

# LOCAL GOVERNMENT PLANNING IN JAPAN

Sebuah catatan hasil *Training of Trainers Planning and Budgetting* di National Graduate Institute For Policy Studies (GRIPS) Tokyo Jepang, 20-31 Agustus 2018

Penulis : M. Faried Wajdy, S.Sos., M.Si.  
Kepala Bidang Perencanaan Penganggaran Program  
Bappeda dan Litbang Kabupaten Tegal

## Pengantar

Status dan kewenangan pemerintah daerah di Jepang diperoleh langsung dari pusat. Sebagai negara kesatuan, jenjang hirarki atau tingkatan pemerintahan di Jepang tersusun dalam tiga lapis, yakni pemerintah pusat, pemerintah regional (provinsi atau prefektur), serta pemerintah daerah (municipality). Gambaran tentang susunan pemerintahan daerah di Jepang sendiri terdiri atas 47 prefectures (To, Do, Fu, Ken) dan 1.718 municipality yang terdiri dari 779 cities (Shi), dan 1.038 towns dan villages (Cho, Son). Selain itu ada lagi wilayah khusus seperti 23 special wards (Ku) di Tokyo, dan 16 designated cities (catatan: To adalah sebutan atau status khusus untuk Tokyo, Do untuk wilayah Hokkaido, Fu untuk Osaka dan Kyoto, sedang untuk prefektur selebihnya digunakan istilah yang sama, yakni Ken).

Perencanaan pembangunan di Jepang, meskipun masih berada dalam kontrol pemerintah pusat, namun pemerintah daerah juga diberi keleluasaan untuk mengembangkan daerahnya. Hal ini diwujudkan dalam skema desentralisasi yang disebut *Zenkoku Sogo Kaihatsu Kaikaku* atau lebih dikenal dengan *zenso*. *Zenso* merupakan perwujudan dari otonomi daerah di Jepang. Sasaran utama program *Zenso* berupa upaya pembangunan merata lewat pemberdayaan dan pengembangan potensi daerah masing-masing untuk pembangunan ekonomi daerah yang semuanya terjalin dalam satu konsep *wide-area life zones*.



## Perencanaan Pemerintah Daerah Di Jepang

Tujuan dari perencanaan adalah untuk menetapkan arah tindakan / kegiatan di masa depan dan untuk mengidentifikasi (dari sudut pandang rasional dan realistis) suatu proses dan langkah-langkah untuk mewujudkan sebuah “tujuan”.

Karakteristik dari perencanaan adalah berorientasi masa depan (yang terkait dengan waktu); pengaturan target (konkret); langkah sistematis, rasional dan konsisten yang harus diambil.

Di dalam makalah *Hiroshi Ikawa (2018)*, dikemukakan beberapa Tipe Rencana Pemerintah Daerah. Terdapat Tiga Tipe perencanaan pemerintah daerah di Jepang yaitu:

- a. *Tipe rencana pemerintah daerah yang bersifat komprehensif yang bersifat lintas sektoral dan/atau strategik.*  
Tipe perencanaan seperti ini ditujukan untuk menangani sejumlah pelaksanaan administratif, berbagai proyek dan program secara komprehensif yang didasarkan pada seperangkat orientasi strategik.
- b. *Rencana kebijakan sektoral.* Rencana ini dikembangkan menurut agenda kebijakan misalnya untuk membuat konstruksi jalan/pemeliharaan, perbaikan jalan, bencana dll.
- c. *Pemerintah Daerah dan Perencanaan (Karakteristik).* Karakteristik perencanaan dapat dilihat dari :
  1. Formulanya beragam dimana menyediakan kerangka atau pedoman aktivitas untuk dilaksanakan;
  2. Faktor-faktor yang signifikan dari perencanaan yaitu mempromosikan *New Public Management* (reformasi manajemen pengelolaan pemerintahan daerah), terutama munculnya manajemen administrasi berbasis pada siklus PDCA (*plan-do-check-action*);
  3. Rencana yang harus diselesaikan oleh pemerintah daerah meningkat dan jumlah personil dan anggaran yang diinvestasikan di dalam memformulasi dan memperbaiki rencana besar sekali;
  4. Partisipasi warga harus menjadi titik fokus utama di dalam proses formulasi perencanaan pemerintah daerah.

### **Perencanaan Komprehensif di Jepang**

Perencanaan di Jepang dikenal dengan istilah *Comprehensive Plan* (di Indonesia dikenal dengan Perencanaan Pembangunan Nasional). *Comprehensive plan* ini di hampir semua tingkatan pemerintah telah mengembangkan dan bahkan menerapkannya. Berdasarkan data yang diperoleh pada tingkat pemerintahan Prefecture telah melakukan Basic Plan (92,7%) dan implementation plan (61,0%), Municipalities membuat Basic Plan (99,2%) dan Implementation Plan (90,2%). Namun demikian juga ada beberapa pemerintahan pada level Prefecture tidak membuat perencanaan ini sekitar 20%, namun disemua *Municipalities* di Tokyo justru membuat *Comprehensive Plan*.

Tujuan dari pembuatan *Comprehensive Plan* menurut *Hiroshi Ikawa (2018)* adalah sebagai sistematisasi, kebijakan dan pandangan untuk masa depan, penjelasan kepada warga, solusi untuk berbagai isu. *Comprehensive Plan* ini telah lama digunakan yakni sejak 1950 dan bahkan telah di amandemen pada tahun 1956.

Selain *Comprehensive Plan*, di Jepang juga dikenal rencana kebijakan sektoral (*Policy Sectoral Plan*). Misalnya Project Based Plan seperti Housing Construction Plan; Public Services Plan seperti gender equity plan; Regional Dev't Plan seperti Spacial/Land Used Plan, pengembangan kawasan strategis; dan *Comprehensive Strategy for Regional Revitalization*).

Rencana semacam ini digunakan untuk rencana yang berbasis pada proyek, misalnya untuk pembangunan konstruksi jalan perumahan dan lain-lain. Selain itu juga dikenal perencanaan khusus untuk pelayanan publik misalnya perencanaan lingkungan, persamaan gender, kesehatan, kesejahteraan untuk para lanjut usia dimana tidak hanya mencakup aspek fisik tetapi juga non fisik.

Bentuk rencana lainnya adalah rencana pengembangan regional dimana rencana ini dikembangkan untuk bidang-bidang tertentu, misalnya untuk rencana mempromosikan pengembangan kemandirian dalam populasi tertentu, pulau-pulau terpencil daerah pegunungan dan lain lain. Berikutnya di Jepang adanya strategi komprehensif untuk merevitalisasi level regional untuk bidang-bidang tertentu di tingkat *Prefecture* maupun municipalities dan dimulai sejak 2014. Khusus untuk rencana kebijakan yang bersifat sektoral di Jepang telah dilakukan sejak tahun 2012 yang dikelola oleh divisi tertentu. Misalnya pencegahan bencana dan keamanan, lingkungan, kesehatan, industry dan ketenagakerjaan, infrastruktur social, pendidikan, budaya dan olahraga, reformasi administrasi dan fiscal.

### **Proses Perencanaan**

Perencanaan di Pemerintah Daerah (Municipalities) diputuskan terutama oleh otoritas lokal municipalities (City, Town dan Village), dan oleh Gubernur Prefektur untuk rencana yang membutuhkan perencanaan terpadu secara prefektur. Pengecualian untuk kasus yang melibatkan lebih dari dua prefektur, maka rencana harus diputuskan oleh Menteri Konstruksi.

Sebuah draft rencana asli disusun dan dijelaskan kepada publik. Draft Rencana ini kemudian dibuka untuk opini publik kota yang bersangkutan. Hal ini menghasilkan Usulan Rencana Kota. Sebuah pemberitahuan publik dikeluarkan, dan pengajuan pendapat tertulis dari masyarakat dibuka selama dua minggu. Dewan Perencanaan Daerah ini dibentuk untuk implementasi. Persetujuan dari Menteri Konstruksi diperoleh dalam koordinasi dengan Kementerian terkait. Rencana Kota Final kemudian diimplementasikan.

Proses perencanaan tersebut menjadi bagian dari demokrasi di Jepang. Pelibatan masyarakat (dalam bahasa Jepang hal ini disebut **machizukuri** yang bisa diterjemahkan sebagai *community participation*) dalam perencanaan pembangunan telah meningkatkan kepuasan masyarakat terhadap hasil pembangunan,

menghindarkan konflik, dan memperkuat efek positif pembangunan, meskipun harus diakui bahwa teknik bottom-up membutuhkan waktu yang lebih lama daripada teknik top-down.

### **Contoh proses penyusunan dokumen perencanaan komprehensif dari Kota NASU di Prefecture Tochigi yang disusun pada Maret 2011 :**

#### **1. Penetapan perencanaan yang komprehensif**

Mekanisme perencanaan (draft) diformulasikan oleh Sekretariat, kemudian Komite Perencanaan (yang diketuai oleh wakil walikota, bagian lain dan kepala biro pemerintah lokal memeriksa draft. Kemudian draft dikonsultasikan dan diminta rekomendasi kepada dewan penasehat. Selanjutnya dikonsultasikan kepada komite pimpinan masyarakat untuk membuat laporan. Pendapat masyarakat diperoleh dengan cara melakukan survey dengan membagikan kuisioner dan melakukan pertemuan bersama untuk menyerap aspirasi mereka. Kelompok kerja melakukan 7 kali pertemuan antara Juni-Agustus. Kemudian dengan 8 kali pertemuan oleh Komite Draft di bulan Juni-Agustus dan 4 kali pertemuan oleh Penasehat panel yang dilakukannya.

#### **2. Hubungan antara pemerintah pusat, propinsi dan pemerintah kota dalam proses perencanaan**

Berdasarkan survei yang dilakukan oleh *Japan Center for Cities* di bulan Februari 2002 terdapat berbagai pendapat tentang keterkaitan proses perencanaan antara pusat dan daerah dimana terdapat pendapat yang menyatakan perencanaan komprehensif pemerintah propinsi telah dilaksanakan berdasarkan partisipasi kota-kota dan ada pendapat yang mengatakan bahwa perencanaan masing-masing dilaksanakan secara terpisah

### **Perencanaan dan Pembiayaan**

#### **1) Perencanaan pemerintah daerah dan sumber pembiayaan**

Implementasi perencanaan di biayai dengan dana yang bersumber dari kombinasi berbagai sumber; local tax, alokasi local tax dan pemerintah pusat. Akan tetapi tidak mudah melakukan estimasi penerimaan karena factor kondisi ekonomi, penduduk dan system pusat.

Perubahan yang terjadi dengan kondisi fiscal, perekonomian, tingkat harga, penduduk dan kebutuhan masyarakat merupakan factor penyebab tidak mudahnya menyusun perkiraan pengeluaran. Jika semua keinginan dipenuhi menyebabkan terjadinya deficit. Penerimaan dan pengeluaran dalam perencanaan yang komprehensif sulit diperkirakan karena tidak ada kepastian dalam jangka panjang.

#### **2) Sumber sumber pembiayaan rencana sectoral**

Sumber sumber pembiayaan untuk implementasi proyek sectoral seperti jalan dan perumahan serta jasa public berasal dari pusat, local government bond dan pembiayaan yang umum (local tax, local allocation tax). Perencanaan regional berdasarkan penetapan undang-undang mendapatkan porsi pembiayaan dengan porsi yang lebih besar dari pusat. Namun demikian terdapat kesulitan dalam memperkirakan penerimaan dan pengeluaran terutama dalam kasus kebijakan perencanaan sector dasar.

#### **3) Anggaran dan perencanaan pemerintah daerah**

Implementasi perencanaan seharusnya diamankan oleh anggaran dengan sumber sumber pembiayaan yang jelas. Akan tetapi perencanaan yang komprehensif hanya akan menjadi angan-angan jika tidak bisa sepenuhnya didukung oleh anggaran pemerintah daerah.

### **Tantangan (masalah) dalam perencanaan di Pemerintah Daerah**

#### **1) Pencapaian tujuan perencanaan**

Tujuan perencanaan seringkali tidak tercapai karena keadaan ekonomi yang berat, terlalu optimis, keadaan wilayah, pengaruh politik, kemampuan aparat dan kesulitan dalam peramalan.

#### **2) Pentingnya prioritas dalam perencanaan komprehensif dan strategis.**

Revisi diperlukan jika perencanaan mempunyai banyak agenda dan juga tidak efisien dalam manajemen

#### **3) Hubungan antara Manifesto dan perencanaan komprehensif dicerminkan oleh penetapan perencanaan yang dapat mencapai tujuan selama masa jabatan**

### **Upaya untuk menyusun perencanaan yang baik di Pemerintah Daerah**

#### **1) Mengidentifikasi aspek-aspek berikut ini pada saat menyusun Perencanaan yang baik yaitu dengan mengetahui Limitasi dari sebuah rencana; mengetahui Kapasitas SDM dan Data; membuat Konsensus; adanya keyakinan akan perencanaan yang feasible; dan menyusun Realistik Plan sesuai Realitas kondisi lokal.**

#### **2) Koordinasi antara perencanaan, penganggaran dan evaluasi. Diperlukan review setiap tahun fiscal untuk rencana penerimaan dan pengeluaran. Kemudian integrasi antara aspek-aspek penilaian/evaluasi dengan mengadopsi projectbased management systems.**

#### **3) Perlunya melakukan peramalan kedepan dengan mempertimbangkan keadaan kependudukan.**

#### **4) Melakukan penyesuaian agenda kebijakan untuk optimalisasi perencanaan dengan melakukan pertemuan antara pihak terkait.**

5) Memperhatikan keinginan masyarakat baik pada tahapan implementasi maupun penilaian.



#### Hasil pembelajaran Perencanaan Daerah di Jepang

- 1) Jepang memiliki perencanaan pembangunan yang sangat matang dan detail.
- 2) Rencana pembangunan tidak selalu ditetapkan untuk jangka waktu yang sama, tetapi lebih menekankan pada kebutuhan.
- 3) Perencanaan di Jepang selain dilakukan pada tingkat pemerintahan pusat, juga dilaksanakan pada level Prefecture dan Municipalities. Di dalam perencanaan tersebut dikenal perencanaan yang bersifat sektoral yang diiringi dengan strategi untuk menjamin ketercapaian sasaran.
- 4) Proses perencanaan yang dilaksanakan di Jepang melibatkan banyak pihak seperti keterlibatan masyarakat lokal dan pimpinannya. Selanjutnya waktu perencanaan yang disusun dengan jelas dan jumlah pertemuan oleh pihak yang terlibat terukur dengan jelas.
- 5) Pemerintah Jepang memiliki komitmen yang sangat besar untuk terus memperkuat desentralisasi kepada daerah dengan memberi kewenangan yang semakin banyak disertai fleksibilitas pengelolaan keuangan. Bahkan dengan amandemen UU otonomi, pemerintah membatasi sendiri kewenangannya untuk melakukan intervensi kepada kebijakan di tingkat daerah, serta menghapus fungsi-fungsi dekonsentrasi (agency delegated function).