat menekankan otonomi dalam pemerintahan lokal dan mengabadikan konsensus tentang pembagian kerja untuk berbagai anggota masyarakat. Penekanan ini mengarah pada penciptaan masyarakat kelas di mana masing-masing anggota memiliki peran yang jelas: menjunjung tinggi nilai-nilai moral, tentara, petani, pedagang, pekerja. Setiap komunitas membentuk konsensusnya sendiri tentang layanan masyarakat dan bagaimana mencapainya.

Suku asli Amerika di Amerika Utara dan suku serta klan di Eropa Barat juga menikmati pemerintahan di rumah. Penaklukan dan perang selanjutnya menyebabkan runtuhnya sistem pemerintahan sendiri yang harmonis dalam pemerintahan lokal dan munculnya pemerintahan oleh pemerintah pusat di seluruh dunia. Perkembangan ini (kira-kira sekitar 1000 SM di Eropa Barat) pada akhirnya mengarah pada penciptaan sistem pemerintahan lokal yang unik dan hubungan pusat-daerah di sebagian besar negara. Namun sistem tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam kategori luas berikut untuk tujuan analitis.

Model Nordik

Pada abad ke-15, Denmark, Norwegia, dan Swedia diperintah oleh raja Denmark. Penduduk di negara-negara tersebut berkontribusi pada kas raja tetapi diizinkan untuk menjalankan urusan lokal secara mandiri (Werner dan Shah 2005). Dengan tidak adanya intrusi sentral, benih-benih untuk negara kesejahteraan yang dikelola secara lokal dan berorientasi klien ditaburkan. Akibatnya, pemerintah daerah mengambil sebagian besar fungsi negara sementara pemerintah pusat sebagian besar mengambil peran seremonial dan fungsi hubungan luar negeri. Karena itu, pemerintah daerah memikul tanggung jawab

tidak hanya untuk pemberian layanan lokal tetapi juga untuk fungsi perlindungan sosial dan kesejahteraan sosial. Pemerintah lokal di negara-negara Nordik melayani warganya dari buaian hingga liang kubur. Mereka memberikan layanan yang berorientasi properti serta berorientasi pada orang.

Di zaman modern, pemerintah pusat di negara-negara Nordik telah mengambil alih fungsi pengaturan dan pengawasan yang lebih luas, tetapi dominasi pemerintah daerah — lebih dari 30 persen produk domestik bruto (PDB) di Denmark — dan otonominya masih dipertahankan karena kepuasan warga dengan kinerja pemerintah daerah. Model Nordik menekankan pada pemerintah daerah kecil (rata-rata yurisdiksi kurang dari 10.000 penduduk) yang sebagian besar swadana. Di Denmark dan Swedia, hampir 75 persen dan di Norwegia, 64 persen pengeluaran lokal dibiayai dari pendapatan asli daerah. Pajak penghasilan pribadi (piggybacking pada basis nasional) adalah andalan keuangan daerah (hampir 91 persen dari pendapatan pajak), dan pajak properti menyumbang 7 persen pendapatan pajak yang menyedihkan.

Model Swiss

Asal-usul Konfederasi Swiss dapat ditelusuri ke aliansi defensif yang ditandatangani oleh kanton Uri, Schwyz, dan Unterwalden pada 1291. Sebelum peristiwa itu, wilayah Swiss berada di bawah kendali pemerintah daerah independen (kanton). Tradisi dominasi pemerintah daerah ini berlanjut dalam sistem Swiss saat ini: pemerintah daerah menikmati otonomi tidak hanya dalam masalah fiskal tetapi juga di bidang-bidang seperti imigrasi, kewarganegaraan, bahasa, dan hubungan ekonomi asing.

Tradisi pemerintah daerah yang kuat ini semakin diperkuat melalui ketentuan demokrasi langsung dalam konstitusi Swiss, termasuk (a) inisiatif rakyat, (b) referendum, dan (c) petisi. Inisiatif rakyat memberdayakan warga negara untuk mencari keputusan tentang amandemen yang ingin mereka buat untuk konstitusi. Inisiatif masyarakat dapat dirumuskan sebagai proposal umum atau sebagai teks yang dirumuskan dengan tepat yang kata-katanya tidak lagi dapat diubah oleh parlemen atau pemerintah. Agar prakarsa semacam itu

dipertimbangkan, tanda tangan 100.000 pemilih harus dikumpulkan dalam waktu 18 bulan. Mayoritas rakyat dan mayoritas semua kanton diperlukan untuk menerima inisiatif semacam itu.

Melalui ketentuan referendum, orang-orang berhak untuk mengumumkan keputusan mereka mengenai hal-hal yang sedang dipertimbangkan oleh legislatif atau eksekutif atau hal-hal yang sudah diambil keputusannya. Dalam kasus terakhir, referendum bertindak sebagai veto. Undang-undang federal dan perjanjian internasional tunduk pada referensi opsional, asalkan 50.000 warga negara memintanya dalam 100 hari o f penerbitan surat keputusan tersebut. Di bawah ketentuan petisi, semua pemilih yang berhak dapat mengajukan petisi kepada pemerintah dan berhak menerima balasan. Swiss terdiri dari 26 kanton dan 2.842 komune. Setiap kanton memiliki konstitusi, parlemen, pemerintahan, dan pengadilannya sendiri. Komune adalah puteri dari kanton. Mereka melakukan beberapa tugas yang didelegasikan seperti pendaftaran populasi dan pertahanan sipil, tetapi mereka memiliki kompetensi otonom dalam pendidikan dan kesejahteraan sosial, pasokan energi, jalan, perencanaan lokal, dan perpajakan lokal (Pemerintah Swiss 2003).

Model Perancis

Dalam model Perancis, peran utama pemerintah daerah adalah untuk memberikan rasa partisipasi politik kepada warga di tingkat akar rumput dalam pengambilan keputusan di tingkat nasional. Sistem ini mewujudkan pemikiran Rousseau dan Voltaire tentang rasionalitas dan kohesi sosial dan pemikiran Napoleon tentang rasa keteraturan dan rantai komando yang tak terputus. Pemerintah nasional dan lembaga-lembaganya mewakili puncak sistem ini, dengan rantai komando yang tak terputus melalui para pejabat daerah dan departemen kepada para kepala eksekutif dan walikota komune di anak tangga terendah sistem tersebut. Ada rantai komando serupa melalui kementerian lini dan fungsional. Oleh karena itu, model ini kadang-kadang disebut sebagai model supervisi tata kelola daerah.

Sistem ini memungkinkan mandat politik bersamaan atau memegang banyak jabatan atau posisi bersamaan untuk memberikan suara kepada para pemimpin terpilih di eselon yang lebih rendah dengan suara di tingkat pemerintahan yang lebih tinggi. Pemberian layanan publik tetap menjadi tanggung jawab utama pemerintah nasional, dan lembaga-lembaganya mungkin terlibat langsung dalam pemberian layanan lokal. Ukuran rata-rata yurisdiksi pemerintah daerah kecil (mencakup kurang dari 10.000 penduduk), dan pemerintah daerah memiliki sejumlah tanggung jawab pemberian layanan otonom terbatas. Pemerintah daerah menggunakan campuran instrumen pendapatan lokal dan sangat bergantung pada pembiayaan pusat. Model ini, dengan fokus pada komando pusat yang kuat dan pengawasan ganda, terbukti sangat populer di kalangan penguasa kolonial dari Perancis, Portugal, dan Spanyol, serta dengan para diktator militer, dan secara luas ditiru di negara-negara berkembang (Humes 1991).

Model Jerman

Model Jerman menekankan subsidiaritas, kerja sama, dan efisiensi administrasi. Ini mempercayakan fungsi pembuatan kebijakan ke tingkat federal dan tanggung jawab pemberian layanan kepada negara bagian yang digambarkan secara geografis dan pemerintah daerah, yang memberikan otonomi besar dalam pemberian layanan. Semua layanan murni lokal diberikan kepada pemerintah daerah. Rata-rata pemerintah daerah mencakup 20.000 penduduk, dan pengeluaran lokal merupakan sekitar 10 persen dari PDB. Pembagian pendapatan umum berfungsi sebagai sumber utama keuangan daerah.

Model Inggris

Model Inggris memiliki unsur-unsur model pengawasan ganda Prancis. Ini menekankan peran yang lebih kuat bagi petugas lapangan yang ditunjuk secara sentral dan kementerian sektoral dan fungsional dalam penyediaan layanan lokal. Pemerintah daerah harus mengoordinasikan tindakan mereka dengan para pejabat ini. Pemerintah daerah diberi otonomi substansial dalam fungsi-fungsi murni

lokal, tetapi mereka hanya dapat mengakses berbagai instrumen pendapatan yang terbatas. Pemerintah daerah memainkan peran dominan dalam layanan yang berorientasi pada properti seperti pemeliharaan jalan, pengumpulan sampah, air, dan pembuangan limbah dan peran terbatas dalam layanan yang berorientasi pada orang seperti kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial. Pajak properti adalah urusan utama pemerintah daerah. Pemerintah daerah biasanya memperoleh dua pertiga dari pendapatan mereka dari transfer pusat. Mereka tidak memiliki akses ke pajak penghasilan pribadi. Peran kepala eksekutif lemah, dan dewan lokal memainkan peran yang kuat dalam pengambilan keputusan lokal. Rata-rata pemerintah daerah besar, mencakup sekitar 120.000 penduduk, dan pengeluaran lokal menyumbang sekitar 12 persen dari PDB (McMillan akan terbit). Di bekas koloni Inggris, peran petugas lapangan diperkuat untuk memberikan supervisi umum dan kontrol terhadap pemerintah daerah atas nama pemerintah kolonial pusat.

Model India

India memiliki salah satu tradisi tertua pemerintahan sendiri yang kuat di tingkat lokal. Pada periode pra-Moghul, pemerintah daerah beroperasi lebih luas di India daripada di tempat lain di dunia. Desa-desa kecil dan kota-kota diatur oleh adat dan kepemimpinan masyarakat, dengan otoritas biasanya berada di bawah dewan penatua yang dipimpin oleh sarpanch atau numberdar. Lembaga puncak adalah panchayat, dengan tanggung jawab untuk hukum dan ketertiban, layanan lokal, pengelolaan lahan, penyelesaian sengketa, administrasi peradilan, penyediaan kebutuhan dasar, dan pengumpulan pendapatan. Lembaga-lembaga ini memungkinkan setiap desa dan kota berfungsi secara harmonis.

Perang dan penaklukan selanjutnya menyebabkan melemahnya pemerintahan lokal di India. Selama periode Moghul, panchayat diminta untuk memungut pajak pusat, tetapi lokal otonomi pemerintah tidak terganggu (Wajidi 1990). Selama British Raj, dengan fokus utama pada komando dan kontrol dan sedikit perhatian terhadap pemberian layanan, sistem pemerintahan lokal menerima kemunduran besar. Kekuasaan terpusat, dan kesetiaan kepada rezim

Inggris dihargai dengan hibah tanah, yang mengarah pada penciptaan kelas bangsawan feodal yang mendominasi kancah politik lokal atas nama pemerintah Inggris. Pemerintah pusat juga menunjuk birokrat keliling untuk menjalankan urusan lokal. Sejak kemerdekaan di India dan Pakistan, pemerintahan terpusat telah dipertahankan, sementara langkah-langkah kecil telah diambil untuk memperkuat otonomi daerah. Di India, aristokrasi feodal dihapuskan melalui reformasi tanah, tetapi di Pakistan, reformasi seperti itu tidak dapat dilakukan. Akibatnya, di daerah-daerah dominasi feodal di Pakistan, pemerintahan sendiri menyebabkan penangkapan oleh elit.

Model Cina

Model ini memberikan penekanan kuat pada menjadikan pemerintah provinsi dan daerah sebagai ruang integral dan tergantung dari pemerintah nasional. Ini dicapai dengan dua cara: melalui sentralisme demokratis, yang mengintegrasikan kongres rakyat lokal dengan Kongres Rakyat nasional melalui sistem pemilihan, dan melalui subordinasi ganda dari pemerintah daerah, di mana pemerintah provinsi dan daerah bertanggung jawab kepada pemerintah tingkat yang lebih tinggi secara umum, tetapi departemen fungsional juga bertanggung jawab kepada lembaga dan departemen fungsional tingkat tinggi. Fungsi personel juga terintegrasi di antara berbagai perintah pemerintah. Karena sifatnya yang integratif, model ini memungkinkan peran yang besar dan luas bagi pemerintah provinsi dan daerah dalam pemberian layanan. Yurisdiksi pemerintah daerah rata-rata sangat besar. Pengeluaran pemerintah daerah provinsi merupakan 51,4 persen dari pengeluaran publik konsolidasi. Pemerintah daerah provinsi mempekerjakan 89 persen dari total tenaga kerja pemerintah. Beberapa fungsi yang jelas sentral seperti asuransi pengangguran, jaminan sosial, dan jaring pengaman sosial ditugaskan untuk pemerintah provinsi dan daerah. Otonomi daerah bervariasi secara langsung dengan kapasitas fiskal pemerintah daerah, dengan yurisdiksi yang lebih kaya menyuarakan lagu mereka sendiri sementara yurisdiksi yang buruk mengikuti piper pied dari pemerintah tingkat yang lebih tinggi.

Model Jepang

Sistem pemerintah daerah yang diperkenalkan di Meiji Jepang pada sekitar 1890 memiliki unsur-unsur model Perancis dan Jerman. Ini menekankan kontrol terpusat, seperti dalam model Perancis pemerintah daerah, melalui Kementerian Dalam Negeri menunjuk kepala pemerintah daerah (gubernur prefektur), yang mengendalikan kabupaten dan kota setempat. Pemerintah daerah hanya menerapkan kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah pusat. Pada periode pasca-Perang Dunia II, pemilihan gubernur, walikota, dan dewan langsung diperkenalkan. Praktik pendelegasian agen (model Jerman) dipertahankan, dan pemerintah daerah diharapkan untuk melakukan fungsi yang diamanatkan oleh pemerintah pusat dan agensinya. Kementerian Dalam Negeri, yang memiliki peran pendukung bagi pemerintah daerah, diperkenalkan pada tahun 1960 (Muramatsu dan Iqbal 2001). Pajak penghasilan adalah andalan keuangan pemerintah daerah, menyumbang 60 persen dari pendapatan pajak daerah sendiri, diikuti oleh pajak properti (sekitar 30 persen) dan pajak penjualan (sekitar 10 persen).

Model Amerika Utara

Pada periode awal sejarah Amerika Utara, komunitas lokal berfungsi sebagai republik sipil (Kincaid 1967) yang diperintah dengan persetujuan bersama dari anggota mereka. Para perumus konstitusi AS tidak mengakui pemerintah daerah. Perang Saudara menyebabkan sentralisasi kekuasaan di Amerika Serikat. Selanjutnya, lembaga formal pemerintah daerah dibentuk oleh negara. Peradilan selanjutnya membatasi peran pemerintah daerah melalui pengakuan aturan Dillon: pemerintah daerah hanya dapat menggunakan kekuasaan yang secara eksplisit diberikan kepada mereka di bawah undang-undang negara bagian. Selanjutnya, sebagian besar negara telah berusaha untuk memberikan otonomi kepada pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi yang ditentukan mereka melalui ketentuan peraturan rumah (Bowman dan Kearney 1990).

Pemerintah lokal di Kanada dihadapkan pada keadaan yang serupa dengan yang ada di Amerika Serikat. Dengan demikian, model Amerika Utara mengakui

pemerintah daerah sebagai hamba perempuan dari negara bagian dan provinsi tetapi berusaha untuk memberikan otonomi (peraturan dalam negeri) kepada pemerintah daerah dalam bidang tanggung jawab khusus mereka - terutama pemberian layanan berorientasi properti. Pemerintah daerah melakukan berbagai fungsi menengah. Yurisdiksi rata-rata pemerintah lokal di Amerika Serikat adalah sekitar 10.000 dan di Kanada sekitar 6.000 penduduk. Pajak properti merupakan sumber pendapatan lokal yang dominan. Pengeluaran pemerintah daerah merupakan sekitar 7 persen dari PDB (lihat McMillan akan terbit).

Model Australia

Konstitusi Australia tidak mengakui pemerintah daerah. Terserah negara untuk memutuskan sistem pemerintahan lokal keuangan di wilayah mereka. Sebagian besar negara bagian telah menetapkan serangkaian fungsi minimal kepada pemerintah daerah, termasuk layanan teknik (jalan, jembatan, trotoar, dan drainase); layanan masyarakat (perawatan hari tua, perawatan anak, perlindungan kebakaran); jasa lingkungan (pengelolaan limbah dan perlindungan lingkungan); layanan pengaturan (zonasi, tempat tinggal, bangunan, restoran, hewan); dan layanan budaya (perpustakaan, galeri seni, museum). Pemerintah daerah hanya meningkatkan 3 persen dari pendapatan nasional dan bertanggung jawab atas 6 persen dari pengeluaran sektor publik yang dikonsolidasikan. Pajak properti (tarif) dan retribusi adalah andalan (sekitar 70 persen) dari pendapatan, dan hibah pusat dan negara membiayai sekitar 20 persen dari pengeluaran lokal. Transportasi, fasilitas masyarakat, dan rekreasi serta budaya menguasai dua pertiga pengeluaran lokal. Pemerintah lokal di Selandia Baru sangat mirip dengan model Australia.