PROGRAM REVIEW

Pendekatan Evaluasi Program Pembangunan Berbasis Masyarakat

Sebuah Pembelajaran dari Jepang

PROGRAM REVIEW

Pendekatan Evaluasi Program Pembangunan Berbasis Masyarakat

Sebuah Pembelajaran dari Jepang

Kerjasama antara:

YAYASAN TIFA

JAPAN INITIATIVE 構想日本

atas dukungan
Kementerian Luar Negeri Jepang

From the People of Japan

Program Review

Pendekatan Evaluasi Program Pembangunan Berbasis Masyarakat
Sebuah Pembelajaran dari Jepang
Copyright © 2021 Yayasan Tifa dan Japan Initiative

Penulis: Sunaji Zamroni, Takashi Nakamura, KITADA Taki,
Shun Tanaka, Kento Onaka, Yuta Nagayoshi,
Shin Ito, Sudaryanto, Nurma Fitrianingrum, Intan Fatma Dewi

Editor: Lufti Noorfitriyani
Desain Cover: Miftah Subarkah
Desain Layout: Darul Muttaqin, Deni Sopian
Ilustrasi: Darul Muttaqin, Rijal Fadlulloh

Diterbitkan oleh:
Yayasan Tifa
18th Office Park Building 15th Fl. Unit C-D T. B. no. 18 Pasar Minggu,
Jl. TB Simatupang, RT.2/RW.1, Kebagusan, Jakarta,
DKI Jakarta, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12520

Cetakan 1, Maret 2021
ISBN 978-602-7590-09-0

Buku ini dipersembahkan oleh Program Review
yang merupakan kolaborasi antara Yayasan Tifa
bekerjasama dengan Japan Initiative
dan Kementerian Luar Negeri Jepang

Sambutan Yayasan Tifa

Sejak didirikan dua puluh tahun yang lalu tepatnya pada 8 Desember 2000, Yayasan Tifa telah menegaskan visi organisasinya untuk mendorong terwujudnya masyarakat terbuka yang berkhidmat kepada nilai-nilai kebhinekaan, kesetaraan, dan keadilan. Masyarakat terbuka yang dicita-citakan Yayasan Tifa menjamin proses pelayanan publik yang bertanggung gugat dan memungkinkan warga masyarakat untuk mengetahui dan menuntut pemenuhan haknya.

Perwujudan dari upaya untuk mendorong masyarakat terbuka dan transparansi sistem pemerintahan di Indonesia ini, salah satunya adalah mendorong keterlibatan aktif masyarakat dalam tahapan pembangunan, baik pada saat perencanaan pembangunan, pelaksanaan, maupun dalam tahapan evaluasi. Saat ini, di Indonesia terbuka ruang cukup luas bagi partisipasi masyarakat dalam tahapan perencanaan pembangunan melalui forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) di berbagai tingkatan dari desa sampai dengan nasional. Namun, upaya pelibatan masyarakat dalam evaluasi pembangunan perlu untuk didorong lebih jauh lagi. Cukup banyak regulasi maupun praktik baik pelibatan masyarakat dalam evaluasi pembangunan yang bisa menjadi bahan pembelajaran untuk mengisi kekosongan yang ada.

Salah satu metode pelibatan masyarakat dalam evaluasi pembangunan yang cukup menarik adalah inisiatif dari Japan Initiative untuk memperkenalkan metode Program Review di Jepang. Melalui metode ini, Japan Initiative membantu pemerintah untuk menyediakan alat untuk mengevaluasi program-program yang dibiayai dari dana yang berasal dari pajak yang dibayarkan warga. Yayasan Tifa berterima kasih dan menyambut baik kerjasama yang telah berlangsung baik dengan Japan Initiative selama ini untuk mendokumentasikan pengalaman pelaksanaan Program Review di Jepang dan memperkenalkan metode ini kepada publik di Indonesia melalui buku yang diterbitkan bersama ini.

Yayasan Tifa juga memberikan apresiasi kepada Kementerian Luar Negeri Pemerintah Jepang yang memberikan dukungan dalam upaya memperkenalkan Program Review di Indonesia. Yayasan Tifa menghargai sambutan baik dan dukungan dari Kementerian Perencanaan Pembangunan/Badan Perencanaan Pembangunan khususnya Deputi Bidang Politik, Hukum, Pertahanan, dan Keamanan Bpk. Dr. Ir. Slamet Soedarsono, MPP, QIA, CRMP, CGAP, Deputi Bidang Pemantauan, Evaluasi, dan Pengendalian Pembangunan Bpk. Dr. Ir. Taufik Hanafi, MUP, Direktur Aparatur Negara Bpk. Tatang Muttaqin, S.Sos., M.Ed., Ph.D, Direktur Politik dan Komunikasi Bpk. Drs. Wariki Sutikno, MCP beserta segenap jajarannya. Tidak lupa Sekretariat Open Government Indonesia, Ibu Maharani Putri S.W. dan jajarannya, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi khususnya Direktur Pelayanan Sosial Dasar Bpk. Bito Wikantoso, SS. M.Hum serta seluruh jajaran Kementerian Dalam Negeri dan berbagai pihak yang tidak dapat kami sebutkan di sini.

Mudah-mudahan buku ini bisa menjadi inspirasi kita bersama dalam menggagas mekanisme pelibatan masyarakat dalam proses evaluasi pembangunan di Indonesia. Kami memahami perbedaan struktur birokrasi, sistem sosial budaya antara Jepang dengan Indonesia sehingga diperlukan upaya lebih jauh untuk meletakkan konteksnya pada pembangunan di Indonesia. Kami berharap, metode Program Review ini akan memperkaya referensi bagi publik di Indonesia dalam upaya pelibatan masyarakat untuk mengevaluasi pembangunan.

Terima kasih atas partisipasi berbagai pihak yang telah mewujudkan kerjasama ini dan selamat membaca!

Jakarta, Februari 2021
Shita Laksmi
Direktur Eksekutif Yayasan Tifa

Sambutan Japan Initiative

Salam,

Sekarang, dikatakan dunia menghadapi “Krisis Demokrasi”.

Kata kunci seperti “Populisme,” “Anti Globalisme,” “Masyarakat vs Elite,” meramaikan berita berita di setiap negara.

Sejalan dengan “Krisis Demokrasi” yang disampaikan oleh negara-negara barat terutama Amerika Serikat dan Inggris yang disebut teladan demokrasi, kita bisa katakan saat ini memang dimulai pencarian demokrasi dalam bentuk yang baru.

Gerakan *Open Government* (pemerintahan terbuka) pemerintah Republik Indonesia merupakan salah satu arus besar untuk membentuk “demokrasi baru”. *“Open Government”* memiliki 2 arti, yaitu informasi yang disampaikan oleh negara senantiasa menjadi informasi yang bersifat terbuka, dan masyarakat mengakses informasi tersebut. Japan Initiative berupaya dan melakukan penyediaan “tempat” tersebut selama ini di Jepang.

Dalam salah satu langkah itu, kami Japan Initiative mengembangkan “Program Review” dan sejak 20 tahun yang lalu menyelenggarakan bersama dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, selama ini total 140 pemerintah daerah serta lebih dari 10.000 orang mengikutinya sebagai hasil kegiatan kami. Kami berpikir bahwa ini merupakan pengalaman nyata yang belum bisa ditemukan di dunia ini.

Mengenai hal-hal detail terkait “Program Review”, mohon membaca buku panduan ini, tetapi apabila diperbolehkan menjelaskan secara singkat, Program Review adalah metode untuk membuat pemanfaatan pajak terbuka kepada masyarakat, dan masyarakat berpikir hal pemanfaatan pajak sebagai “urusan sendiri”, menyangsikan pemerintah dan menjadi tanggungjawab “publik” bersama dengan pemerintah.

Kami membuat buku panduan untuk memperkenalkan "Program Review" kepada Indonesia dengan bantuan Pemerintah Republik Indonesia, Yayasan Tifa, dan Pemerintah Jepang.

Japan Initiative berharap bahwa "Program Review" akan berakar di setiap daerah, dan berkembang sebagai "Demokrasi Baru" yang dimulai dari Asia.

Kami merasa berbahagia apabila dengan buku panduan ini, menjadi sesuatu untuk meraih gerakan bagi pelaksanaan "Program Review" versi Indonesia bersama Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia.

Mari kita membuat "Demokrasi Baru" bersama-sama dari Asia yang dapat membanggakan kepada dunia!

KATO Hideki
Presiden, Japan Initiative

Pengantar

Pembangunan tentu telah menjadi kata yang tidak asing lagi di telinga kita. Meski demikian, kita mungkin memiliki persepsi yang berbeda tentang pembangunan. Bagi sebagian orang, pembangunan bermakna aktivitas fisik membangun jalan, gedung, jembatan, atau bandara. Sementara sebagian lain melihat pembangunan sebagai upaya meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Setiap tahun, pemerintah menganggarkan ratusan triliun rupiah untuk pembangunan, baik untuk membangun infrastruktur fisik maupun pembangunan manusia melalui pendidikan dan peningkatan kapasitas. Sebagian besar pembangunan negara tersebut dibiayai oleh dana yang berasal dari pajak yang dibayarkan oleh masyarakat. Sehingga, pemanfaatannya tentu harus dapat dipertanggungjawabkan kepada warga.

Pemerintah, melalui sejumlah skema partisipasi telah mencoba membuka ruang bagi masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembangunan. Di tahap perencanaan, dilaksanakan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, hingga nasional. Sayangnya, ruang partisipasi bagi masyarakat belum terakomodasi dengan baik pada tahapan implementasi maupun evaluasi. Partisipasi dalam proses evaluasi dalam sistem pembangunan nasional di Indonesia belum memperoleh porsi yang seimbang sebagaimana proses perencanaan dalam sistem pembangunan. Dalam tata pemerintahan saat ini memang telah dikenal berbagai mekanisme evaluasi pembangunan seperti evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD), LaKIP, SAKIP, pelaporan LPPD, LKPJ, dan RLPPD yang mestinya memuat berbagai capaian pelaksanaan program-program pemerintah, namun sebagian besar dari mekanisme tersebut masih bersifat teknokratis. Berbeda dengan perencanaan pembangunan yang telah dilaksanakan secara partisipatoris dan tersistematisasi, proses evaluasi pembangunan yang partisipatif masih jarang dilakukan, atau pelaksanaannya sangat bergantung pada *political will* dari pemangku kepentingan.

Pada tahun 2020 Yayasan Tifa dan Japan Initiative mengkaji dan menyusun pendekatan evaluasi program berbasis masyarakat dengan mengadopsi "Program Review" yang sebelumnya telah dilakukan di Jepang. Konsep "Program Review" dimulai di Jepang pada tahun 2002 sebagai upaya menyeleksi program-program pemerintah untuk menghemat anggaran dan berkembang sebagai pendekatan evaluasi pembangunan yang diadopsi oleh berbagai tingkat pemerintahan secara nasional. Selain itu, Program Review juga ditujukan untuk meningkatkan rasa 'kepemilikan' masyarakat atas program-program pembangunan yang berdampak terhadap kehidupan mereka. Setelah melalui proses diskusi dengan berbagai pihak termasuk perwakilan pemerintah dan organisasi masyarakat sipil di Indonesia, akhirnya terwujudlah buku **Program Review: Pendekatan Evaluasi Program Pembangunan Berbasis Masyarakat**.

Buku ini disusun dengan harapan untuk: ***Pertama,*** menyediakan bahan pembelajaran untuk memperkuat cara pandang evaluasi program pembangunan masyarakat, khususnya dengan memperkenalkan "Program Review" yang telah sukses dilaksanakan di Jepang selama lebih dari satu dekade. ***Kedua,*** meningkatkan pengetahuan dan pemahaman mengenai pengalaman praktik dan pembelajaran "program review" di Jepang yang diinisiasi oleh Japan Initiative *(general incorporated foundation)*. Program Review telah dimanfaatkan oleh pemerintah Jepang baik di tingkat pusat maupun daerah sebagai salah satu upaya untuk menyehatkan birokrasi dan pengelolaan pembangunan serta keuangan di Jepang. Melalui buku ini, kami ingin mengidentifikasi peluang untuk implementasi Program Review di Indonesia dan memperkenalkan metode Program Review kepada publik dan khususnya pemerintah di Indonesia, dari tingkat pusat, daerah, hingga desa.

Buku "Program Review: Pendekatan Evaluasi Program Pembangunan Berbasis Masyarakat" terdiri atas 4 bab yang ditulis bersama antara Japan Initiative, Yayasan Tifa, dan Sunaji Zamroni. Ruang lingkup buku ini mencakup beberapa hal sebagai berikut:

Bagian pertama menceritakan tentang situasi ekonomi dan sosial di Jepang serta kondisi keuangan pemerintah Jepang yang melatarbelakangi lahirnya Program Review. Kondisi Jepang ketika itu dalam beberapa aspek serupa dengan situasi yang akan dihadapi oleh

Indonesia. Harapannya, buku ini akan mampu menginspirasi pembaca untuk melakukan upaya menuju Indonesia yang lebih baik.

Bagian kedua menjelaskan apa itu Program Review, makna, peran, serta prinsip-prinsip dasar dalam Program Review. Kemudian juga mengelaborasi berbagai manfaat dan dampak yang muncul dari pelaksanaan Program Review di Jepang. Serta turut membahas sekilas mengenai program serupa di Kanada.

Bagian ketiga membahas lebih lanjut mengenai praktik pelaksanaan Program Review di Jepang baik berupa tata cara maupun pengalaman lapangan Program Review di sejumlah daerah di Jepang. Pengalaman-pengalaman ini harapannya mampu menjadi inspirasi bagi pemerintah di Indonesia untuk menyelenggarakan Program Review dan memperoleh manfaat dari Program Review.

Bagian keempat mengkaji peluang dan ruang bagi pelaksanaan Program Review di Indonesia dari sisi regulasi, potensi melengkapi, dan mengisi ruang yang belum tersentuh oleh mekanisme yang dipraktikkan saat ini, serta opsi panduan untuk pelaksanaan Program Review di level desa. Desa mendapat porsi pembahasan secara khusus pada buku ini karena dinilai menjadi lokus yang tepat untuk menginisiasi Program Review di Indonesia. Tentu, Program Review bukanlah metode evaluasi yang eksklusif atau terbatas hanya bisa dilakukan di level desa, pendekatan ini dapat dilakukan untuk program-program pemerintah baik di tingkat daerah maupun nasional.

Yayasan Tifa dan Japan Initiative berharap buku ini dapat memperkaya referensi bagi berbagai pihak yang memiliki perhatian pada proses evaluasi program pembangunan yang lebih inklusif dan terbuka bagi masyarakat. Selamat membaca.

Daftar Isi

Sambutan Yayasan Tifa — v

Sambutan Japan Initiative — vii

Pengantar— ix

Daftar Isi — xii

Bagian 1: Latar Belakang Program Review— 1

Latar Belakang Lahirnya Program Review di Jepang — 3

Bagian 2: Memahami Program Review — 13

A. Tentang Program Review — 15

1 . Pengertian Dasar — 15

2. Pelaksanaan Program Review — 17

3. Siapa Saja yang terlibat dalam Program Review? — 17

B. Konsep Dasar dan Prinsip Program Review — 18

1.' Cara Pandang dan Konsep Dasar — 18

2. Prinsip Dasar Program Review — 19

C. Syarat Penyelenggaraan Program Review — 22

1.' Komponen — 22

2. Kerangka Waktu Pelaksanaan — 24

D. Manfaat Langsung Program Review — 24

1.' Menghemat Anggaran Belanja Pemerintah — 26

2. Memperbaiki Kualitas dan Capaian Program — 29

3. Mengubah Pola Pikir Pegawai Pemerintah — 31

4. Meningkatkan Kesadaran Warga akan Hak-Hak Kewarganegaraan — 34

5. Mengevaluasi Tata Kelola Pelaksanaan Program Pemerintah — 35

E. Manfaat Tidak Langsung Program Review — 39

F. Penyelenggaraan Program Review di Kanada — 42
1. Perbedaan Program Review di Jepang dan Kanada — 46

Bagian 3: Praktik Program Review di Jepang — 49
A. Panduan Pelaksanaan Program Review — 51
1. Melaksanakan Diskusi yang Mudah Dipahami — 52
2. Membahas Hal-Hal Mendasar Terkait Program — 52
3. Mengecek Kinerja dan Fakta, Bukan Rencana — 53

B. Metode Penyelenggaraan Program Review — 54
1. Pihak yang Terlibat dalam Program Review dan Perannya — 55
2. Langkah-langkah Penyelenggaraan Program Review — 56
3. Konsep Pengambilan Keputusan — 73

C. Contoh Penyelenggaraan Program Review — 75

D. Program Review Mendorong Partisipasi Masyarakat di Kota Tachiarai — 80

Bagian 4: Peluang Program Review di Indonesia — 91
A. Peluang Mempraktikkan Program Review — 93
1. Kerangka Regulasi — 94
2. Sistem Pemerintahan — 96
3. Skema Evaluasi Pembangunan — 97
4. Partisipasi Masyarakat — 100
5. Budaya Birokrasi — 102
6. Skema Penyelenggaraan Program Review di Indonesia — 103

B. Menyelenggarakan Program Review di Tingkat Desa: Sebuah Referensi — 103
1. Pengertian Dasar dan Peran — 104
2. Tujuan — 106
3. Masukan — 106
4. Mekanisme — 107

C. Penutup — 114

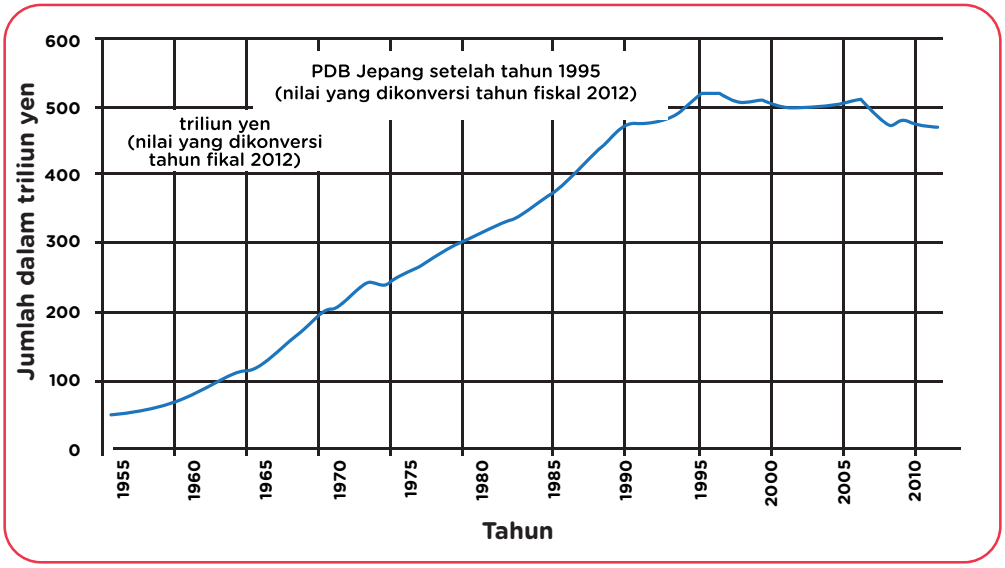
Bagian 1

Latar Belakang Program Review

A. Latar Belakang Lahirnya Program Review di Jepang

Program Review merupakan salah satu pendekatan reformasi birokrasi yang dilaksanakan di Jepang untuk mengatasi masalah anggaran yang dialami Jepang pasca terjadinya pelemahan pertumbuhan ekonomi. Pasca Perang Dunia II, pada tahun 1950-an Jepang mampu bangkit dan memulihkan perekonomiannya dengan relatif cepat. Pertumbuhan ekonomi tinggi, mencapai 10 kali lipat, dialami Jepang selama kurun waktu 1955 sampai awal dekade 1990. Namun setelah periode itu, pertumbuhan ekonomi Jepang mengalami stagnasi (jalan di tempat). Fenomena perekonomian Jepang tersebut tergambar pada grafik berikut yang memperlihatkan *Product Domestic Bruto* (PDB) Jepang yang tidak naik lagi sejak tahun anggaran 1995.

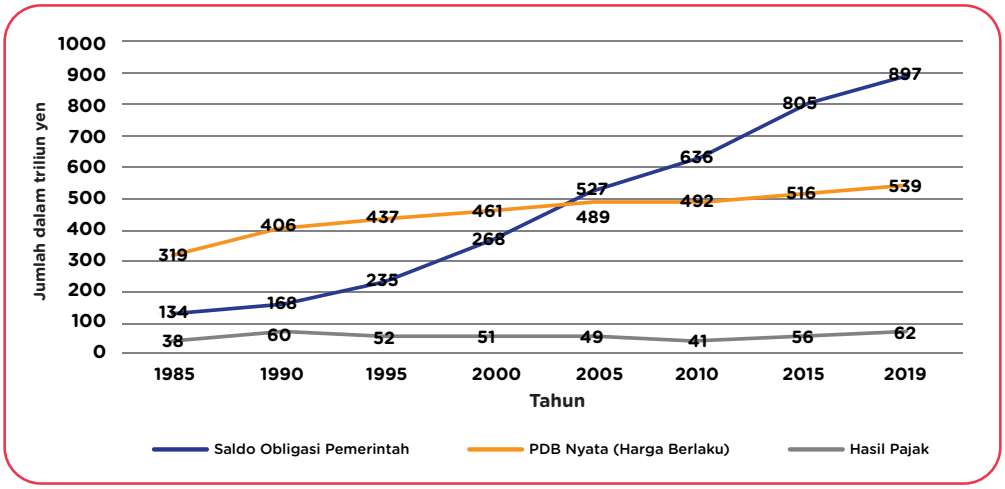
1.1 Grafik Tren Pertumbuhan Produk Domestik Bruto Jepang dari Tahun 1995-2012



(sumber : Perhitungan Ekonomi Nasional, Cabinet office)

Dengan stagnasi PDB, maka Pemerintah Jepang pun tidak lagi meraup peningkatan pendapatan pajak yang besar. Situasi ini menyebabkan krisis pada anggaran pendapatan dan belanja Jepang terutama pada aspek pendapatan. Salah satu langkah yang saat itu diambil adalah dengan menjual obligasi yang berakibat pada meningkatnya saldo obligasi pemerintah. Bahkan, pada tahun 2004, jumlah kewajiban saldo obligasi pemerintah menyamai jumlah PDB. Sementara itu, tren PDB dari tahun 1990 hingga 2019 menunjukkan pertumbuhan yang sangat lambat. Rendahnya perolehan PDB berdampak langsung pada pendapatan pajak pemerintah yang mengalami stagnasi, bahkan cenderung mengalami penurunan pada dekade 2000-an.

1.2 Grafik Perbandingan Besaran Saldo Obligasi, PDB, dan Hasil Pajak Jepang Tahun 1965–2019



Kondisi ini menyebabkan Pemerintah Jepang terpaksa kembali mengambil pinjaman melalui penjualan obligasi untuk membiayai pembangunan. Akibatnya jumlah saldo utang obligasi terus meningkat secara drastis dari tahun ke tahun (digambarkan pada grafik di atas). Kondisi seperti ini hanya dialami Jepang, sehingga cukup mengkhawatirkan di masa depan. Selain upaya mengatasi krisis anggaran dengan utang obligasi untuk menutup kekurangan pendapatan negara, Pemerintah Jepang sebetulnya juga telah mengambil pendekatan lain untuk memperbaiki tata kelola pemerintahannya melalui reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi tersebut diharapkan mampu meningkatkan efisiensi pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya baik melalui swastanisasi, reformasi lembaga, dan reorganisasi tata kelola pemerintahan. Kurang lebih terdapat 3 gelombang besar reformasi birokrasi yang dilaksanakan di Jepang.

Pertama, reformasi pada dekade 1980. Pada dekade ini kabinet Suzuki pada tahun 1981-1983 memulai reformasi pada perusahaan publik. Melalui Doko Komisi Ad Hoc Reformasi Birokrasi, 3 perusahaan publik dialihkan ke swasta. Ketiga perusahaan publik ini adalah sebagai berikut; 1) *Japan Tobacco and Salt Public Corp*, beralih ke *Japan Tobacco* (JT), 2) *Nippon Telegraph and Telephone Public Corp*, beralih ke *Nippon Telegraph and Telephone* (NTT Group), 3) *Japanese National Railways,* beralih ke *Japanese Railways* (JR).

Kedua, reformasi pada dekade 1990. Reformasi birokrasi pada dekade ini lokusnya pada organisasi pemerintahan, administrasi, dan fungsi kabinet. Kabinet Hashimoto (tahun 1996-1998) melakukan reformasi pada 3 aspek pemerintahan, yaitu; 1) Reorganisasi pemerintahan. Melalui undang-undang tentang reformasi kementerian/ lembaga pusat yang diundangkan pada tahun 1999, 22 kementerian/ lembaga direorganisasi menjadi 12 kementerian/lembaga, 2) Pembentukan sistem institusi administratif independen. Langkah ini ditempuh untuk meningkatkan layanan administratif dan efisiensi pengelolaan usaha, 3) Peningkatan fungsi kabinet. Peningkatan ini bertujuan memperkuat sistem asistensi Perdana Menteri Kabinet dalam mengelola administrasi program/kegiatan yang berasal dari inisiatif politik.

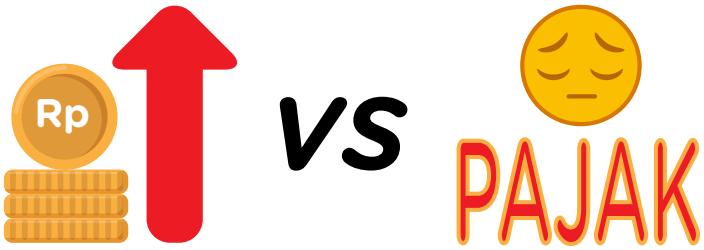
Ketiga, reformasi pada dekade 2000. Kabinet Koizumi (tahun 2001-2006) kembali melakukan swastanisasi perusahaan publik jalan tol dan Japan Post pada tahun 2005. Gelombang reformasi berikutnya adalah beragam aspek pemerintahan yang dicanangkan pada tahun 2006, antara lain: 1) Reformasi institusi administratif independen, 2) Reformasi anggaran khusus, 3) Reformasi biaya personil total, 4) Perubahan pengelolaan aset negara, 5) Reformasi keuangan oleh kebijakan pemerintah, 6) Reformasi sistem pegawai negeri dan penanggulangan terhadap masalah *parasut* (pensiunan pejabat pemerintah yang bekerja di perusahaan swasta, dari bergaji kecil menjadi bergaji lebih besar), 7) Reformasi sistem perusahaan layanan publik. 8) Reformasi sistem peraturan, 9) Reformasi layanan publik, 10) Adopsi sistem evaluasi kebijakan.

Reformasi tidak hanya di pemerintah nasional, pemerintah daerah pun mereformasi diri. Upaya yang ditempuh antara lain menggabungkan pemerintah daerah-desa, serta melibatkan swasta (*outsourcing*) dalam mengelola fasilitas penitipan anak (*playgroup*), perawatan lansia, dan pelayanan penyandang disabilitas. Jumlah PNS di Jepang pun menjadi target reformasi. Sampai jumlahnya menyusut menjadi 5,3% di antara jumlah pekerja di Jepang. Proporsi PNS yang kecil ini menjadikan Jepang sebagai negara terkecil proporsi PNS di antara negara-negara OECD.

Meskipun upaya reformasi birokrasi pemerintahan Jepang sangat gencar dilakukan, akan tetapi ternyata utang Pemerintah Jepang masih terus bertambah. Setidaknya ada dua faktor utama

yang menjadi penyebab kondisi tersebut, yaitu peningkatan biaya jaminan sosial yang tidak diimbangi dengan bertambahnya hasil pajak, serta perubahan pada struktur penduduk dan persebarannya di Jepang.

1. Biaya jaminan sosial yang meningkat drastis, sementara hasil pajak tidak bertambah

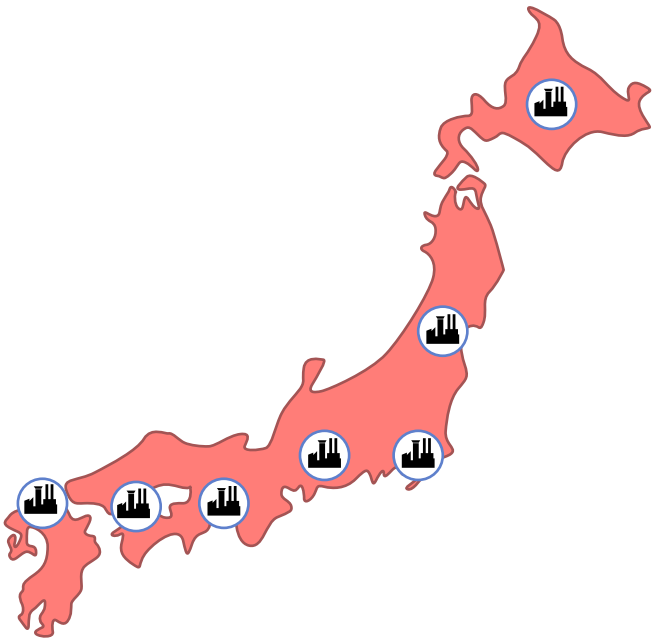


Belanja jaminan sosial bagi lansia **Pajak**

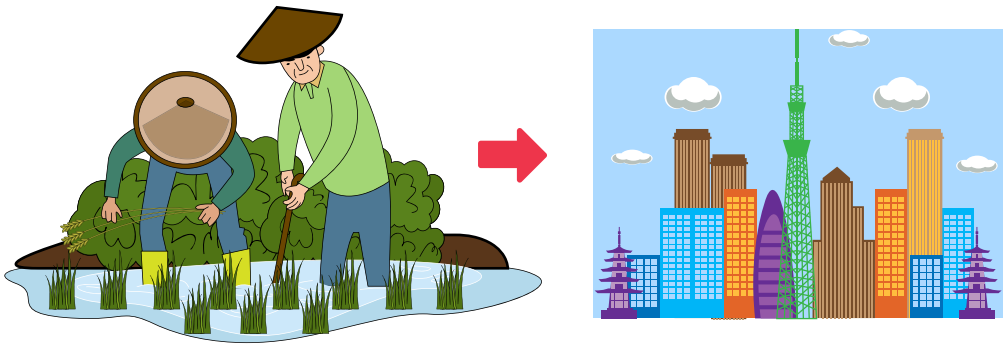
2. Struktur penduduk dan persebaran penduduk di Jepang yang terkonsentrasi di kota-kota besar.

Ternyata perubahan pada struktur penduduk dan persebaran penduduk di Jepang dipengaruhi oleh perubahan struktur industri Jepang dan proses industrialisasi di Jepang yang hanya terkonsentrasi di kota besar saja, sementara di daerah dan pedesaan menjadi kurang berkembang.

1. Proses industrialisasi dan urbanisasi yang terkonsentrasi di kota-kota besar.

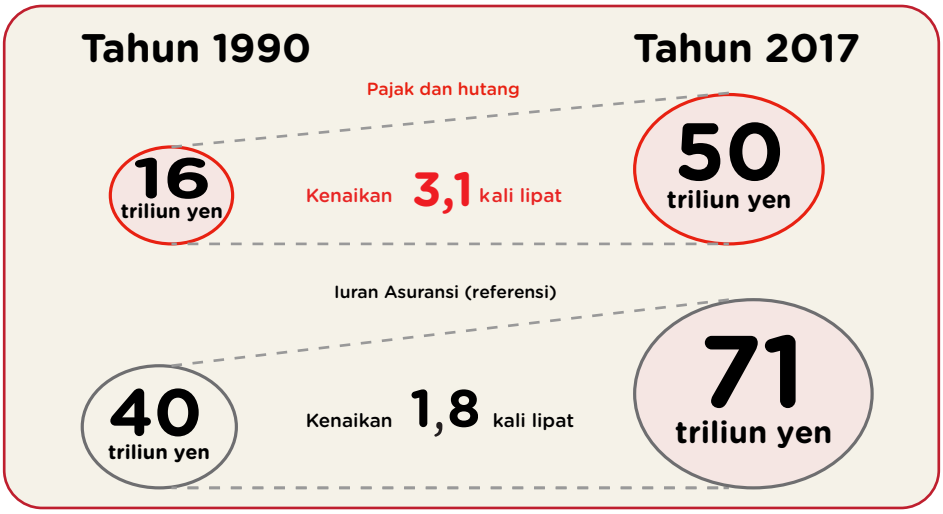


2. Perubahan struktur industri dari primer dan sekunder ke tersier.



Penyebab utama utang Pemerintah Jepang masih terus bertambah adalah peningkatan biaya jaminan sosial yang drastis sebagai akibat dari meningkatnya jumlah penduduk lansia yang wajib diberikan jaminan sosialnya oleh Pemerintah Jepang. Pengeluaran jaminan sosial meningkat 3,1 kali lipat dari 16 triliun yen ke 50 triliun yen antara tahun 1990 sampai dengan 2017. Di sisi lain, hasil pajak tidak bertambah, sehingga kecenderungan untuk mengandalkan obligasi pemerintah terus berlanjut. Akumulasi saldo obligasi pemerintah bahkan mencapai 900 triliun yen hanya untuk pemerintah pusat saja.

1.3 Gambaran Pemberian Jaminan Sosial oleh Pemerintahan Jepang



(Sumber: Statistik Jaminan Sosial tahun fiskal 2017,
National Institute of Population and Social Security Research)

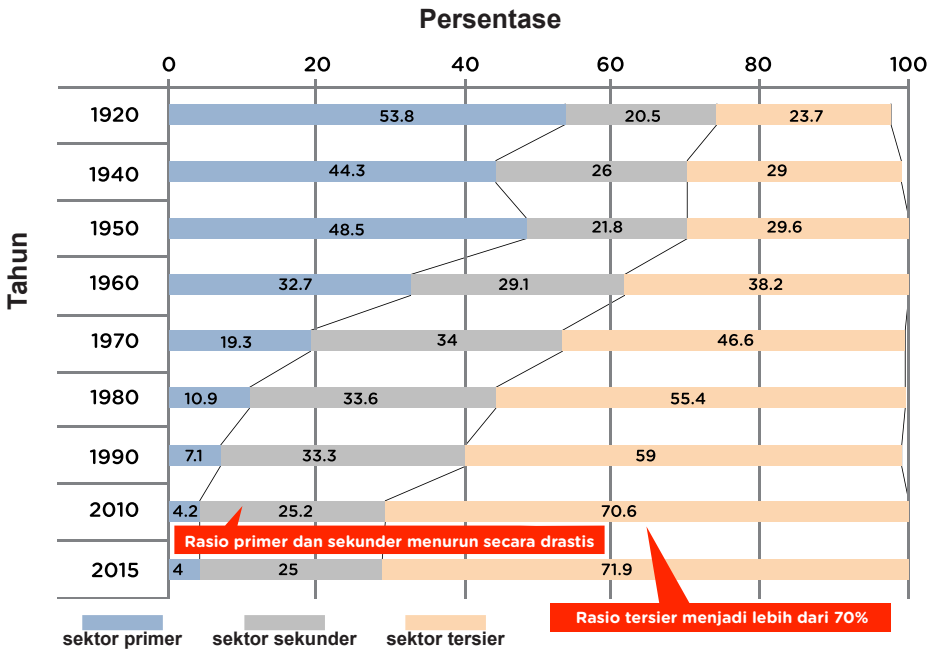
Di samping itu, perubahan struktur penduduk dan persebaran penduduk di Jepang turut melatarbelakangi jalannya reformasi birokrasi di Jepang. Selama hampir 70 tahun sejak 1945 sampai 2014, jumlah penduduk wilayah ibu kota (Metropolitan Tokyo, Pref. Kanagawa, Pref. Chiba, dan Pref. Saitama) meningkat hampir 4 kali lipat, dan wilayah Osaka (Pref. Osaka, Pref. Kyoto dan Pref. Hyogo) meningkat hampir 2,3 kali lipat. Sementara di daerah-daerah lain, rasio pertumbuhan jumlah hanya mencapai 1,3 kali lipat, bahkan sejak tahun 2000, mulai menurun.

Salah satu faktor yang menyebabkan sebaran penduduk yang tidak merata adalah proses industrialisasi di Jepang yang terkonsentrasi di ibu kota dan kota-kota besar lainnya. Hal ini mendorong terjadinya urbanisasi yang berlangsung secara masif, sehingga daerah

menjadi tidak berkembang. Melihat seriusnya permasalahan yang berpotensi muncul, sebetulnya Pemerintah Jepang telah menetapkan "Master Plan Pembangunan Nasional Terpadu" pada tahun 1962 untuk membendung arus urbanisasi. Kebijakan ini ditambah dengan upaya mengembangkan kawasan industri, pelabuhan, jaringan jalan tol dan lain-lain yang secara teoritis terbukti mampu menahan masifnya perluasan industri yang terkonsentrasi di kota-kota besar serta mendorong pertumbuhan perekonomian di Jepang.

Di sisi lain, struktur industri di Jepang juga berubah sebagai dampak otomatisasi industri serta seiring berkembangnya proses industrialisasi di negara-negara Asia lainnya. Tren ekonomi memaksa terjadinya pergeseran industri di Jepang dari industri primer ke tersier. Dari yang awalnya berkarakter agraris dan manufaktur, pasca tahun 1980 struktur industri di Jepang lebih banyak didominasi oleh sektor perbankan, perdagangan dan jasa. Perubahan struktur industri ini juga mempengaruhi kondisi konsentrasi penduduk di Jepang di perkotaan, sedangkan daerah pedesaan cenderung tidak berkembang atau bahkan ditinggalkan. Lebih jelasnya terlihat pada grafik di bawah ini.

1.4 Grafik Tren Perubahan Industri di Jepang



Jumlah penduduk Tokyo dan kota industri utama di Jepang semakin meningkat, sementara di daerah-daerah mengalami penurunan jumlah penduduk serta komposisinya didominasi oleh golongan lanjut usia. Pemerintah daerah yang sebelumnya mengandalkan sektor pertanian dan industri sebagai pendapatan utama, juga mengalami kemunduran dan kesulitan keuangan karena semakin minimnya pendapatan pajak. Situasi yang demikian, tentu saja menyulitkan pengelolaan pemerintahan dan pembangunan yang membutuhkan pembiayaan. Sehingga kondisi yang dihadapi Pemerintah Jepang antara lain:

1. Pertumbuhan perekonomian yang stagnan,
2. Pengeluaran semakin meroket karena meningkatnya golongan lanjut usia yang membebani pemerintah
3. Penerimaan hasil pajak tidak mengalami peningkatan
4. Peningkatan utang untuk menutup defisit keuangan di daerah.

Kondisi tersebut tentu bukan kondisi yang ideal dan tidak bisa dibiarkan berlangsung dalam jangka lama. Menyikapi permasalahan seperti itulah, pemerintah pusat dan daerah akhirnya berupaya melanjutkan reformasi birokrasi dengan mengimplementasikan Program Review sebagai salah satu pilarnya.

Bertepatan pada masa pemerintahan Kabinet Hatoyama dan Kabinet Noda, pemerintah nasional Jepang mempraktikkan konsep "Sortir Program" yang kemudian dikenal dengan nama "Program Review" (PR). Diawali inisiatif sejumlah pemerintah daerah untuk mempraktikkan Program Review, kemudian diikuti oleh pemerintah nasional. Situasi kesulitan keuangan sebagai dampak proses industrialisasi serta perubahan struktur demografi di daerah menjadi alasan kuat bagi pemerintah daerah untuk menjalankan Program Review guna memperbaiki situasi keuangan pemerintah daerah.

Tantangan yang dihadapi Pemerintah Jepang di atas, lebih kurang dialami juga oleh Pemerintah Indonesia saat ini. Oleh sebab itu, pengalaman Pemerintah Jepang dalam mengimplementasikan Program Review yang akan diulas dalam buku ini diharapkan bisa menjadi salah satu referensi pengambilan kebijakan dan evaluasi program yang bisa dipertimbangkan di Indonesia.

Bagian 2

Memahami Program Review

A. Tentang Program Review

1. Pengertian Dasar

Program Review (PR) adalah metode untuk mengevaluasi pelaksanaan dan hasil-hasil yang dicapai sebuah program yang menggunakan anggaran pemerintah. Serangkaian kegiatan dilakukan untuk menilai relevansi, efektivitas, serta efisiensi program pemerintah menurut masyarakat dan pegawai pemerintah. Program Review juga diartikan sebagai metode evaluasi pembangunan berbasis masyarakat yang prosesnya terbuka dan melibatkan banyak pihak. Metode Program Review digunakan untuk mengetahui bentuk, isi, makna, dan kondisi program pemerintah melalui proses diskusi terbuka yang melibatkan masyarakat.

Metode ini telah dipraktikkan oleh 145 pemerintah daerah di Jepang sejak tahun 2002. Agar dapat melanjutkan bisnis di tengah persaingan pasar antar produk, maka dibutuhkan pengecekkan pada rantai produksinya untuk meningkatkan mutu dan kinerja biaya/*cost performance.* Karena itu, untuk meningkatkan mutu program pemerintah dan *cost performance* pada situasi anggaran yang terbatas, perlu dan penting dilakukan pengecekkan melalui metode seperti Program Review ini.

Hasil dari Program Review adalah penilaian dan keputusan secara tegas atas kelanjutan dari program yang dievaluasi. Suatu program bisa direkomendasikan untuk dilanjutkan, diperbaiki, diganti pelaksananya, atau diberhentikan.

Program yang dimaksud dalam pembahasan ini adalah satuan terkecil dari kebijakan yang dijalankan pemerintah. Misalnya program pengadaan pembangunan infrastruktur seperti pembangunan fasilitas publik, konstruksi jalan, dan irigasi. Ada pula program pemberdayaan masyarakat seperti program beasiswa pendidikan, pemberdayaan perempuan, bantuan UMKM, dan pelatihan lainnya. Melalui program tersebut, diharapkan pemerintah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat secara berkualitas dan efisien meski dengan anggaran yang terbatas. Program seperti ini dapat lahir dari kepemimpinan kepala daerah serta pegawai pemerintah (PNS) yang berdedikasi baik. Di sisi lain, program tersebut harus dipahami dan diterima secara baik oleh masyarakat. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya evaluasi program dengan metode PR yang pelaksanaannya dilakukan melalui proses diskusi secara terbuka dengan masyarakat, tujuannya agar diperoleh program yang ideal.

Proyek Konstruksi Bangunan Publik
Proyek Konstruksi Jalan

Program Pemberdayaan Masyarakat
Program Beasiswa Pendidikan

Tindak lanjut hasil Program Review akan terlihat dalam dokumen perencanaan program di tahun anggaran berikutnya. Di Jepang, tidak ada kekuatan hukum yang mengikat tentang tindak lanjut ini, maksudnya, jika Pemda atau DPRD mengabaikan hasil PR, maka mereka tidak akan mendapat sanksi secara hukum. Akan tetapi, keputusan hasil Program Review ini dilakukan secara terbuka di depan masyarakat, sehingga tentu menjadi perhatian penting bagi mereka yang hadir. Inilah nilai prestisius yang diandalkan Program Review. Oleh sebab itu, tidak heran jika 73 persen hasil PR di Jepang ditindaklanjuti ke dalam proses perencanaan program berikutnya. Dengan kata lain, Program Review memiliki nilai prestisius tersendiri bagi pemerintah Jepang karena proses dan hasil evaluasinya dilakukan dan diputuskan secara terbuka.

2. Pelaksanaan Program Review

Program Review dapat dilakukan secara *offline* melalui tatap muka langsung dan dapat pula disiarkan secara langsung melalui aplikasi berbasis internet. Dalam prosesnya, diskusi PR ini tidak mereview semua program pemerintah, namun hanya program tertentu saja yang sebelumnya telah dipilih oleh kepala daerah dan panitia pelaksana. Pelaksanaan diskusi juga dibatasi hanya sekitar 1 jam untuk setiap program. Tempat pelaksanaan, aturan, dan alur proses diskusi sudah dipersiapkan sedemikian rupa serta dilakukan secara runut.

3. Siapa Saja yang Terlibat dalam Program Review?

Dalam diskusi Program Review, pihak yang terlibat adalah pengelola program, tenaga ahli, dan praktisi, yaitu:

a. PNS pelaksana program
b. Evaluator yang akan memberikan opini, masukan, dan komentar atas program (misal: PNS dari daerah lain atau praktisi profesional)
c. Warga Penilai (warga terpilih), dan
d. Masyarakat umum (yang hadir langsung atau via daring)

Salah satu kelebihan metode Program Review adalah menghadirkan pendapat (mata pengawasan) dan cara pandang dari pihak lain (kacamata pihak luar) dalam suatu forum diskusi. Hal ini sebelumnya tidak ditemukan pada diskusi internal yang dilakukan oleh lembaga pemerintah. Kehadiran serta pemikiran dari para ahli dan

praktisi dari luar penyelenggara program ini akan memberikan sudut pandang dan penilaian terkait program. Karena tenaga ahli dan praktisi ini merupakan orang yang berpengalaman dan memiliki pengetahuan langsung di lapangan.

B. Konsep Dasar dan Prinsip Program Review

1. Cara Pandang dan Konsep Dasar

Ditilik dari maksud dan tujuan PR yang dipraktikkan di Jepang, tampaknya cara pandang yang lekat dengannya adalah *open government.* Merujuk pada oecd.org, cara pandang *open government* adalah nalar berpikir yang menghendaki pemerintah bertindak transparan, memberikan akses layanan dan informasi, serta tanggap atas ide-ide baru, permintaan, maupun kebutuhan. Dalam buku yang diedit oleh Larry Diamond (2003), Cara pandang seperti ini bisa diklasifikasikan ke dalam kategori mengembangkan demokrasi pada tata kelola pemerintahan (*developing democracy*).[1] Dengan cara pandang *open government* tersebut, maka konsep dasar Program Review dirumuskan dalam tiga hal berikut ini:

a. Diskusi Bersama Masyarakat

Pentingnya proses diskusi yang melibatkan masyarakat baik sebagai penilai (dipilih secara acak) maupun sebagai partisipan (hadir *offline*/daring). Forum diskusi PR harus terbuka, mudah dipahami, dan dapat diikuti oleh siapa pun.

b. Mengevaluasi Hasil Program Pemerintah

Metode PR bukan sekadar mengecek aspek administrasi pelaksanaan suatu program/kegiatan. Metode ini juga mengevaluasi kebermanfaatan program bagi masyarakat (*outcome/impact*). Oleh karenanya, metode PR menilai dan memutuskan "nasib" program pemerintah yang dilakukan pada periode waktu berikutnya.

c. Berbagi Penilaian dan Tantangan

Diskusi Program Review bukan sebagai forum atau kesempatan bagi birokrat (PNS) menjelaskan suatu tindakan pelayanan melalui nalar teknokratis dan administrasi birokrasi kepada publik. Justru sebaliknya, diskusi PR menjadi forum

1. Larry Damond, *Developing Democracy: Toward Consolidation (*Yogyakarta: IRE, 2003).

pertanggungjawaban atas penggunaan uang rakyat untuk pelayanan masyarakat. Maka dari itu, dalam PR, birokrat (PNS) penanggung jawab program berbagi pandangan dan pemikiran dengan evaluator (PNS dari daerah lain atau praktisi profesional). Kemudian warga penilai (masyarakat terpilih acak) akan memberikan penilaian (evaluasi) atas kemanfaatan program yang telah dilaksanakan.

2. Prinsip Dasar Program Review

Ada 5 prinsip dasar dalam proses pelaksanaan Program Review, diantara yaitu:

a. Diskusi Berbasis Program

Diskusi harus fokus pada program yang telah selesai dilaksanakan serta menghasilkan keputusan konkret mengenai manfaat program tersebut, karena target PR adalah menilai kemanfaatan suatu program pemerintah bagi masyarakat.

b. Diskusi Melalui Lembar Program (Lembar Informasi Program dan Lembar Evaluasi Program)

Proses diskusi yang memakai metode PR dipandu dengan Lembar Informasi Program yang harus dibuat dan diisi oleh PNS pengampu program serta Lembar Evaluasi Program yang akan diisi oleh warga penilai. Kedua lembar program ini berfungsi sebagai alat kendali dan kontrol untuk memastikan seluruh variabel evaluasi program telah dibahas. Format Lembar Informasi Program dibuat sama/seragam, agar bisa digunakan untuk membandingkan dengan program yang lain. Lembar Informasi Program berisi dasar hukum, target, kegiatan nyata, biaya dan pengalaman, dan lain sebagainya. PNS pengampu program memaparkan dan menjelaskan secara terperinci kepada evaluator, warga penilai, dan masyarakat yang menghadiri diskusi. Setelah paparan dan penjelasan selesai, diadakan diskusi dengan evaluator melalui mekanisme tanya jawab.

c. Diskusi dengan Pihak Luar

Pihak luar yang dimaksud adalah evaluator yang merupakan pihak di luar pelaksana program yang objektif, memiliki sudut pandang berbeda, pengalaman kerja serupa, dan sebaiknya (meski tidak harus) memiliki pengetahuan mengenai program pemerintah. Pihak evaluator akan menyampaikan pandangannya berbasis data lapangan, pengetahuan, dan pengalaman. Sebagai evaluator, mereka bisa juga berperan sebagai pemantik diskusi, bertanya, dan mengekspos hal yang mungkin sulit diungkapkan langsung oleh pengampu program dari pemerintah maupun dari masyarakat.

d. Diskusi Secara Terbuka

Diskusi Program Review berlangsung terbuka, dilakukan secara langsung (*offline*) dan dapat didukung dengan metode daring (misalnya: YouTube) agar dapat disaksikan secara lebih luas. Maka dari itu, proses dan hasil diskusi menjadi serius dan bisa dipertanggungjawabkan.

Manfaat diskusi terbuka bagi masyarakat antara lain: bisa mengetahui besaran anggaran, praktik penggunaan anggaran, serta mengetahui isi dan kualitas program yang dilaksanakan pemerintah untuk mereka. Dengan mengetahui isi program dan anggarannya, akhirnya masyarakat merasakan menjadi bagian dari program tersebut. Pada akhirnya, suasana seperti ini bisa membangun dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

e. Diskusi dengan Hasil yang Jelas

Keputusan diskusi pada metode Program Review ini harus jelas dan konkret, apakah program dilanjutkan, diperbaiki, atau dihentikan. Termasuk pula jika diperbaiki, maka perbaikkan seperti apa yang harus dilaksanakan. Terutama karena dilakukan pada tempat terbuka serta waktu yang diketahui, maka hasil akan terpantau bersama. Keputusan akhir pada diskusi PR, berasal dari warga penilai yang mengisi Lembar Evaluasi Program dengan memilih satu dari beberapa pilihan keputusan. Hasil PR ini tidak memiliki kekuatan hukum, tetapi pihak pemerintah melalui metode PR ini secara tidak langsung diminta pertanggungjawabannya oleh masyarakat penerima manfaat.

C. Syarat Penyelenggaraan Program Review

1. Komponen

Penyelenggaraan Program Review membutuhkan sejumlah komponen yang harus dipenuhi, antara lain: penyelenggara Program Review, evaluator program, warga penilai, lembar informasi dan lembar evaluasi program, serta tempat pelaksanaan diskusi. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

a. Penyelenggara Program Review

Penyelenggara Program Review adalah kepala daerah sementara yang bekerja di lapangan adalah PNS. Di Jepang beberapa daerah sengaja memilih PNS yang berusia sekitar 30 tahun dan dipilih atas rekomendasi kepala bagian/dinas tujuannya untuk memberdayakan kapasitas mereka .

b. Evaluator

Terdiri dari 4-6 orang tenaga ahli dan praktisi dari luar yang terpilih berdasarkan kompetensi dan pengalaman yang dimilikinya. Di Jepang, personel evaluator biasanya PNS daerah lain, pengacara, pimpinan perusahaan dan lain sebagainya. Evaluator merupakan ahli yang tidak harus memiliki pengalaman langsung di bidangnya, tetapi ia dapat memberikan pendapat yang objektif dan logis.

c. Warga Penilai

Warga penilai merupakan warga terpilih dari daerah program yang sedang di review. Biasanya berjumlah sekitar 20 orang. Mereka dipilih secara acak berdasarkan data kependudukan dengan tujuan agar semua warga memiliki peluang yang sama sebagai warga penilai. Warga penilai pun berasal dari berbagai macam latar belakang yang berbeda sehingga diharapkan akan dapat memberikan pandangan atau penilaian yang beragam. Selain itu, panitia pelaksana pun harus memastikan kembali keberagaman warga penilai yang akan diundang baik secara usia, jenis kelamin, pekerjaan, dan lain sebagainya. Setelah terpilih, warga penilai akan menerima surat permintaan dari penyelenggara Program Review. Mereka pun dapat menolak atau bersedia sebagai warga penilai.

d. Lembar Informasi Program dan Lembar Evaluasi Program

Lembar Informasi Program memberikan informasi secara ringkas, rinci, dan informatif terkait program kepada evaluator dan warga penilai. Lembar Evaluasi Program adalah lembar isian untuk menuliskan hasil evaluasi program yang diisi oleh warga penilai setelah mengikuti diskusi Program Review yang menghadirkan penjelasan dan tanya-jawab antara PNS pengampu program dengan para evaluator.

e. Tempat Pelaksanaan Diskusi

Tempat diskusi dapat menggunakan ruang kantor pemerintah yang bisa diatur sesuai tata letak standar pelaksanaan diskusi Program Review. Tempat yang disediakan harus mempertimbangkan daya tampung warga masyarakat yang secara sukarela hadir secara langsung, di samping delegasi warga yang terpilih sebagai penilai.

2. Kerangka Waktu Pelaksanaan

Pelaksanaan Program Review disesuaikan dengan siklus tahun anggaran atau pembangunan. Tahun anggaran di Jepang dimulai pada bulan April dan berakhir pada bulan Maret tahun berikutnya. Jadi, pelaksanaan Program Review biasanya berlangsung pada saat tahun anggaran berjalan telah memasuki semester kedua (antara Juli-November) dan perencanaan program/kegiatan tahun anggaran berikutnya sampai pada tahapan kompilasi berbagai usulan. Khusus pemerintah nasional, waktunya ditentukan bulan Juni dan November. Sehingga, hasil keputusan Program Review di daerah bisa langsung diintegrasikan ke dalam proses perencanaan program/kegiatan saat itu (n+1). Namun, untuk pemerintah pusat tindak lanjut hasil Program Review baru bisa diintegrasikan ke dalam proses perencanaan program/kegiatan tahun anggaran berikutnya (n+2).

D. Manfaat Langsung Program Review

Di Jepang sendiri, ada sejumlah manfaat yang telah diperoleh berbagai pihak sejak penyelenggaraan Program Review. Pengalaman dan manfaat yang diperoleh dari mempraktikkan PR ini, akhirnya menjadi pembelajaran yang berguna bagi Jepang untuk menjalankan reformasi pemerintahan secara lebih optimal dan mendalam. **Salah satu reformasi pemerintahan yang diperoleh dengan menyelenggarakan PR adalah membuka partisipasi masyarakat dalam proses evaluasi pembangunan.** Memang pada saat ini, berbagai bentuk partisipasi masyarakat *(voice, access, control)* ke dalam tata kelola pemerintahan telah terjadi di berbagai negara. Terutama pada proses perumusan dokumen tujuan pembangunan berkelanjutan (SDGs) dan pelaksanaan komitmen global ini sejak tahun 2015. Metode

PR di Jepang melibatkan warga penilai yang diakui sebagai bentuk partisipasi masyarakat secara nyata untuk menilai kemanfaatan suatu program pemerintah. Pada praktiknya warga penilai awalnya hanya mendengarkan diskusi yang berlangsung antara evaluator (tenaga ahli seperti; PNS dari pemda lain, advokat, dan praktisi lainnya) dengan PNS penanggung jawab program. Setelah diskusi dirasa cukup, warga penilai kemudian menilai program tersebut melalui lembar evaluasi program dan dimungkinkan untuk memberikan tanggapan, komentar atau pernyataan.

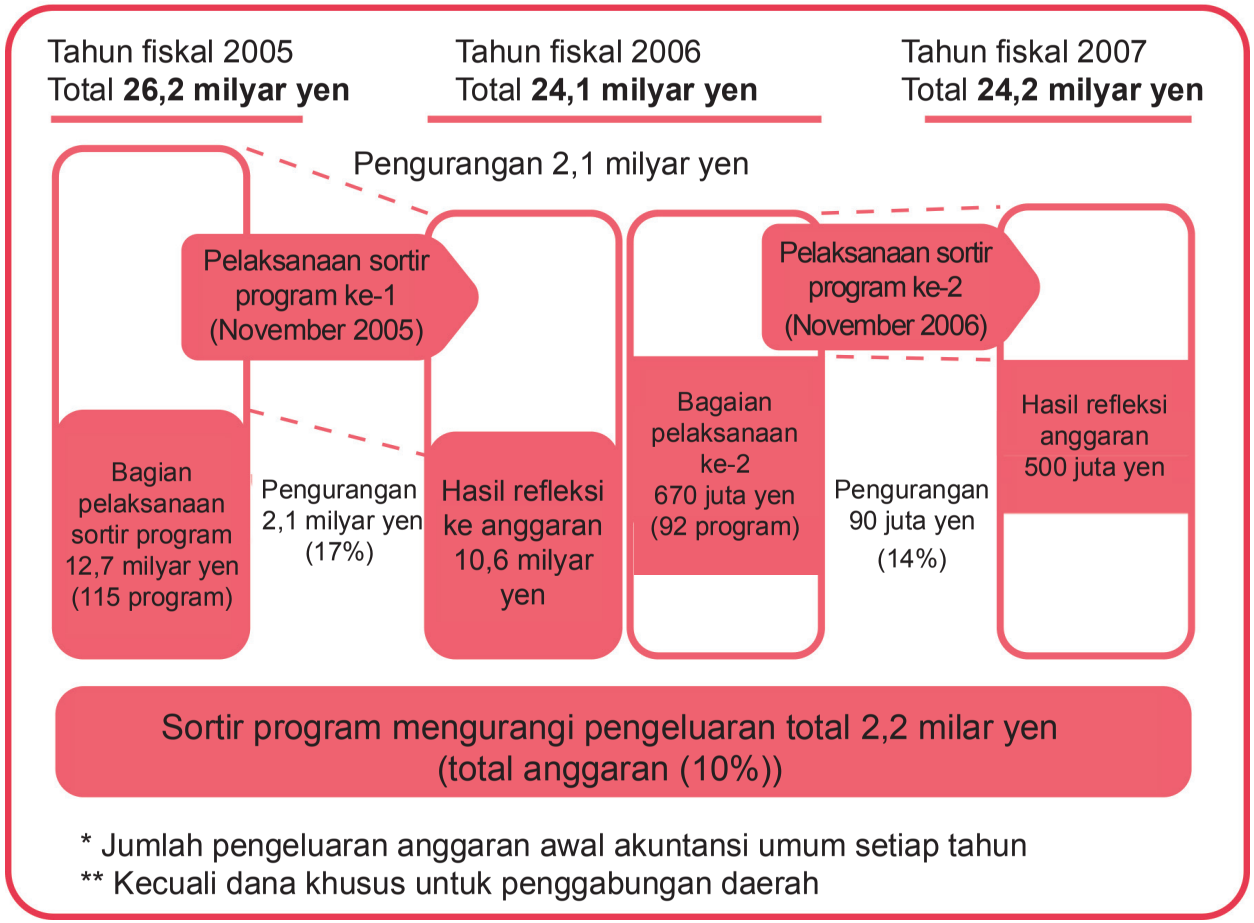
Warga penilai yang dipilih secara acak telah membuka kesempatan bagi masyarakat untuk mengekspresikan pandangan dan pendapatnya *(voicing, articulating)*. Selama ini di Jepang, warga yang berbicara di forum diskusi (rasio berbicara di forum) rata-rata sekitar ±4,7%, sementara di negara lain, Jerman misalnya, warga yang berbicara di dalam forum rata-rata ±5,0%. Jika dilihat secara khusus di antara warga perempuan penilai di Jepang, terutama setelah tahun 2018, rata-rata rasio angkat tangan sudah lebih dari 40% dari total peserta yang hadir dalam diskusi. Meski demikian, metode acak dalam memilih warga penilai, memiliki beberapa catatan kritis. Salah satunya dari sudut pandang perlindungan informasi data pribadi para warga penilai yang terpilih dan metode statistik yang digunakannya. Meskipun terdapat catatan kritis, metode ini semakin diperkenalkan sebagai metode yang lazim (mudah dan sederhana) untuk mendengarkan berbagai pandangan dan pendapat warga.

Selain memberikan manfaat pada bentuk partisipasi masyarakat secara nyata, ada beberapa manfaat nyata lainnya yang dihasilkan oleh metode Program Review. Salah satu manfaat yang menonjol adalah terpangkasnya anggaran belanja program yang dinilai sebagai pemborosan. Metode menilainya adalah memilah program yang tidak efisien secara anggaran, atau tidak diperlukan oleh masyarakat. Manfaat lain dari PR tentu sama penting dan menariknya. Manfaat-manfaat tersebut penting disampaikan sebagai pembelajaran berharga bagi siapapun, baik dari pengalaman praktik PR di daerah maupun di nasional. Berikut ini akan diuraikan berbagai manfaat nyata dari praktik metode Program Review di Jepang.

1. Menghemat Anggaran Belanja Pemerintah

Capaian hasil yang paling jelas dilihat dari penyelenggaraan PR adalah menghemat anggaran belanja pemerintah. Anggaran belanja program yang dikategorikan pemborosan dipangkas, sehingga berdampak pada efisiensi anggaran belanja program pemerintah. Sebagai gambaran adalah Pemda Kota T di Prefektur Shiga yang saat itu kondisi finansialnya sedang lesu. Dengan menyelenggarakan PR, Pemda tersebut berhasil menghemat anggaran belanja hampir 10% dari keseluruhan komponen anggaran belanja Pemda. Sementara itu, pemerintah pusat pun berhasil memangkas anggaran belanja tahunannya mulai dari minimal ¥160 miliar sampai maksimal ¥1,3 triliun. Jumlah total akumulasi pemangkasan anggaran belanja pemerintah pusat, dari semua program yang direview sejak tahun 2009 hingga sekarang, mencapai hampir ¥8 triliun. Angka ini setara dengan sekitar 8% jumlah anggaran belanja tahunan (*general account budget*) yang dikelola negara.

Penghematan Anggaran Sebagai Hasil Program Review



Penghematan Anggaran Pemerintah Pusat Melalui Program Review

Tahun fiskal penyelenggaraan	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Jumlah yang dapat dihemat (dalam 100 juta Yen)	9.692	3.508	13.000	4.500	4.500	1.600	2.800

- Sumber: Sekretariat Kabinet, dan lain sebagainya
- Pada tahun 2009, 2010, dilakukan sebagai program review
- Setelah tahun 2011, adalah jumlah sementara

Program-program yang menjadi target pemangkasan anggaran adalah program yang sudah ada, namun apabila dibiarkan cenderung bersifat rutin setiap tahun (pemborosan). Sehingga, manfaat penghematan belanja tidak hanya pada tahun anggaran berjalan, tetapi berlanjut ke tahun-tahun berikutnya. Walaupun jumlah penghematan belanja per tahunnya sedikit, jika dilakukan berulang-ulang setiap tahunnya, maka manfaatnya akan terakumulasi tahun demi tahun, sehingga terwujud pengurangan belanja program dalam jumlah besar.

2. Memperbaiki Kualitas dan Capaian Program

Japan Initiative telah bekerja sama dengan sejumlah Pemda untuk menyelenggarakan Program Review. Hal yang menarik dari PR ini adalah hasil review program ditindaklanjuti menjadi program lanjutan pada tahun anggaran berikutnya. Program lanjutan yang dimaksud dapat sama dengan program sebelumnya ataupun program yang telah dimodifikasi. Hasil-hasilnya bisa diperiksa seperti yang tergambar pada tabel di bawah ini (tabel rasio hasil Program Review). Tabel tersebut menggambarkan bahwa di antara 2.296 program yang telah direvisi selama ini terdapat 2.063 program yang dihapus, direvisi total dari nol, dan diperbaiki. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, pihak Pemda kemudian menghapus 1.815 program. **Dengan demikian, kita dapat menyimpulkan bahwa di antara program pemerintah yang dievaluasi dengan menggunakan metode PR berhasil direformasi sebanyak 73% dari total program.**

Tabel Rasio Hasil Program Review yang Dimanfaatkan untuk Reformasi Program Pemerintah, Berdasarkan Hasil Survei Semua Pemda Penyelenggara Program Review

Rasio dicerminkan hasil sortir

73%

Selain program yang sedang dibahas, program yang sesuai dengan hasil sortir, atau yang diperlakkan yang lebih ketat dari sortir program.

Hasil Sortir

Respon Pemda

	Total	Cabut, Pindahkan	Revisi Total	Perbaikan	Sama dengan sekarang, Diperbesar	Sedang dibahas dll.
Cabut, Dipindahkan	455	176	68	156	45	10
Revisi dari 0	131	9	40	66	9	
Perbaikan	1.477	35	83	1.113	214	32
Sama dengan sekarang Diperbesar	231	1	1	67	159	3
Sedang dibahas, dll	2	0	0	0	0	2
Total	2.296	221	192	221	427	54

Sering ada kritikan "Sortir Program adalah aksi pertunjukkan" tetapi 73% Hasil sortir telah dicerminkan secara pasti.

Penjelasan tentang bentuk dan reformasi program yang terjadi melalui Program Review menjadi penting dilakukan. Penjelasannya tentu berpijak pada beberapa kasus nyata, proses diskusi PR dan hasil yang dicapainya, serta tindak lanjut Pemda setelah menerima hasil tersebut. Sebelum dijelaskan lebih lanjut, penting untuk dipahami bersama bahwa secara substansial PR telah meningkatkan kualitas administrasi pelaksanaan program dan menumbuhkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Kedua hal ini merupakan manfaat yang sangat besar dari PR, selain manfaat pemangkasan anggaran belanja program.

3. Mengubah Pola Pikir Pegawai Pemerintah

Program Review di Jepang telah berhasil mengubah pola pikir (*mindset*) para pegawai pemerintah (PNS). Para PNS yang terlibat dalam kegiatan diskusi PR, mengalami perubahan kesadaran atas tanggung jawab pekerjaannya. **Hasil survei yang dilakukan terhadap PNS Pemda Kota Osaka Jepang menunjukkan bahwa lebih dari 80% dari total PNS yang terlibat merasakan manfaat Program Review.**

Hasil Survei Perubahan Perilaku PNS

Reformasi Kesadaran Pegawai Pemerintah

- Lebih dari 80% pegawai merasakan efeknya (Kota Osaka) Total 90% lebih menjawab "membawa kepada reformasi kesadaran pegawai", "sangat merasakan pentingnya akuntabilitas", dan "membawa kepada peninjauan ulang program dari sudut pandang luar".

  Di kota lain pun, pegawai menjawab "menjadi pendorong untuk memikirkan pentingnya program itu sebenarnya", "menjadi pendorong untuk memikirkan kembali upaya-upaya dalam menyampaikan isi program (keberadaan keterbukaan informasi) supaya dapat mudah dimengerti, dan lain-lain.

Gambar di atas memperlihatkan bahwa lebih dari 90% responden menjawab tiga jawaban berikut ini, yaitu:

a) Mengubah kesadaran pegawai (*mindset* baru PNS),
b) Merasakan pentingnya akuntabilitas,
c) Memikirkan kembali programnya setelah mendapat pandangan evaluator.

Data-data dari Pemda lain yang dilakukan survei juga menunjukkan jawaban PNS seperti berikut:

a) PR menjadi kesempatan untuk memikirkan perlunya program yang sesuai dengan kebutuhan,
b) PR menjadi kesempatan untuk memikirkan kembali seni-seni dan cara untuk menyampaikan konten program (transparansi informasi) yang baik, dan seterusnya.

Pola berpikir PNS Indonesia yang cenderung bekerja dengan memilih program yang aman dan nyaman (menghindari risiko), terjadi pula dengan PNS di Jepang. Pada dasarnya, PNS di Jepang sering menuntut pekerjaan yang menghindari masalah atau hal baru. Termasuk juga bekerja yang mengulangi pekerjaan atau program serupa seperti pada waktu sebelumnya. Namun demikian, setelah mengikuti Program Review, para PNS akhirnya terbuka wawasannya dan berpengalaman dalam mengelola administrasi dan substansi program yang berkualitas. Termasuk, mengisi lembar informasi program dan menjelaskannya kepada evaluator dari luar lingkungan Pemda di tempat terbuka, serta menjawab berbagai pertanyaan. Pembiasaan seperti ini dapat mengembangkan kapasitas PNS menjadi lebih baik, responsif dan dapat dipercaya.

Selain itu, pelaksanaan Program Review dapat menjadi suatu kesempatan yang baik bagi PNS untuk belajar dan praktik secara langsung tentang evaluasi pembangunan maupun meningkatkan keterampilan komunikasi. PNS yang terlibat dalam Program Review, mereka harus menjelaskan kepada evaluator maupun warga penilai mengenai program yang akan direview. Sehingga dia akan dituntut untuk mempelajari program tersebut secara lebih mendalam. Kemudian, PNS tersebut akan dituntut untuk belajar dan meningkatkan keterampilan komunikasi publik terutama untuk memberikan penjelasan mengenai seluk beluk program kepada masyarakat awam.

PNS Muda dalam Tim Penentu Program (Kota Nigata)

Dalam rangka menyelenggarakan PR, dibentuk Tim Penentu Program yang terdiri dari PNS berusia sekitar 30-an. Para PNS muda ini direkomendasikan oleh masing-masing kepala bagian/dinas. Mereka inilah yang menentukan program yang akan direview di lingkungan Pemda.

Keterlibatan Aktif dari Kepala Daerah (Kota Yanai, Kota Awaji)

- Kepala Daerah menghadiri sesi persiapan untuk wawancara semua pengampu program target yang akan direview (Kota Yanai).
- Semua kepala SKPD hadir pada acara penjelasan Program Review, pelatihan penyelenggaraan (diklat), dan pada hari penyelenggaraan Program Review (Kota Awaji).
- Pada hari penyelenggaraan Program Review, kepala daerah sepanjang hari ikut mendengarkan bersama warga (Kota Nara, dan banyak Pemda lain)

Dari beberapa catatan pembelajaran di atas jelas sekali bahwa metode Program Review yang diselenggarakan di banyak Pemda Jepang memang menjadi alat yang efektif untuk mengubah kesadaran PNS.

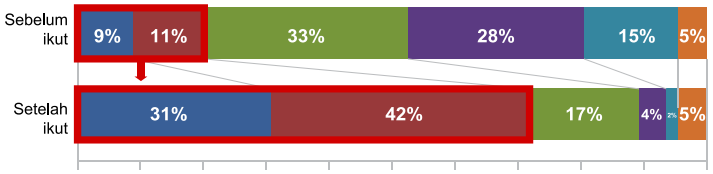
4. Meningkatkan Kesadaran Warga akan Hak-Hak Kewarganegaraan

Warga Jepang yang mengikuti diskusi Program Review meningkat kesadarannya dalam berkewarganegaraan. Terlebih lagi bagi warga penilai yang diundang dalam diskusi tersebut memiliki peranan penting yaitu turut mengevaluasi program pemerintah. Peningkatan kesadaran yang besar itu terjadi pada saat pra dan pasca diskusi Program Review. Gambar berikut ini menunjukkan hasil survei dampak PR kepada warga.

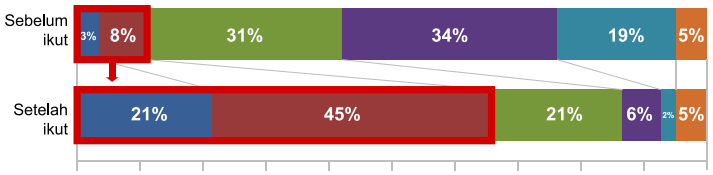
Hasil Angket Penilai Warga dengan Metode Penilai Warga

Perubahan Kesadaran Aksi setelah ikut program review

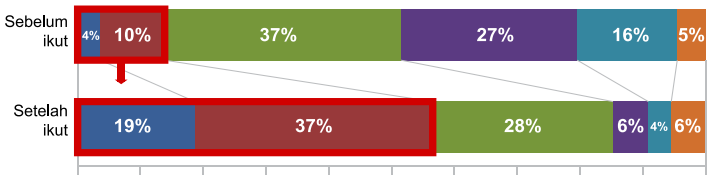
Q1) Tingkat perhatian pada penggunaan pajak

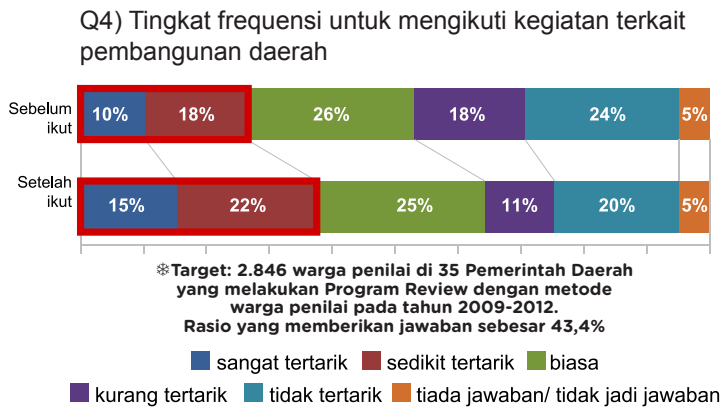


Q2) Tingkat pemahaman terkait konten program pemerintah



Q3) Tingkat perhatian pada informasi Pemerintah dan Dewan



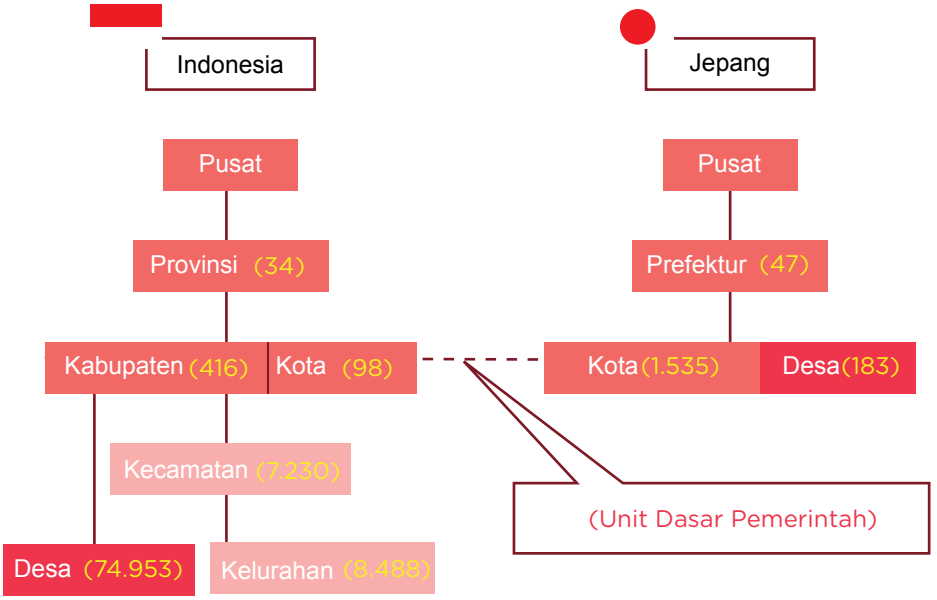


5. Mengevaluasi Tata Kelola Pelaksanaan Program Pemerintah

Dalam Program Review, hal pertama yang dibahas dalam diskusi adalah penilaian apakah program tersebut dibutuhkan atau tidak dibutuhkan oleh masyarakat. Setelah itu, evaluasi menyasar pada pihak yang berwenang (berkuasa dan bertanggung jawab) sebagai pelaksana program. Dalam menilai pelaksana yang lebih layak atas program ini, biasanya dilakukan dengan mengajukan pertanyaan seperti, "apakah program ini kewenangannya pemerintah atau bisa dikerjakan swasta?" Jika jawabannya, pemerintah yang berwenang mengerjakan program tersebut, maka muncul pertanyaan berikutnya, yaitu; "apakah program ini lebih layak dikerjakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah?" Seperti telah disampaikan sebelumnya, bahwa suatu program yang dibutuhkan masyarakat dan menjadi kewenangan pemerintah, maka fokus diskusinya pada tingkatan pemerintah yang berwenang melaksanakannya.

Terkait dengan kewenangan pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, sistem pemerintahan Jepang membaginya ke dalam 3 tingkatan, yaitu; pemerintah pusat, pemerintah prefektur dan pemerintah kota/desa. Sistem pemerintahan Jepang ini mirip dengan Indonesia, dimana pemerintahan dilaksanakan berbasis otonomi daerah. Hanya saja, sistem pemerintahan di Indonesia secara tegas menganut asas otonomi, dimana penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah (provinsi, kabupaten/kota) dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan (UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Sedangkan desa di Indonesia dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dilaksanakan berdasarkan asas rekognisi dan subsidiaritas (UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa).

Perbandingan Struktur Organisasi Pemerintah



Perbedaan Sistem Pemerintahan Jepang dengan Indonesia

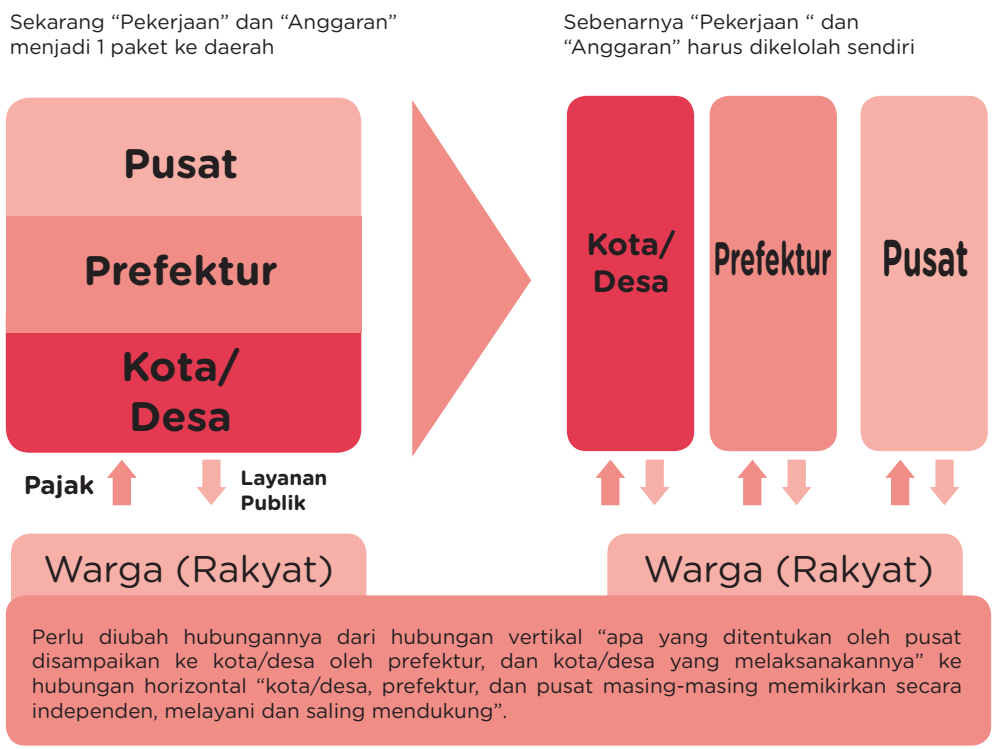
Sebagaimana telah diketahui di Indonesia, bahwa wilayah NKRI terbagi ke dalam daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan daerah otonom, sesuai UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan desa menjadi wilayah di NKRI yang diakui dan dihormati sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat (Pasal 1 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa). Struktur dan sistem pemerintahan di Indonesia ini berbeda dengan Jepang, meskipun terkesan serupa. Gambar perbandingan struktur organisasi pemerintahan Indonesia dan Jepang di atas memberikan pesan bahwa Program Review yang berhasil dilaksanakan di Jepang, kemungkinan besar bisa pula dipraktikkan di Indonesia. Bahkan peluang besar justru terjadi di level desa, karena pemerintahan desa lebih sempit dan memiliki situasi politik yang tidak terlalu kompleks.

Kembali pada ihwal pelaksana program di Jepang. Urusan pemerintahan di Jepang, selain yang berhubungan dengan jaminan sosial, lebih banyak menjadi kewenangan pemerintah daerah. Meski demikian, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya tersebut terikat pada peraturan perundang-undangan yang telah disusun oleh pemerintah pusat. Hal ini relatif sama dengan sistem otonomi daerah dan desentralisasi yang dianut Indonesia. Dengan sistem pemerintah Jepang yang sentralistik, maka 1 (satu) program pemerintah akan tersambung ke dalam 3 tingkat pemerintahan, yaitu; pemerintah pusat, pemerintah prefektur, dan pemerintah kota/desa.

Struktur penyelenggaraan urusan pemerintahan seperti itu memang bermanfaat untuk standarisasi di seluruh Jepang. Tetapi di lain pihak, kendali yang berlebihan dari pemerintah pusat dan prefektur, justru menghilangkan keunikan dan kemandirian daerah. Dengan demikian, menjadi tidak jelas siapa yang harus bertanggung jawab atas suatu masalah. Pemerintah pusat yang mengatur sampai detil ini pada akhirnya menyebabkan manajemen pemerintahan tidak diutamakan. Masalah-masalah inilah yang masih dipersoalkan. Disinyalir pula dengan struktur 3 lapisan vertikal seperti itu, justru menimbulkan ongkos penyelenggaraan yang mahal (*costly*). Mahalnya biaya proses tersebut antara lain:

a. Pemborosan anggaran ketika programnya tidak sesuai dengan kondisi daerah,
b. Kegiatan penyampaian petisi,
c. Aspirasi yang terlalu sering.

Bagan Pola Hubungan antar Pemerintahan di Jepang



Berpijak pada kompleksitas persoalan yang selama ini terjadi, maka penting mendorong pemberlakuan struktur horizontal. Dengan struktur horizontal ini, diharapkan bisa terbangun hubungan kolaborasi dan berbagi peran secara setara di antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam kasus di Indonesia saat ini, pembagian kewenangan mengurus urusan pemerintahan dilakukan berdasarkan klasifikasi urusannya. Ada 3 klasifikasi urusan pemerintahan di Indonesia, yaitu:

a. Urusan pemerintahan absolut (mutlak kewenangannya pusat),
b. Urusan pemerintahan konkuren (berbagi kewenangan antara pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota),
c. Urusan pemerintahan umum (kewenangannya presiden).

Perbandingan lain dapat dilihat di Kanada. Salah satu tujuan pelaksanaan Program Review di Kanada yakni mengurangi belanja pemerintah di saat krisis finansial. Memang sistem pemerintahan Kanada berbeda dengan Jepang dan Indonesia. Kanada lebih maju otonomi daerahnya. Bentuk negara Kanada adalah federasi. Meski

demikian, dalam pelaksanaan Program Review di Kanada juga dilakukan verifikasi pembagian peranan antara pemerintah pusat dan daerah. Alhasil, bisa dipahami bahwa hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah berbeda di setiap negara. Maka sembari menyesuaikan dengan kondisi di setiap negara, perlu mengoptimalkan pembagian peranan antara pusat dan daerah. Program Review ini dapat menyediakan kesempatan yang sangat baik untuk mengoptimalkan pembagian peran tersebut.

E. Manfaat Tidak Langsung Program Review

Manfaat langsung penyelenggaraan Program Review yang telah dijelaskan mengerucut pada pemangkasan anggaran belanja dan revisi program. Ternyata ada manfaat tidak langsung yang diperoleh dari penyelenggaraan Program Review di Jepang, yaitu **menggiatkan kembali pemeriksaan keuangan negara.**

Pihak berwenang di Jepang yang perannya memeriksa pekerjaan pemerintah adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang merupakan badan independen dari kabinet. Pemeriksaan pekerjaan secara internal dilakukan juga dari masing-masing kementerian. Pada saat memeriksa pekerjaan secara keseluruhan, fungsi pemeriksaan BPK berfokus pada aspek legalitas semata. Mengapa demikian? Diperkirakan ada 2 penyebab yang melatarbelakanginya, yaitu:

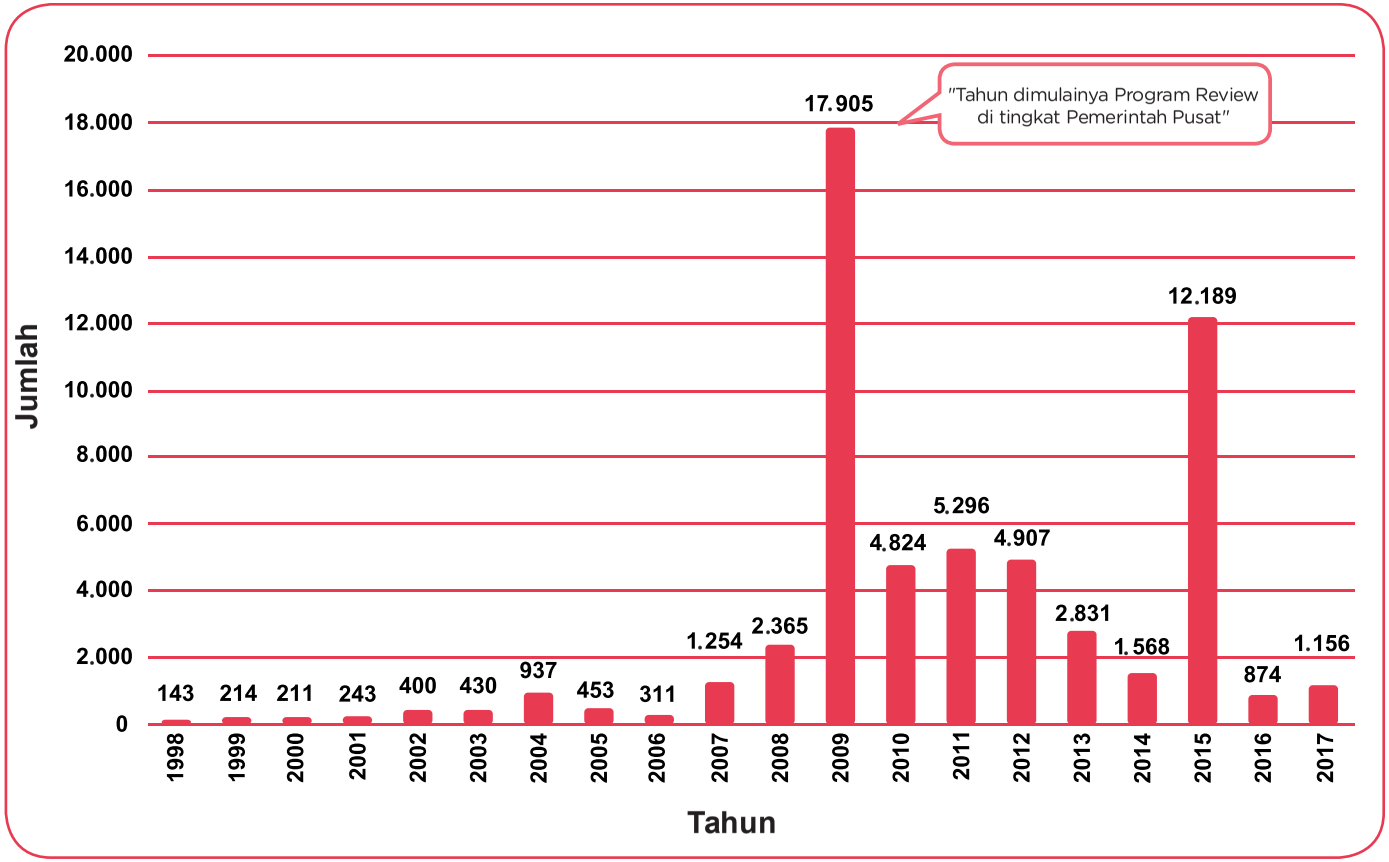
1) Peranan BPK dalam memeriksa pekerjaan selama ini hanya pada aspek legalitas dan akurasinya. Maksudnya, pemeriksaan hanya sebatas cara menggunakan uang dan prosedur yang ditempuhnya, sudah benar atau salah. BPK tidak sampai memeriksa efektivitas dan efisiensi suatu pekerjaan.
2) BPK dalam melaksanakan pemeriksaan, bisa jadi, kekurangan bahan informasi program yang mudah dipahami. Sehingga pemeriksaan cenderung terbatas dan menjadi terkendala untuk memeriksa komponen setiap program secara lebih luas dan mendalam.

Namun demikian, sejak metode Program Review dilaksanakan oleh pemerintah daerah, cara pandang pemeriksaan BPK menjadi berubah. Fokus pemeriksaan BPK menjadi meluas, karena tidak lagi sekedar memeriksa aspek legalitas dan akurasinya, namun

menjangkau sampai aspek kemanfaatan, nilai ekonomi, dan efisiensinya. Terlebih lagi setelah metode Program Review ini mulai diselenggarakan pemerintah pusat pada tahun 2009, temuan pemeriksaaan BPK yang masuk kategori "pemborosan anggaran" pun mengalami peningkatan secara tajam.

Faktor yang mendorong BPK Pemerintah Jepang merevitalisasi kinerjanya adalah meningkatnya perhatian rakyat terhadap peranan dan fungsi pemeriksaan melalui metode Program Review. Terlebih lagi organisasi pemerintah (dinas/badan) yang mengampu program diwajibkan membuat lembar informasi program dalam rangka diskusi Program Review. Dengan demikian, menjadi mudah bagi warga untuk mengetahui pendapatan dan pengeluaran masing-masing program. Begitulah Program Review di Jepang, menghasilkan manfaat tidak langsung yang besar bagi peningkatan kinerja Badan Pemeriksaan Keuangan.

Jumlah Temuan yang Dibahas oleh Dewan Audit Jepang

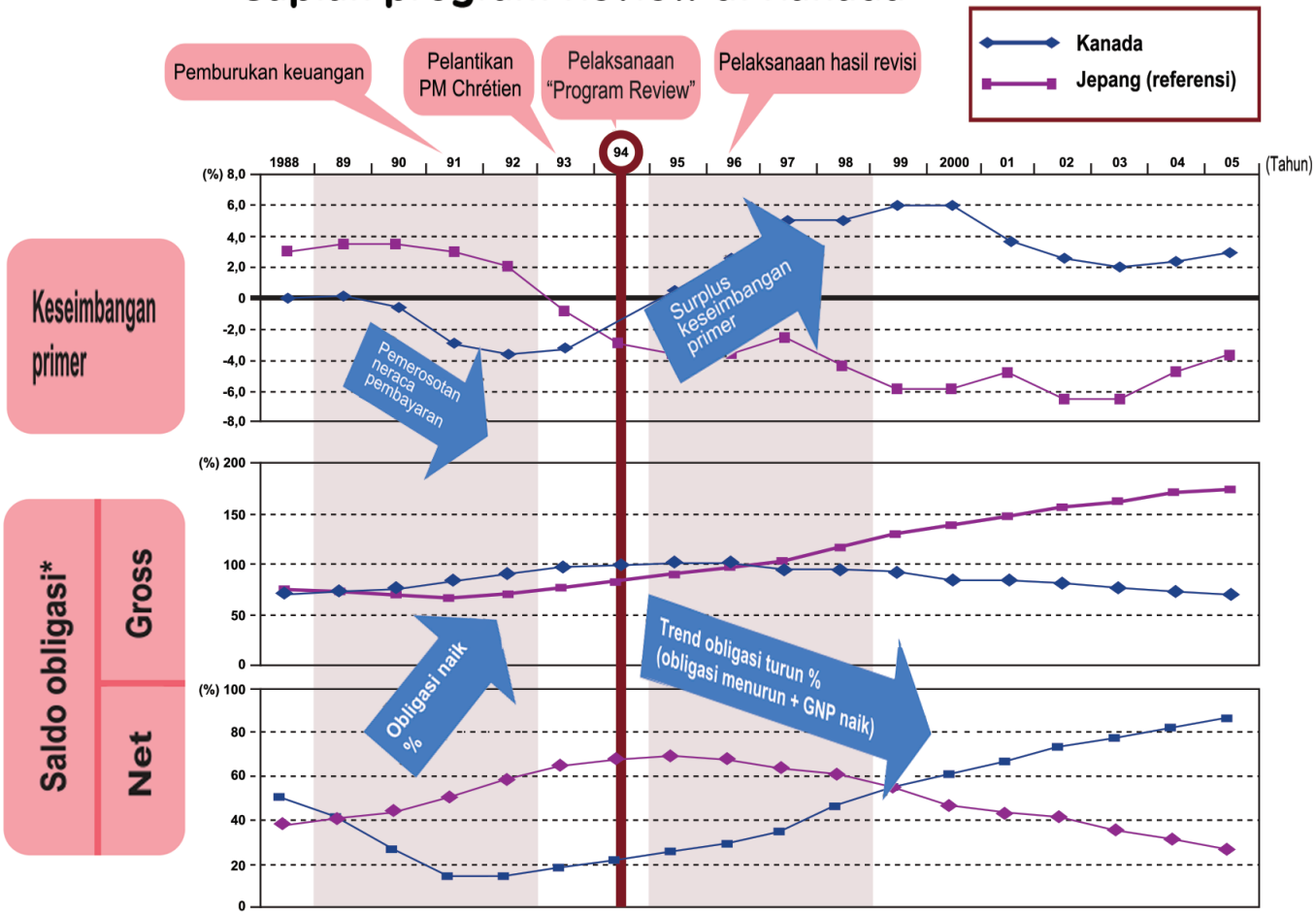


Grafik di atas menunjukkan adanya lompatan kinerja BPK dalam memeriksa keuangan negara. Lompatan terjadi pada tahun 2009, bertepatan dengan penyelenggaraan "Program Review" di pemerintah pusat. Jika dilihat tren data sejak tahun 1998 sampai 2017, nampak dari pemeriksaan keuangan BPK, program-program pemerintah tidak terlalu banyak yang dipersoalkan. Sejak tahun 2009 jumlahnya meningkat dan menghasilkan review BPK kemudian berhasil pemangkasan anggaran yang tinggi, meskipun setelahnya menurun tajam, kecuali pada tahun 2015.

F. Penyelenggaraan Program Review di Kanada

Selain Jepang, Kanada di bawah pemerintah Joseph Jacques Jean Chrétien mulai mengevaluasi program pemerintah dengan metode yang serupa dengan Program Review di Jepang. Partai berkuasa saat itu, Liberal Party of Canada, bertekad menyelesaikan kondisi finansial Kanada yang mengalami defisit pada tahun 1994. Kepemimpinan Perdana Menteri Joseph Jacques Jean Chrétien saat itu berhasil melaksanakan Program Review dengan hasil yang baik dan patut dicontoh negara lain dalam menyehatkan keuangan negara.

Capian program Review di Kanada



*Definisi properti dan obligasi berbeda-beda tergantung negara, maka tidak bisa dibandingkan secara akurat. (Sumber: OECD)

Dengan "Program Review", Kanada mengubah dari "kurang baik dalam keuangan menjadi "pintar" dalam keuangan".

Mekanisme Pelaksanaan Program Review di Kanada

Garis Dasar

[Tujuan]
Mendefiniskan kembali peranan pemerintah melalui meninjau kembali berbagai program oleh pemerintah federal selain pengeluaran pengalihan kepada pemerintah daerah sampai ke akar-akarnya (bukan pengurangan secara seragam terhadap seluruh program, tetapi mengekstraksi hal-hal yang sungguh harus dilakukan oleh pemerintah, dan dari program antara itu pengeluaran dikurangi sesuai dengan priortas).

[Cara Pelaksanaan]
Pada Februari tahun 1994 Pengumuman tentang permulaan pelaksanaan Program Review

Pengumuman enam standar (lihat gambar di bawah)
Revisi sendiri oleh setiap kementerian (tidak bisa sampai mewujudkan pengurangan pengeluaran besar)

↓

Kementeria Keuangan dan Sekretariat Jenderal Komite Keuangan Nasional mengusul target pengurangan selama 4 tahun kepada setiap kementerian

↓

Pelaksanaan revisi kembali oleh setiap kementerian

- Menanggung jawabkan perwujudan target pengurangan

↓

Peninjauan kembali terhadap revisi ole setiap kementerian

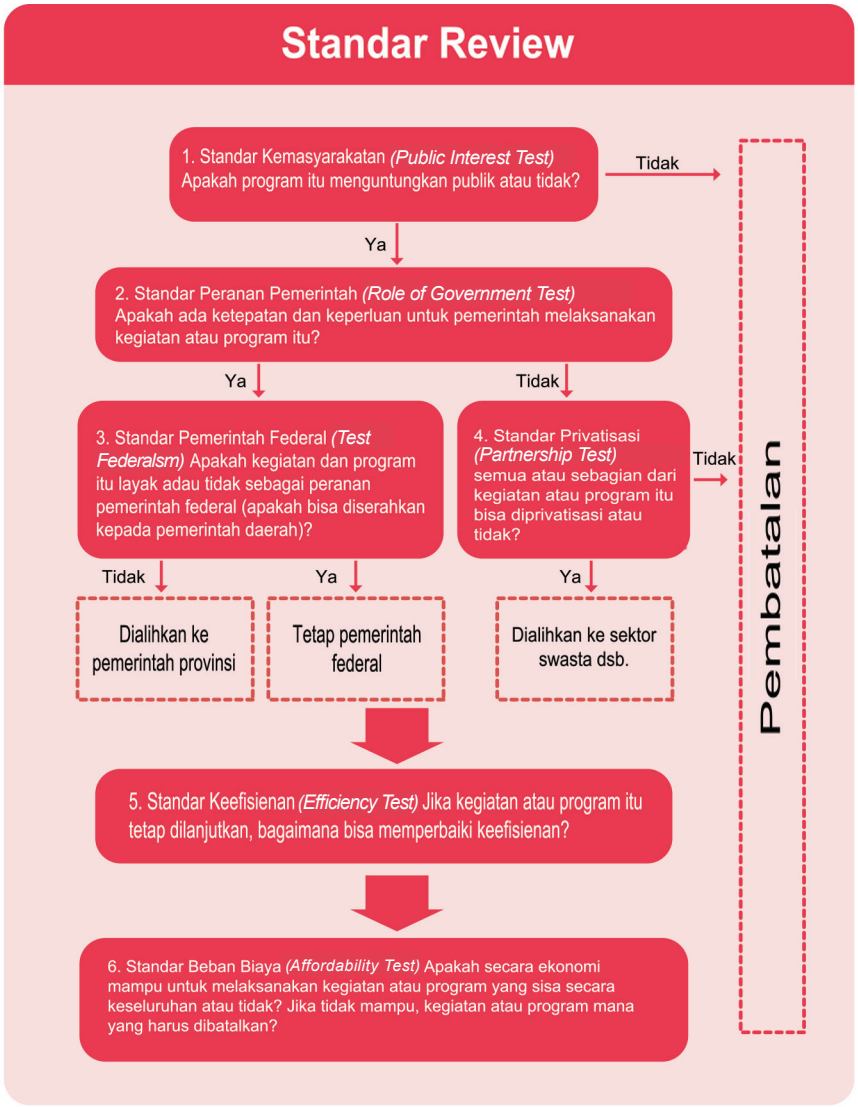
- Peninjauan kembali oleh Kementerian Keuangan dan Komite Keuangan Nasional
- Peninjauan kembali oleh Komite dan menteri muda permanen
- Peninjauan kembali oleh Komite yang terdiri dari anggota kabinet

Usulan target (kerangka) dalam level makro

Penyesunan dalam level mikro

Pada Februari tahun 1995 mendapatkan persetujuan dari kabinet dan dimasukkan ke dalam anggaran tahun 1995 (-9% jika dibanding dengan tahun sebelumnya).

Sumber: "Reformasi Manajemen Terhadap Anggaran dan keuangan dengan Mengintroduksi Ide dan Metode Pengelolaan di Swasta". (Pusat Penelitian Kebijakan Keuangan secara keseluruhan di Kementerian Keuangan, Juni tahun 2001)



Pelaksanaan Program Review di Kanada bertujuan mengurangi anggaran belanja program pemerintah secara berani. Karena itu butuh strategi yang jelas dan dilaksanakan melalui perjuangan semua instansi pemerintah/kementerian. Berikut rincian 6 standar Program Review di Kanada :

a. **Standar sifat publik:** Apakah program itu dapat memberikan kontribusi bagi kepentingan publik?
b. **Standar peran pemerintah:** Apakah ada keperluan dan kebenaran melaksanakan program itu?

c. **Standar pemerintah federasi:** Apakah program itu lebih layak dikerjakan pemerintah federasi atau pemerintah daerah?
d. **Standar swasta:** Apakah program itu bisa dipindahkan semua atau sebagian ke pihak swasta?
e. **Standar efisiensi:** Apabila program itu dilanjutkan oleh pemerintah federasi, bagaimana efisiensi dapat diperbaiki?
f. **Standar beban biaya:** Program-program akan dilanjutkan setelah di review, apakah masih sanggup melakukan semua program dari segi anggaran atau tidak? Kalau anggaran tidak cukup, program mana yang dicabut?

1. Perbedaan Program Review di Jepang dan Kanada

Standar Program Review di Jepang dan Kanada terlihat sama namun berbeda. Perbedaan antara Program Review Kanada dan Jepang terletak pada keberaniannya mengurangi jumlah program berdasarkan prioritas yang diukur dari 6 standar. Program Review di Kanada akan mengurangi jumlah program agar seluruh anggaran belanja program menjadi lebih kecil daripada target jumlah anggaran belanja secara total. Dengan metode tersebut mereka berupaya untuk mengurangi anggaran belanja sampai tuntas. Secara keseluruhan, pemerintah Kanada pada saat itu memastikan agar struktur APBN tidak defisit. Oleh karena itu, struktur APBN dibuat dalam kondisi surplus atau setidaknya dalam keseimbangan primer (*primary balance*). Kondisi keuangan seperti ini bertujuan untuk tidak menambah jumlah utang.

KANADA

Setahun paska pelaksanaan Program Review (1995), Kanada berhasil mengubah keseimbangan primer dari defisit ke surplus. Upaya Pemerintah Federasi Kanada ini berlanjut walau ada pergantian Perdana Menteri. Bahkan, Pemerintah Stephen Joseph Harper, dari *Conservative Party of Canada* (berdiri Januari 2006), sejak 2011 berhasil mengubah kondisi keuangan Kanada yang defisit parah. Rezim partai konservatif ini melakukan *"Strategic and Operating Review"* untuk mengubah kondisi keuangan menjadi surplus pasca mengalami krisis keuangan pada 2009, karena pengaruh "*The global financial crisis*". Catatan penting dan menarik dari Program Review Kanada ini adalah aspek pelembagaannya dan komimennya. Meskipun terjadi pergantian kepemimpinan pemerintahan, dari Joseph Jacques Jean Chrétien (*Liberal Party of Canada*) ke Stephen Joseph Harper (*Concervative Party of Canada*), Program Review tetap berlanjut. Bahkan, meskipun haluan ideologi partai yang memimpin pemerintahan berbeda, Program Review tidak terputus.

JEPANG

Komitmen dan pelembagaan pada Program Review terjadi pula di Jepang. Program Review yang dimulai pada 2009 di bawah pemerintah *Democratic Party of Japan*, berlanjut pula pada 2012, meskipun beralih ke pemerintah koalisi Liberal Democratic Party dan Komeito. Program Review bukan sesuatu yang sementara, tetapi telah ditetapkan di berbagai negara sebagai upaya yang mutlak diperlukan bagi penyelenggaraan pemerintahan. Program Review juga dimanfaatkan dengan berbagai tujuan sesuai dengan kondisi yang berbeda-beda di setiap negara.

Bagian 3

Praktik Program Review di Jepang

A. Panduan Pelaksanaan Program Review

Bagian ini menguraikan hal-hal penting dalam menyelenggarakan Program Review. Bagaimana persiapannya? Bagaimana menyelenggarakan Program Review secara benar? Apa yang harus dilakukan? Beberapa pertanyaan ini perlu diperhatikan dalam penyelenggaraannya, agar dapat meningkatkan manfaat Program Review dan mendapatkan hasil yang optimal. Uraian selanjutnya berisikan pengalaman beberapa pemerintah daerah dan pemerintah nasional Jepang dalam proses penyelenggaraan Program Review.

Hal pertama yang penting diperhatikan dan dilakukan saat melaksanakan Program Review adalah membentuk pola berpikir bagi semua pihak yang terlibat. Berikut ini adalah hal-hal penting terkait dengan pola berpikir dalam Program Review.

1. Melaksanakan Diskusi yang Mudah Dipahami

Masyarakat yang menjadi warga penilai berperan penting dalam pelaksanaan Program Review. Pemahaman mereka akan program yang direview termasuk penggunaan anggaran dan implementasinya akan menentukan hasil PR dan nasib program tersebut ke depannya. Oleh karena itu, pelaksanaan diskusi Program Review harus dilakukan dengan metode dan bahasa yang mudah dipahami oleh masyarakat umum, terutama bagi warga penilai. Diskusi seyogyanya dapat menghindari penggunaan istilah-istilah maupun jargon-jargon abstrak, dan istilah yang hanya berlaku di komunitas tertentu.

2. Membahas Hal-Hal Mendasar Terkait Program

Pelaksanaan diskusi dalam Program Review, perlu diawali dengan membahas prinsip, nilai, dan konstruksi sosial dari program yang sedang direview. Pembahasan hal-hal tersebut harus dilakukan secara mendalam dan tegas, terutama karena pada Program Review evaluasinya mengutamakan aspek kebutuhan masyarakat terhadap suatu program. Setelahnya diteruskan dengan membahas hal-hal teknis pelaksanaan program.

Diskusi evaluasi pelaksanaan program dalam Program Review harus dilakukan secara tuntas dan mendalam. Hal ini sangat penting untuk memastikan hasil evaluasi program dapat dimanfaatkan untuk menyusun program/kegiatan dan anggaran tahun berikutnya, termasuk jika ingin mengembangkan reformasi administrasi pemerintahan. Diskusinya tentu membahas sistem yang sekarang ini berlaku, baik kerangka regulasi, kelembagaan maupun skema anggaran yang tersedia. Mungkin saja, ada yang berpendapat “Apakah memang ada artinya jika diskusi hanya dilakukan di atas meja saja?”. Jika demikian, mari kembali ke prinsip dasar bahwa diskusi dalam Program Review adalah untuk membahas apa yang benar-benar dibutuhkan masyarakat, apa manfaat yang diperoleh masyarakat dari program ini. Dengan demikian, seharusnya dalam diskusi, peserta tidak hanya terikat pada fakta yang sudah ada atau terjadi. Hal yang diutamakan dalam diskusi adalah mengumpulkan pandangan dan pendapat untuk memutuskan nasib program yang direview serta bagaimana cara memperoleh hasil program yang lebih baik melalui besaran anggaran yang lebih sedikit (efisiensi).

3. Mengecek Kinerja dan Fakta, Bukan Rencana

Diskusi Program Review bukan forum untuk menjelaskan suatu rencana program/kegiatan atau mengecek dokumen rencana program/kegiatan dan anggaran. Fokus pembahasan pada diskusi ini menyasar pada hal berikut:

- Tingkat kebutuhan masyarakat terhadap program,
- Kinerja pelaksana program, dan
- Fakta-fakta yang terkait dengan penggunaan anggaran yang diperolehnya.

Pada pelaksanaan Program Review di Jepang, masih sering terjadi PNS pengampu program justru menjelaskan rencana, maksud dan tujuan program secara normatif. Di sisi lain, masyarakat sering juga tidak memanfaatkan program yang ada secara optimal. Hal ini bukanlah pembahasan yang ideal dalam kaidah Program Review. Misalnya, pada sebuah dokumen anggaran tertulis "Program Mendidik Pemuda", maka dengan judul program seperti ini masyarakat semestinya memeriksa : "Apakah yang dilakukan secara konkret untuk benar-benar mendidik pemuda?"; "Mendidik dalam hal apa?"; "Siapa saja pemuda yang dididik?".

Gambar 3.1. Ilustrasi Contoh Program Mendidik Pemuda

Dalam proses diskusi Program Review, penting untuk mendalami fakta-fakta di lapangan. Misalnya pada ilustrasi sebelumnya, judul program adalah "Program Mendidik Pemuda". Jika ada pertanyaan, "Apakah perlu mendidik pemuda?", maka tidak ada pilihan selain menjawab "Perlu", bagi siapa pun. Tetapi dalam proses diskusi Program Review, harus ada diskusi terlebih dahulu sebelum sampai pada pengambilan kesimpulan, meskipun terkadang terkesan abstrak. Diskusi bisa mengulas aspek penting diantara isi program tersebut. Misalnya, "Mengapa pendidikan dengan cara A dilakukan?" "Bagaimana peserta dipilih?", "Apa hal konkret yang dilakukan dalam kegiatan A menggunakan anggaran sebesar XX?", "Mengapa menggunakan anggaran sebanyak itu?", "Mengapa tidak menggunakan metode B dengan biaya yang lebih rendah?". Untuk menjawabnya bisa jadi dilakukan diskusi secukupnya. Kebiasaan di Jepang, jika ada judul program yang "bagus" dan tidak bisa ditolak oleh siapapun, berarti program tersebut harus disikapi secara hati-hati.

B. Metode Penyelenggaraan Program Review

Program Review (PR) telah dipraktikkan oleh Jepang baik di tingkat pemerintah daerah (Pemda) dan pemerintah pusat (nasional). Ditingkat daerah, Program Review dipraktikkan sejak tahun 2002. Sampai saat ini sebanyak 145 Pemda telah mempraktikkan PR, melakukan diskusi sebanyak 257 kali dan telah mereview 6.000 program. Sementara pemerintah pusat mulai mempraktikkan PR mulai tahun 2009, setiap tahunnya mempublikasikan lembar informasi program sekitar 5.000-5.500 program secara *online*.[2] Akan tetapi, tidak semuanya Program Review dilakukan dengan melibatkan evaluator dari luar maupun warga penilai.

Banyak pemerintah daerah di seluruh Jepang menyelenggarakan Program Review dengan berbagai metode. Pada bagian ketiga dalam buku panduan ini akan dijelaskan cara penyelenggaraan Program Review atau metode penilaian warga yang dilaksanakan oleh Pemda bekerja sama dengan Japan Initiative. Metode yang akan dijelaskan adalah metode umum yang selama ini digunakan, tetapi pada praktiknya, bentuk dan metode penyelenggaraan Program Review kadang banyak mengalami modifikasi yang disesuaikan dengan situasi Pemda.

2. Lembar informasi program dapat diakses secara daring melalui website https://judgit.net/

1. Pihak yang Terlibat dalam Program Review dan Perannya

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan pihak-pihak yang terlibat dalam Program Review, pada bagian ini akan dijabarkan secara lebih rinci. Pada Program Review setiap pihak memiliki peran dan kontribusi yang diharapkan. Adapun tiap pihak yang harus terlibat dalam Program Review dan perannya adalah sebagai berikut:

Tabel 3.1 Pihak yang Terlibat dalam Pelaksanaan Program Review

Peran	Tugas/Kegiatan/Keterangan		Jumlah personel
Pemerintah penyelenggara	Penanggung jawab	Kepala Daerah	1 orang
	Sekretariat/Panitia pelaksana	PNS (akan menangani urusan sekretariat), yang mengatur Program Review secara keseluruhan.	Biasanya 3-5 orang, tetapi tergantung luas tempat dan jumlah kelompok yang berdiskusi.
	PNS menjelaskan program target	PNS yang menangani program target.	3-5 orang/ program, dan tergantung jumlah program target.
Dari luar	Moderator/ koordinator diskusi	MC diskusi/ Pembawa acara.	1 orang dari luar Contoh: PNS dari Pemda lain
	Evaluator	Orang yang berdiskusi dengan kacamata orang luar (PNS dari pemda lain, adovokat, pengusaha, orang yang berpengalaman di bidang tertentu, dll.).	4-6 orang
	Warga Penilai	Warga yang dipilih secara acak.	15-30 orang
	Pendengar	Orang yang datang untuk menyaksikan program review. (Warga, anggota dewan dll, siapa pun dapat menyaksikan secara bebas. Tapi tergantung kapasitas tempat).	Tidak ditentukan

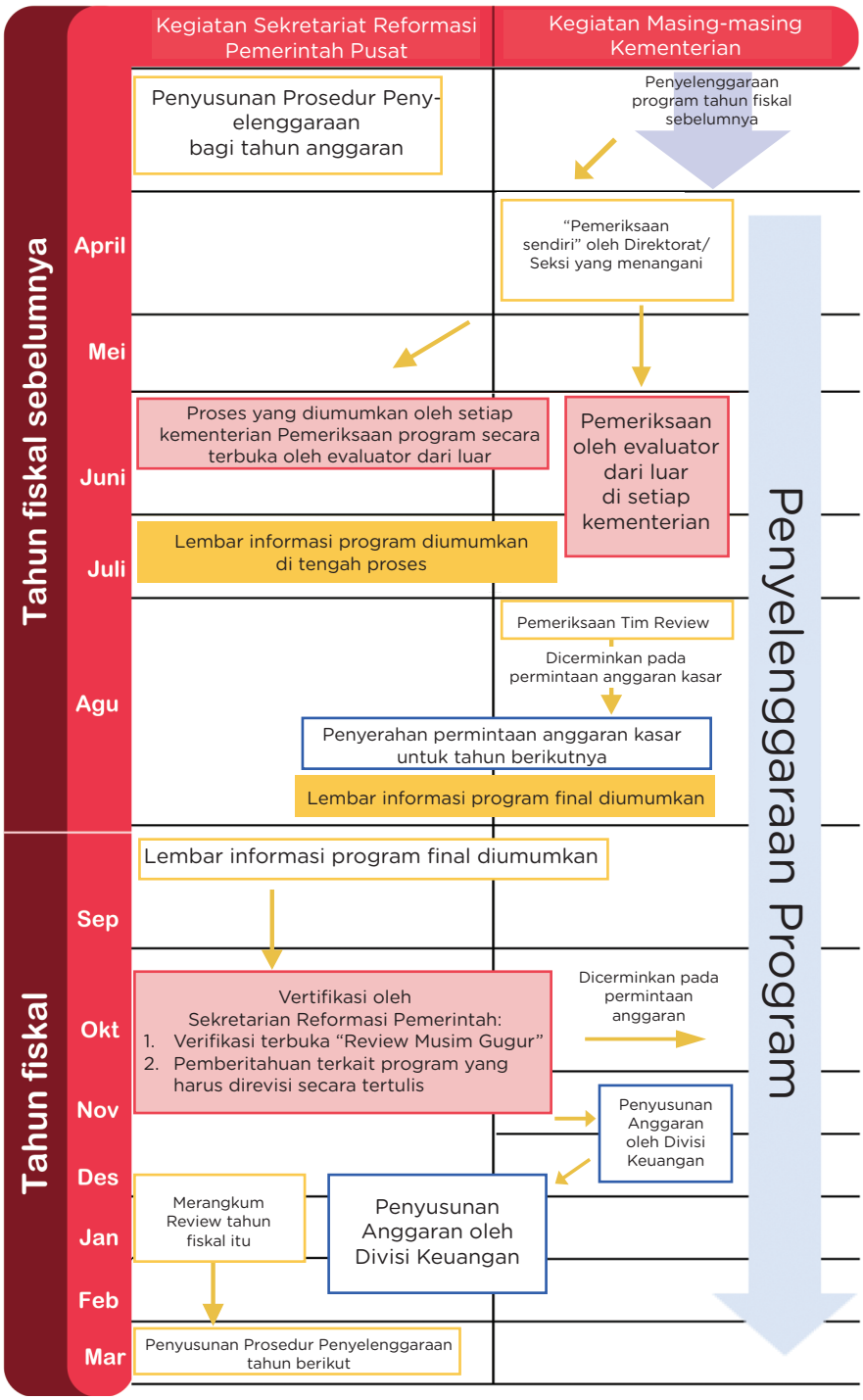
2. Langkah-langkah Penyelenggaraan Program Review

Program Review diawali dengan komitmen kepala daerah. Selanjutnya PNS pengampu program mempersiapkan penyelenggaraan Program Review dengan cara melakukan verifikasi dan evaluasi atas program yang akan direview. Proses ini menggunakan data dan informasi (anggaran) yang jelas, tentunya setelah "tutup buku" tahun anggaran. Penyusunan lembar informasi program untuk setiap program yang akan direview menggunakan data yang dimuat dalam laporan pelaksanaan dan laporan keuangan pemerintah atau instansi terkait. Dengan demikian, pengisian lembar informasi program bisa dilakukan dengan relatif cepat dan terperinci.

Akan tetapi, terkadang penyediaan data dan informasi mengenai program yang akan direview memerlukan waktu yang lebih panjang karena satu dan lain hal. Sehingga komitmen dan sikap seluruh jajaran pemerintah dan birokrasi dalam penyelenggaraan Program Review penting untuk dijaga. Dalam tahap persiapan ini, masing-masing penyelenggara utama (pemerintah pusat dan pemerintah daerah) harus menyusun jadwal dan menentukan waktu penyelenggaraannya.

Bagi pemerintah pusat Jepang hal terpenting yang dilakukan pada saat persiapan adalah memperkenalkan jadwal Program Review. Di tingkat pemerintah pusat Program Review dilakukan untuk semua program secara internal dan sebagian disiarkan secara daring sehingga dapat diikuti oleh masyarakat. Siklus anggaran Pemerintah Jepang berakhir pada akhir bulan Maret, sehingga laporan keuangan disampaikan kepada parlemen pada musim gugur (September-November). Masing-masing kementerian/badan pemerintah menyediakan lembar informasi program berdasarkan laporan keuangan sebelum musim gugur tersebut.

Gambar 3.2. Contoh Alur Pelaksanaan Program Review di Jepang Menyesuaikan dengan Tahun Anggaran di Jepang



Masing-masing kementerian menyelenggarakan review untuk semua program (±5.500 program), sebelum musim semi tahun berikutnya. Dalam proses review ini, sebagian program pada setiap kementerian direview secara terbuka di tempat-tempat yang bisa dihadiri masyarakat umum dan melibatkan pihak dari luar kementerian. Pada musim gugur tahun yang sama, "Dewan Promosi Reformasi Pemerintah" yang dikepalai Perdana Menteri menyelenggarakan revisi akhir (revisi musim gugur). Program target yang direvisi akhir adalah program yang diputuskan harus direvisi lagi berdasarkan hasil review di masing-masing kementerian. Melalui proses ini, hasilnya akan terlihat pada penyusunan program/kegiatan dan anggaran pada tahun anggaran berikutnya (n+1). Maksudnya, jika Program Review atas program pemerintah pusat dilaksanakan pada tahun anggaran 2021, maka hasil Program Review tersebut akan terlihat pada dokumen perencanaan program/kegiatan tahun anggaran 2023 melalui pelaksanaan Program Review pada musim semi–musim gugur tahun 2022.

Sementara itu siklus Program Review di pemerintah daerah lebih singkat. Setelah tutup buku pada akhir bulan Maret, Program Review biasanya dilakukan mulai dari musim panas sampai musim gugur, yang lambat pun melakukan pada musim dingin. Misalnya, untuk program pemerintah daerah yang dikerjakan pada tahun 2020, Program Review akan dilakukan musim panas tahun 2021 sampai tahun baru berikutnya. Hasil Program Review akan terlihat pada penyusunan program/kegiatan dan anggaran untuk tahun 2022.

- **Persiapan Penyelenggaraan Program Review di Tingkat Pemda**

Pada pelaksanaan PR di pemerintah daerah, setidaknya ada beberapa langkah penting yang harus disiapkan dan dilakukan, yaitu sebagai berikut:

a. Komitmen Nyata Kepala Daerah dan Membentuk Panitia Pelaksana

Program Review dimulai dari komitmen kepala daerah. Komitmen tersebut biasa dilakukan dengan pernyataan "Kami akan melaksanakan Program Review!". Komitmen kepala daerah ini menjadi penting untuk menjamin berjalannya persiapan, penyelenggaraan, dan tindak

lanjut atas Program Review. Komitmen ini juga termasuk dukungan anggaran dalam pelaksanaan Program Review. Pada tahapan persiapan, PNS akan bekerja lebih lama dan intensif dibandingkan dengan sebelumnya ketika tidak ada Program Review.

Di tingkat instansi juga perlu dibentuk panitia pelaksana Program Review, bisa terdiri dari sekitar 5 (lima) PNS yang akan bekerja mempersiapkan Program Review. Tim ini pula yang selanjutnya melakukan banyak kolaborasi antar divisi/bagian/dinas/badan sesuai kebutuhan, serta mengkoordinasikan pelaksanaan sosialisasi yang gencar dan menarik dengan humas dan media yang dimiliki pemerintah untuk meningkatkan ketertarikan warga atas jalannya Program Review.

b. Memilih Program yang Akan Direview

Setiap tahun, pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Jepang melaksanakan ratusan program. Sementara, kapasitas dan waktu pelaksanaan Program Review terbatas, sehingga pemerintah harus menentukan prioritas atau menyeleksi target program yang akan direview sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Di Jepang sendiri tidak ada metode baku dalam menyeleksi program, tetapi biasanya pemerintah daerah akan menyusun kriteria-kriteria atau standar objektif tertentu untuk memilih program. Misalnya, menentukan standar seperti "Program yang didanai APBD umum", "Program tanpa subsidi dari pemerintah pusat", "Program yang sudah berlangsung lebih dari 3 (tiga) tahun dan direncanakan akan dilanjutkan". Setelah ditetapkan standarnya, kemudian mereka menyeleksi program yang akan direview. Pada beberapa kesempatan, Program Review juga dilakukan dengan pertimbangan untuk meningkatkan kapasitas PNS, sebagai praktik langsung di lapangan. Sehingga untuk kepentingan tersebut dipilih setidaknya satu program dari masing-masing dinas untuk direview.

c. Membuat Lembar Informasi Program

Diskusi Program Review harus diawali dengan penyediaan informasi yang jelas dan akurat tentang program pemerintah yang akan direview kepada masyarakat. Keseluruhan informasi tersebut dituangkan dalam lembar informasi program yang berisi informasi program yang lengkap, akurat, dan mudah dipahami. Tata cara pengisiannya dimulai dengan memberikan penjelasan mengenai maksud dan kebutuhan informasi pada setiap item/kolom. Contoh lembar informasi program dan lembar informasi penggunaan anggaran bisa dilihat pada gambar berikut:

Praktik pengisian lembar informasi program di Jepang selama ini biasanya membutuhkan waktu sampai 2 (dua) bulan lamanya. Untuk daerah yang baru pertama kali melaksanakan Program Review atau yang tidak memiliki data dan laporan pelaksanaan program yang lengkap terkadang membutuhkan waktu persiapan yang lebih lama.

d. Menyeleksi Koordinator Diskusi (Moderator)

Moderator memiliki peran penting dalam pelaksanaan diskusi Program Review, termasuk memandu jalannya diskusi, memastikan kejelasan setiap informasi, serta memastikan warga penilai memahami diskusi yang berjalan. Panitia pelaksana memilih koordinator diskusi atau moderator. Kriteria yang diperlukan bagi seorang koordinator, tidak hanya kemampuan membawakan acara secara lancar, tetapi sebisa mungkin tidak harus objektif dalam memandu diskusi. Koordinator juga harus bisa memandu diskusi dengan suasana serius dan tegas untuk memperoleh poin diskusi yang terfokus. Koordinator pun harus cakap dan pandai dalam menangkap pokok-pokok pemikiran dari evaluator, sehingga jalannya diskusi bisa berlangsung secara fokus, mendalam dan dapat menghasilkan penilaian dan keputusan yang tepat.

e. Menyeleksi Evaluator

Evaluator memiliki peran yang krusial dalam memastikan proses diskusi yang bermutu, dan informatif bagi proses pengambilan keputusan. Panitia pelaksana menyeleksi evaluator yang kompeten dan berpengalaman di lapangan, agar dapat berdiskusi mengenai aspek terkait program-program yang direview. Hal ini mutlak diperlukan sebagai wujud untuk menghadirkan sudut dan cara pandang dari luar (kacamata luar). Memang selalu ada kritikan seperti “Masa orang dari luar mengerti urusan di sini!”. Akan tetapi, berkat cara pandang dari luar pelaksana program, justru seringkali terungkap hal-hal lain yang sulit ditemukan oleh orang yang sehari-hari menangani atau menyaksikan program

tersebut secara langsung. Selain itu, evaluator luar dapat memandang secara lebih objektif dan mampu berbicara apa adanya karena tidak terikat dengan posisi maupun relasi khusus dengan pelaksana program. Partisipasi PNS dari Pemda lain yang mengenal baik mengenai urusan praktis di lapangan bisa memperkaya proses diskusi dengan menambahkan argumentasi atau pandangan yang berpijak pada kondisi aktual program yang susah disampaikan oleh PNS yang menangani program tersebut. Hal penting dalam memilih evaluator adalah memastikan orang tersebut dapat berdiskusi dari berbagai aspek, tidak memihak pada posisi atau kepentingan tertentu.

f. Menyeleksi Warga Penilai

Warga penilai memiliki peran krusial karena menjadi kunci dalam pengambilan keputusan Program Review. Panitia penyelenggara Program Review memilih warga penilai (sekitar 15-30 orang) secara acak berdasarkan daftar kependudukan yang dikeluarkan pemerintah setempat. Meskipun pemilihan secara acak, ada batas usia minimum, anak-anak (usia 0-15 tahun) tidak diikutkan kecuali untuk program tertentu dan kegiatan Program Review pun perlu disesuaikan jika melibatkan anak-anak. Setelah terpilih secara acak, kemudian mereka akan dikirimkan undangan oleh penyelenggara.

g. Pelatihan Pra-Penyelenggaraan

Pelatihan pra-penyelenggaraan penting untuk memastikan pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan Program Review untuk memahami peran dan tugasnya. Pelatihan sebaiknya dilaksanakan dua kali. Mereka yang harus mengikuti pelatihan adalah PNS pengampu program, penyelenggara Program Review, dan evaluator. Pelatihan pertama bertujuan untuk mendalami materi-materi yang terkait dengan makna Program Review, bagaimana Program Review akan berlangsung, tata cara diskusi Program Review, persiapan yang perlu dilakukan, apa yang harus dibahas,

dan seterusnya. Materi pelatihan juga dapat diperdalam sesuai kebutuhan dan tingkat pemahaman evaluator.

Pelatihan yang kedua adalah untuk mempersiapkan pelaksanaan diskusi Program Review. Menu pelatihan yakni cara pengisian lembar informasi program, hal-hal yang diperlukan untuk persiapan dan pengaturan ruangan, pelaksanaan diskusi sesuai susunan acara, dan lainnya. Penting ditekankan, bahwa pada hari penyelenggaraannya, para petugas harus menguasai pengetahuan dan seni-seninya (strategi) untuk membuat diskusi Program Review berjalan secara lancar dan efektif namun juga menarik/tidak membosankan, agar menjamin keberlanjutan kegiatan Program Review di tahun-tahun berikutnya.

Gambar 3.4. Pelatihan program Review bagi Masyarakat
(Sumber: Dokumentasi Japan Initiative)

Gambar 3.5. Pelatihan Program Review bagi Pegawai Pemerintah
(Sumber: Dokumentasi Japan Initiative)

h. Survei di Lapangan

Pada prinsipnya, penting bagi penyelenggara untuk mempersiapkan pelaksanaan diskusi Program Review secara baik, datanya mesti akurat dan jelas sumber informasinya. Salah satu metode yang penting untuk dilakukan dalam pengumpulan data tambahan adalah survei di lapangan. Apalagi jika yang menjadi program target pada Program Review adalah fasilitas daerah, atau program yang menggunakan fasilitas daerah. Melakukan review terkait fasilitas pemerintah, seharusnya tidak hanya dengan informasi dalam lembar informasi program maupun informasi yang tersedia dalam dokumen laporan pemerintah, tetapi meninjau langsung ke lapangan. Di Jepang, evaluator dan koordinator atau moderator melakukan survei lapangan satu hari sebelum pelaksanaan Program Review. Pada saat di lapangan, panitia penyelenggara menjelaskan kepada evaluator sesuai dengan kondisi aktual program sehingga dapat meningkatkan efek review yang akan dilakukan.

Gambar 3.6. Evaluator dan Panitia Melakukan Survei ke Fasilitas Pertanian
(Sumber: Dokumentasi Japan Initiative)

Gambar 3.7. Evaluator dan Panitia Melakukan Survei Bangunan Publik
(Sumber: Dokumentasi Japan Initiative)

i. Mempersiapkan Hari Penyelenggaraan Program Review

Sebelum hari penyelenggaraan, pelaksana harus memastikan bahwa beberapa hal berikut telah tersedia dengan baik. Ada 3 hal yang harus tersedia, yaitu:

- Meja pendaftaran peserta,
- Ruang tunggu, dan
- Tempat penyelenggaraan Program Review.

Pada meja pendaftaran ulang, dimana peserta akan diminta menulis nama dan status kepesertaan dalam diskusi. Selanjutnya peserta akan dibagikan tanda sesuai dengan

statusnya, seperti; warga penilai, media, evaluator, dan lain sebagainya. Agar dapat dikenali dan dibedakan dengan jelas, maka tanda pengenal harus terpasang di badannya.

Terkait tempat diskusi, lebih baik menggunakan ruangan yang cukup luas dengan memperkirakan jumlah pendengar atau warga yang akan menyaksikannya. Jika menyelenggarakan review dengan beberapa kelompok (beda program yang direview), maka perlu juga ruangan untuk masing-masing kelompok. Pada tempat diskusi disediakan juga berbagai peralatan untuk catatan acara, alat perekam proses, piranti siaran langsung, layar dan LCD proyektor untuk penjelasan program, dan cukup banyak *mic wireless* agar tidak perlu pindah-pindah saat berbicara.

Berikut ini daftar tempat dan barang yang harus tersedia di tempat pelaksanaan diskusi Program Review:

1) Tempat Pelaksanaan

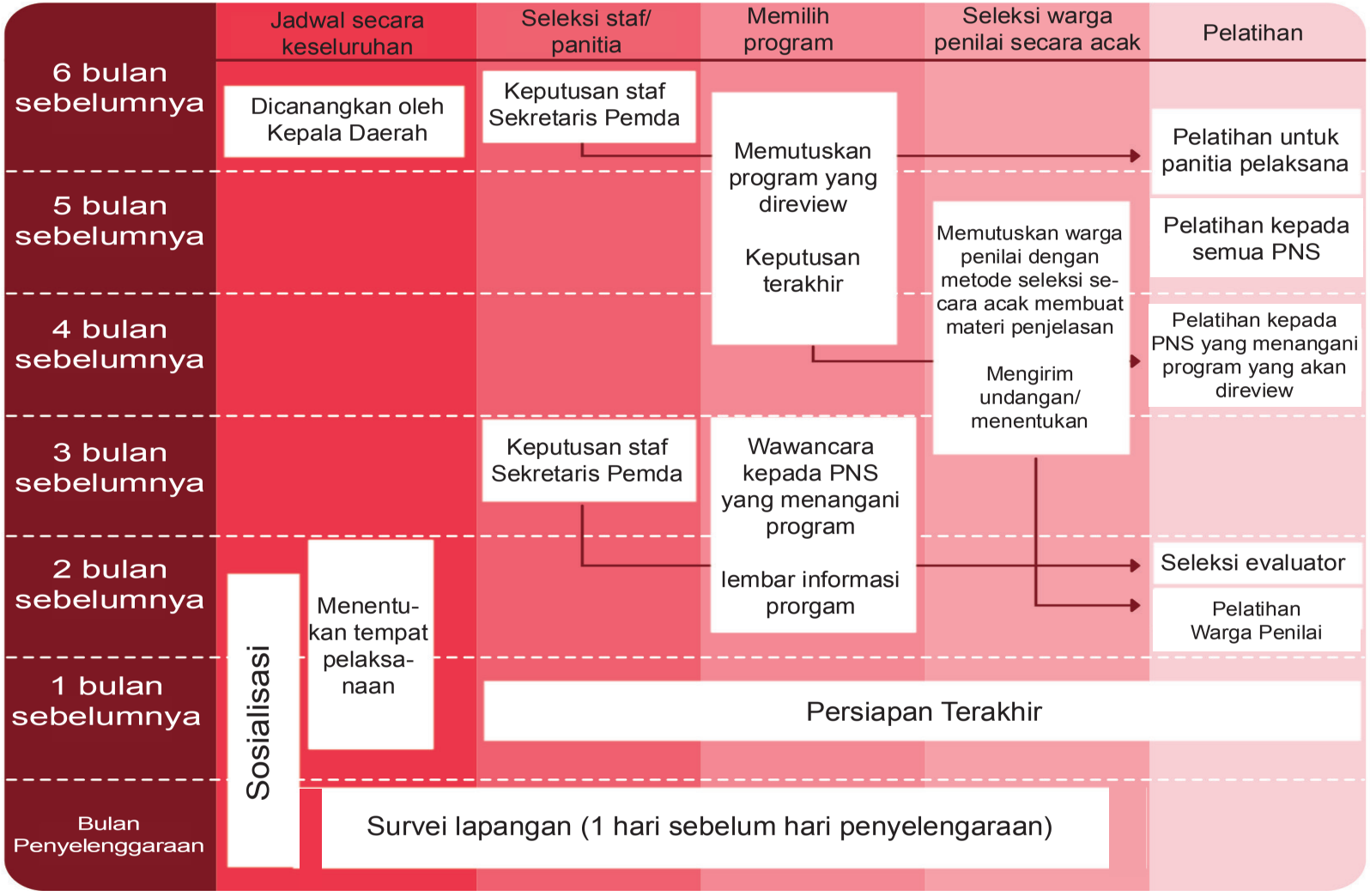
- Tempat pendaftaran ulang: Menyediakan meja untuk menerima warga penilai dan peserta pendengar.
- Tempat pelaksanaan/ruang rapat: Menggunakan milik Pemda.
- Ruang tunggu/sekretariat (untuk evaluator dan lainnya): Sediakan ruang agar sekretariat dan evaluator bisa melakukan persiapan.
- Meja/Kursi: Termasuk kursi untuk peserta pendengar (20-30 kursi).
- Papan tulis/*whiteboard*: Digunakan oleh koordinator dan lainnya untuk menuliskan poin diskusi.
- Wifi: Sediakan *Wifi* agar dapat mencari informasi segera perihal apapun terkait dengan program yang sedang direview.

2) Barang Untuk Pelaksanaan Program Review

- Video Camera: Untuk arsip, sesuai dengan kebutuhan
- Mic/Speaker: 1 untuk 2 orang (untuk evaluator dan PNS yang menjelaskan program).

- Set materi: Mencetak lembar informasi program, materi referensi, lembar evaluasi program, angket dan lainnya. Dibuat paket/orang.
- Alat-alat tulis: Untuk menulis angket dan lembar evaluasi.
- Makanan/Minuman: Menyediakan makanan/minuman untuk sejumlah peserta dari unsur evaluator, pengampu program, koordinator dan warga penilai. Sedangkan peserta pendengar tidak disediakan makanan/minuman.
- Tanda pengenal *(name tag)*: Tulis nama evaluator dan peserta.

Gambar 3.8. Bagan Mengenai Persiapan Serta *Timeline* Langkah Persiapan Pelaksanaan Program Review



Penyelenggaraan Program Review

Dalam pelaksanaannya, susunan acara dalam diskusi Program Review antara lain adalah sebagai berikut:

1) Penjelasan program.

Kegiatan dalam penjelasan program ini adalah:

a) PNS pengampu atau penanggungjawab program menjelaskan ringkasan program dan poin utama dengan bantuan lembar informasi program yang telah disebarluaskan sebelumnya.

b) Untuk membantu proses presentasi program dapat dipersiapkan naskah sebelumnya. Tetapi perlu diingat bahwa penanggungjawab program harus menjelaskan secara menyeluruh dan menarik, jangan biarkan peserta hanya membaca naskah saja.

Gambar 3.9. PNS Pengampu Program Memberikan Penjelasan Terkait Program yang Dievaluasi
(Sumber: Dokumentasi Japan Initiative)

2) Diskusi: Sesi Tanya Jawab

a) Setelah mendengarkan penjelasan program, evaluator bertanya kepada PNS yang menjelaskan dan melakukan diskusi. Hal ini dilakukan agar warga penilai bisa memberikan evaluasi dan penilaian atas program. Evaluator juga harus bertanya mengenai poin-poin yang penting dengan mempertimbangkan berbagai sudut pandang yang berbeda (lihat pembahasan selanjutnya: konsep pengambilan keputusan). Misalnya, dari sudut pandang pelaksanaan, penggunaan anggaran, kesesuaian dengan sasaran, kesesuaian dengan penerima manfaat.

b) Prinsip dalam sesi tanya jawab adalah 1 pertanyaan 1 jawaban. Evaluator mengajukan satu pertanyaan dan langsung dijawab oleh pengampu program. Tidak bertanya beberapa pertanyaan sekaligus, tetapi mengajukan pertanyaan kemudian langsung dijawab.

Gambar 3.10. Ilustrasi Proses Tanya Jawab Evaluator dengan Pengampu Program

Hal ini penting untuk memastikan seluruh pertanyaan terjawab dengan baik dan untuk menjaga alur diskusi. Jawaban juga dilakukan dan diberikan dengan singkat (tidak panjang lebar dan lama) agar diskusi dapat berjalan dengan suasana produktif dalam waktu singkat.

c) Jika PNS pengampu program kurang memahami pertanyaan evaluator, sebaiknya minta kepada evaluator untuk mengulangi pertanyaannya.
d) Warga penilai dapat menuliskan hal-hal atau pertimbangan yang dirasa penting pada kolom "Catatan khusus" di lembar evaluasi program sambil menyimak diskusinya. Di Jepang, warga penilai tidak ikut mengajukan pertanyaan ataupun pendapat pada saat pelaksanaan diskusi.

Gambar 3.11. Evaluator selalu Mengangkat Tangan sebelum Menyampaikan Pertanyaan atau Pendapat (Sumber: Dokumentasi Japan Initiative)

3) Pengambilan Keputusan

a) Setelah mendengar dari koordinator mengenai ringkasan pendapat dan pandangan dari para evaluator terkait evaluasi program, warga penilai kemudian memilih satu (1) keputusan di antara beberapa pilihan (lihat lembar evaluasi program). Warga penilai juga mengisi kolom catatan khusus.
b) Lembar evaluasi program yang telah diisi kemudian dikumpulkan oleh sekretariat dan setiap keputusan yang dipilih warga penilai langsung dihitung. Setelah penghitungan selesai semua, maka koordinator membacakan hasil keputusan *(voting)* yang terbanyak.

Pada proses ini para evaluator juga memberikan keputusan dengan cara mengangkat tangannya sebagai "Referensi".

c) Sebagai catatan, pada sesi terakhir ini, warga penilai dengan seizin koordinator diskusi bisa menyampaikan pendapat dan kesan-kesannya, bahkan koordinator bisa menyampaikan komentar yang ditulis warga penilai tersebut pada kolom catatan khusus di lembar evaluasi program.

3. Konsep Pengambilan Keputusan

Cara berpikir dalam pengambilan keputusan pada Program Review di Jepang berpedoman pada sejumlah pertanyaan utama sebagai berikut:

a) Apakah program tersebut dibutuhkan masyarakat?

Program di pemerintah pusat atau pemerintah daerah diselenggarakan berdasarkan berbagai alasan, contohnya karena diamanatkan dalam perundang-undangan, atau karena proses sebelumnya, karena kebiasaan, karena ada aspirasi masyarakat, dan alasan lainnya. Namun demikian, pada saat memulai diskusi Program Review, alasan-alasan tersebut harus disingkirkan. Hal utama yang harus dipikirkan pertama kali adalah, "Mengapa program itu diperlukan/dibutuhkan masyarakat?" kemudian lakukanlah diskusi. Diskusi ini membahas terkait hal-hal mendasar tentang kebutuhan program, didiskusikan secara menyeluruh dan komprehensif terkait asal-usulnya, seberapa akan bermanfaat, betapa banyak yang akan merasakan manfaatnya, pertimbangan biaya, dampak, dan lain sebagainya. Misalkan, jika tanpa adanya program tersebut ternyata tidak ditemukan masalah terkait isu tertentu, maka diputuskan program tersebut dalam kategori "Tidak perlu".

b) Apakah program itu harus dikerjakan oleh pemerintah?

Ketika program yang direview teridentifikasi bermanfaat untuk masyarakat, maka keputusan untuk program tersebut adalah "Perlu" dan "Bisa dilanjutkan". Setelah diputuskan seperti itu, maka pertanyaan berikutnya harus dijawab, yaitu "Apakah program tersebut harus dikerjakan oleh pemerintah atau swasta?". Jika pada saat mereview program tersebut ternyata ada program yang sama dan telah dilakukan oleh pihak swasta, maka diskusi untuk mempertimbangkan peran pemerintah melalui program tersebut menjadi penting. Sebagai contoh, mempertimbangkan bahwa masyarakat tidak mengalami kesulitan jika pemerintah tidak menyelenggarakan program tersebut. Atas pertimbangan itu, maka diputuskan pemerintah tidak perlu ikut mengerjakan

program, lebih baik diserahkan saja kepada pihak swasta atau masyarakat langsung.

c) Apakah pelaksana utamanya pemerintah pusat atau pemerintah daerah (Kota/Desa atau Prefektur)?

Jika program yang direview telah diputuskan penyelenggaranya adalah pemerintah, maka diskusi berikutnya menentukan siapa yang berwenang melaksanakan, pemerintah nasional atau pemerintah daerah.

- Jika program tersebut diputuskan menjadi kewenangan pemerintah nasional, maka pelaksanaan operasional di lapangan tidak diserahkan kepada pemerintah daerah.
- Jika program tersebut diputuskan menjadi kewenangan pemerintah daerah, maka Pemda sebagai pelaksana utama program harus mengadaptasi program sesuai dengan kondisi aktual di daerahnya.

d) Apakah konten program saat ini bisa diulang pada tahun berikutnya?

Cara berpikir yang terakhir dalam pengambilan keputusan adalah terkait konten program. Pertanyaan berikut ini bisa digunakan sebagai panduan, "Apakah konten program yang sekarang bisa diulang pada tahun berikutnya?" Diskusi yang dilakukan tidak dibatasi pada fakta program seperti ini, "Karena telah ditentukan konten programnya sesuai perundang-undangan atau rencana". Hal terpenting adalah mendiskusikan capaian program tersebut yang bisa dilakukan melalui pertanyaan berikut ini:

"Sejauh mana program ini dapat bermanfaat?"

"Bagaimana menghasilkan kinerja dan manfaat yang lebih baik dengan anggaran yang lebih sedikit?"

Pelaksanaan diskusi Program Review di Jepang selama ini selalu dimulai dengan membahas apakah memang program diperlukan atau tidak terlebih dahulu. Setelah itu, dilakukan proses diskusi lebih lanjut yang bobotnya lebih banyak terkait dengan pelaksana utama program. Pertimbangan utama dalam membahas pelaksana program tetap berpijak pada kewenangan terhadap program tersebut. Meskipun secara objektif suatu program lebih efisien dan bermanfaat dikerjakan oleh pemerintah kota/desa, tetapi karena pertimbangan regula-

si atau kebiasaan dan rutinitas, maka banyak program yang akhirnya dilanjutkan oleh pemerintah pusat. Bisa juga sebaliknya, karena sesuai ketentuan regulasi dan kebiasaan selama ini, maka suatu program tetap dilanjutkan oleh pemerintah kota/desa, meskipun secara objektif lebih baik dikerjakan oleh pemerintah pusat.

- **Pasca Diskusi Program Review**

Hal penting yang harus diperhatikan pasca diskusi Program Review adalah tindak lanjut atas hasil review oleh Pemda. Sebagai penyelenggara Program Review, pelaksana dan pemerintah penting untuk mengumumkan hasil Program Review. Pengumuman tersebut penting kaitannya untuk mengawal keputusan dalam Program Review ke dalam rencana tindak lanjut Pemda atau pemerintah pada tahun anggaran berikutnya.

Secara substansial, yang terpenting dalam pelaksanaan Program Review adalah sejauh mana dan bagaimana hasil-hasilnya dimanfaatkan untuk ditindaklanjuti pada penyusunan rencana program dan anggaran pada tahun berikutnya. Karena itu, penting bagi Pemda maupun pemerintah untuk mengumumkan keputusan tindak lanjut beserta alasan-alasan yang merujuk pada hasil review pada pelaksanaan diskusi sebelumnya.

C. Contoh Penyelenggaraan Program Review

Setelah memahami langkah persiapan dan penyelenggaraan Program Review, penting selanjutnya memahami susunan kegiatan pada saat pelaksanaan diskusi. Pada hari H pelaksanaan diskusi Program Review dibutuhkan susunan acara *(rundown)* atau tatakala acara. Sebagai gambaran untuk memahami susunan acara diskusi Program Review, berikut simulasi kegiatan Program Review pada sebuah kota di Jepang. Kotak informasi di bawah ini memberikan penjelasan latar belakang dan kegiatan nyata pada hari H yang dilakukan di sebuah kota Jepang.

Gambar 3.13. Contoh Informasi Penyelenggaraan Program Review

Informasi Penyelenggaraan Program Review

- Waktu: 30 September dan 1 Oktober 2018 (2 hari)
- Tempat: Ruang Meeting besar, Lt. 10 Kantor Kota

Latar belakang Penyelenggaraan

- Program Review sudah dijanjikan dalam janji politik walikota
- Untuk meningkatkan efisiensi keuangan dan pemerintahan

- Ringkasan Kegiatan :
Target program: 8 Program
Metode evaluasi: Metode Penilaian Warga (Untuk memperluaskan kesempatan keterlibatan warga dalam urusan pemerintahan kota, dan untuk memanfaaatkan dan menghargai pemikiran warga dalam evaluasi)

Kegiatan diskusi Program Review di kota ini dilakukan selama 2 hari untuk mereview 8 program. Latar belakang kegiatan ini didahului oleh faktor keinginan kuat walikota serta kondisi finansial kota tersebut yang tidak sehat, sehingga diputuskan pelaksanaannya. Sebagai salah satu langkah untuk reformasi pemerintahan, maka diputuskan untuk melaksanakan Program Review di kota tersebut. Program yang dipilih untuk direview adalah program yang berskala relatif besar atau program yang dipandang ada masalahnya oleh sekretariat. Ada program terkait infrastruktur, ada juga program yang terkait dengan pemberdayaan masyarakat.

Kegiatan diskusi Program Review di kota ini diselenggarakan sepanjang hari, dari pagi sampai sore. Setiap hari ada 4 program yang direview. Setiap program direview selama ±60-70 menit. Metode pelaksanaan diskusi di kota ini adalah metode yang secara umum dipraktikkan di daerah. Warga penilai terdiri dari kelompok yang bervariasi, berdasarkan jenis kelamin (seringkali laki-laki lebih banyak dari perempuan), maupun kelompok usia, termasuk generasi milenial berusia belasan tahun.

Tabel 3.2. Keterangan Jumlah dan Rincian Warga Penilai

Nama	Peran	Jumlah
Koordinator	Membawa acara	1 orang
Evaluator	Tanya Jawab	4 orang
Warga Penilai	Evaluasi	Hari pertama: 30 orang Hari kedua: 21 orang ❄Mulai dari sesi program ketiga, 1 orang tidak ikut, maka menjadi 20 orang
Pegawai Pemda	Menjelaskan ringkasan program	3-5 Orang

■ **Penilaian warga**

Jenis Kelamin	Jumlah	10an	20an	40an	50an	60an	70an	80an	0an
Pria	25	2	1	4	1	5	6	4	2
Wanita	16	-	-	1	2	8	3	2	-
Total	41	2	1	5	3	13	9	6	2

※ **Dipilih 41 orang dan 37 orang yang hadir pada hari penyelenggaraan**

Tabel 3.3. Contoh Susunan Acara Diskusi Program Review

■ Contoh Jadwal Penyelenggaraan Hari Pertama:

Waktu	Program Target	Bagian yang Menangani
9 : 30 ~ 9 : 35	Pengumuman, dll	
9 : 35 ~ 9 : 45	Pembukaan	
9 : 50 ~ 11 : 05	Program Penyebaran Regata	Sek. Promosi kesehatan
11 : 05 ~ 11 : 20	Istirahat	
11 : 20 ~ 12 : 30	Program Manajemen Taman Buah Mitoro	Sek. Pertanian, Kehutanan, Perikanan
12 : 30 ~ 13 : 20	Istirahat makan siang	
13 : 20 ~ 14 : 45	Program Manajemen Pusat Mengelola Sampah yang Dapat Didaur Ulang	Clean center (incinerator, dll.)
14 : 45 ~ 14 : 55	Istirahat	
14 : 55 ~ 15 : 55	Program Manajemen Pusat Pendidikan Penanggulangan Bencana	Sek. Umum, Bag. Pemadaman kebakaran
15 :55 ~ 16 : 00	Komentar hari pertama	

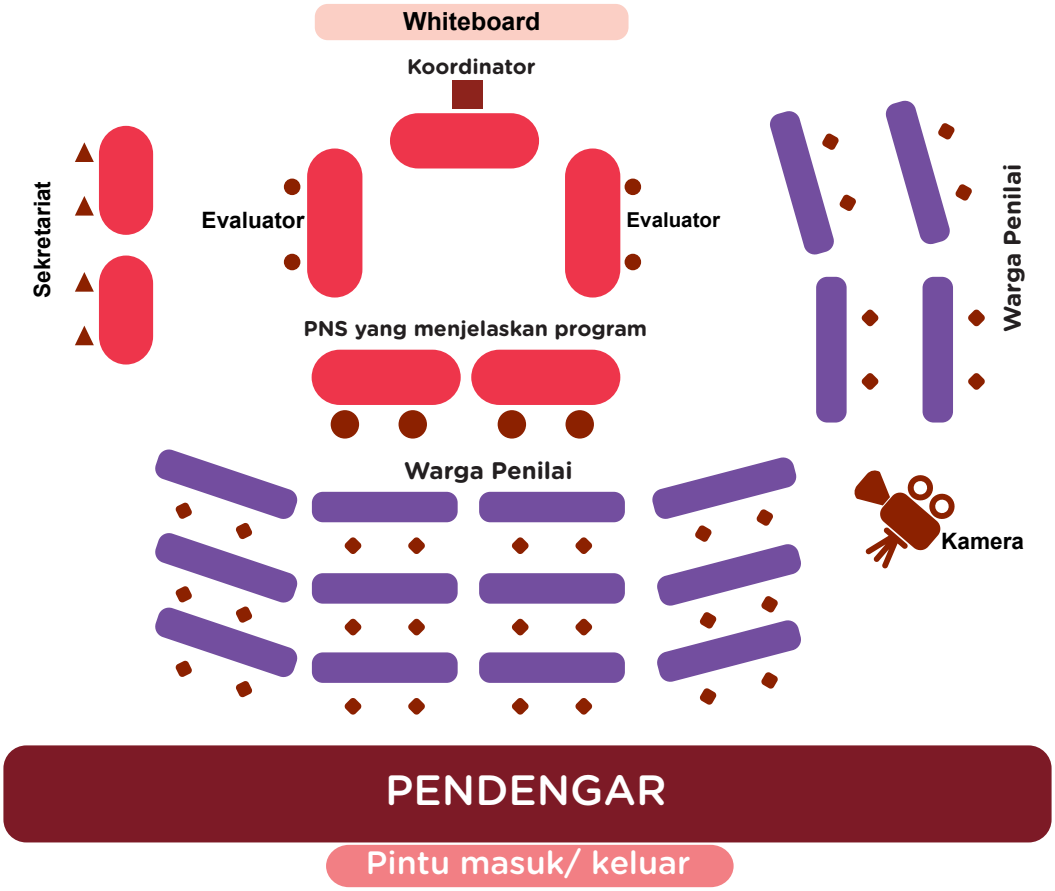
■ Jadwal untuk Mereview 1 (satu) Program

Urutan	Kegiatan	Alokasi waktu
1	Penjelasan Garis Besar Program oleh Pengawai Pemda Kota	10-menit
2	Sesi tanya jawab dengan evaluator dari luar kota	10-40 menit
3	Evaluasi oleh warga penilai	5 menit
4	Pengumuman hasil evaluasi	5 menit

Sementara itu dilihat dari ketersediaan tempat dan tata letak ruangan, pengaturan meja kursi dilakukan mengikuti pola yang selama ini digunakan oleh Japan Initiative. Gambar berikut adalah tata letak yang digunakan oleh kota ini ketika menyelenggarakan diskusi Program Review. Bentuk tata letak ini merupakan yang populer digunakan. Selain sarana prasarana ruangan dan meja kursi, penting juga menyediakan kamera, alat perekam, dan personil yang mengelola untuk diunggah ke akun media sosial (Youtube, IG Live, Facebook Live, dll.). Bentuk tata letak sangat penting untuk menjamin keterbukaan.

Gambar 3.14. Layout Ruangan Penyelenggaraan Program Review

■ **Layout Ruangan Penyelenggaraan**



D. Program Review Mendorong Partisipasi Masyarakat di Kota Tachiarai

Berbagai metode partisipasi masyarakat semakin berkembang dan populer bersamaan dengan penyelenggaraan Program Review oleh Pemda di Jepang. Selain itu, praktik pada metode pengambilan keputusan hasil Program Review melalui *voting* warga setelah diskusi, semakin bertambah.

Praktik replikasi ke dalam berbagai metode partisipasi masyarakat yang merujuk dan memanfaatkan metode Program Review semakin meningkat. Kota Tachiarai, Prefektur Fukuoka, sejak tahun 2015 telah mengembangkan dan memfasilitasi diskusi warga (rembug warga), setelah menyelenggarakan Program Review selama 5 tahun (2010–2014). Panitia acara diskusi warga dipilih secara acak. Kegiatan ini berdiskusi mengenai berbagai tantangan Pemda kota dan merekomendasi beberapa hal sebagai hasil diskusinya.

Model yang dikembangkan Kota Tachiarai ini menarik sebagai upaya membangun kemitraan kolaboratif dalam menyelesaikan permasalahan kota. Prinsipnya, penyelesaian masalah yang dihadapi masyarakat kota tidak diserahkan sepenuhnya kepada Pemda kota. Warga kota mengembangkan diri dan pemikiran mereka untuk mencari cara memanfaatkan uang pajak secara efektif dalam menyelesaikan permasalahan kota. Sehingga pada saatnya mereka mampu memberikan pendapatnya atau rekomendasi usulannya kepada Pemda kota.

Metode seperti diskusi warga itu penting dilakukan untuk mengetahui kondisi aktual dan permasalahan suatu wilayah. Baik itu terkait dengan masalah, tantangan, serta hambatan. Proses diskusi juga dilakukan dengan mendengarkan berbagai pendapat yang berbeda. Pendapat warga kota dicerminkan pada kebijakan Pemda yang telah ditempuh maupun sedang diagendakan. Selain itu, diskusi warga itu juga merupakan tradisi demokrasi yang dapat memperdalam nilai saling pengertian antara warga yang berbeda latar belakang dan pandangan. Kabar baiknya, selain kota Tachiarai tadi, saat ini semakin banyak Pemda di Jepang yang menyediakan kesempatan/wadah bagi warga untuk menyelenggarakan diskusi warga (rembug warga).

Dengan diskusi ini mereka akan saling memahami tantangan kota dan berdiskusi terbuka diantara warga.

Tema yang dibahas dalam diskusi warga bermacam-macam. Mulai dari mendiskusikan rencana pembangunan kota, pemanfaatan fasilitas publik, kebijakan mendidik anak, dan seterusnya. Dalam diskusi warga yang digelar di banyak Pemda ini sama sekali tidak menjadi acara penjelasan (sosialisasi) dari pemerintah terkait program-programnya. Forum diskusi warga merupakan arena pertukaran pendapat dan informasi mengenai tantangan Pemda, dengan berbagai sudut pandang. Dengan diskusi seperti itu, warga akan menanggapi tantangan yang disampaikan oleh Pemda, dimana rekomendasi hasil diskusinya akan menjadi penasihat baik bagi Pemda.

Contoh Program Review:

Program Pembangunan dan Betonisasi Parit Sungai

Latar belakang program

Sebagian besar (60%) dari wilayah Kota Tachiarai merupakan lahan pertanian dimana warga banyak menjadi petani. Di lain pihak, terdapat area pemukiman yang warganya pergi bekerja di kota-kota tetangga. Sehingga wilayahnya tercampur antara area pertanian dan area perkotaan (area rumah tinggal, toko, pabrik dll). Pembagian wilayah antara pemukiman dan pertanian ini terjadi secara tidak merata. Proses seperti ini tidak hanya terjadi di kota Tachiarai, tetapi umum di Jepang. Pada saat membangun pemukiman, warga juga tidak diwajibkan untuk membuat salur pembuangan IPAL. Banyak yang hanya menyalurkan langsung ke parit dan sungai sehingga mencemari

air. Akibatnya, air tersebut tidak lagi dapat digunakan untuk irigasi pertanian dan menimbulkan berbagai masalah lingkungan hidup yang baru.

Kota Tachiarai, walaupun menghadapi masalah pencemaran air, memenuhi permintaan untuk menyediakan saluran air/parit kecil di sekitar area pemukiman yang membuang air limbah ke sungai. Kemudian, di sekitar area pemukiman, saluran air/parit kecil dilapisi dengan beton, meski jadi bagus tetapi masalah pencemaran air yang mendasar ditunda penyelesaiannya.

Program penyediaan saluran air limbah yang sejenis ini dilakukan di Pemda-pemda di seluruh Jepang. Cukup banyak Pemda menyediakan anggaran besar. Kemudian banyak Pemda menghadapi masalah yang sama juga. Di Jepang, pembangunan pemukiman/perumahan, disediakan infrastruktur seperti selokan atau diwajibkan sediakan IPAL kecil sebenarnya. Saluran pembuangan banyak justru dibangun di akhir tanpa perencanaan yang jelas. Regulasi terhadap pembangunan pemukiman, khususnya yang berskala kecil tidak ketat. Ditambah lagi, mengenai regulasi daerah oleh Pemda dibatasi oleh perundang-undangan, dan kondisi itu mengakibatkan masalah lingkungan hidup, dan tindak lanjut untuk mengatasi permasalahan menjadi sulit.

1. Gambaran Umum Program

Obyek Program: Kanal yang menjadi target adalah kanal yang mengalirkan air limbah domestik dan air hujan dari dusun yang tidak tersambung dengan sistem pengelolaan air limbah ke sungai. Termasuk saluran air irigasi pertanian.

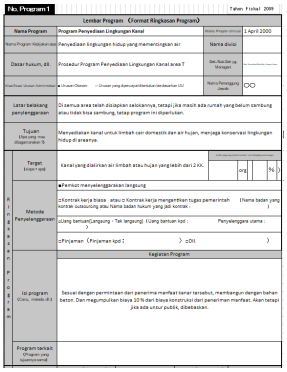
Konten program: Untuk memenuhi permintaan warga, saluran air/parit kecil yang menerima air hujan dan air limbah dari pemukiman yang terdiri dari lebih 2 rumah tinggal, dilapisi dengan beton. Sebesar 10 % biaya ditanggung oleh penerima manfaat (warga).

Tujuan program: Menyediakan saluran air/parit kecil dan mengkonservasi lingkungan di areanya.

Biaya program: Biaya program ± 1,8 juta Yen. Anggaran semakin berkurang dari tahun ke tahun.

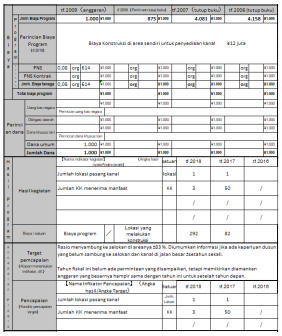
2. Penjelasan dari Pemda Perihal Tantangan Program

a) Banyak saluran air/parit kecil dialiri lebih banyak air limbah domestik dari pada air hujan.
b) Kalau dilapisi dengan beton, merusak alam.
c) Jika ada permintaan akan dilanjutkan, tetapi lebih penting menyambungkan ke selokan publik.



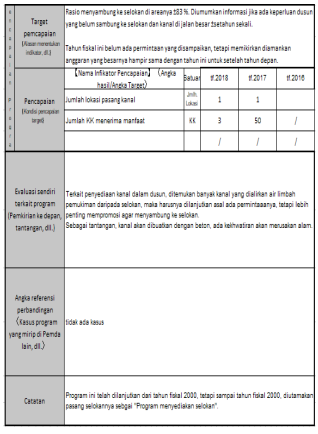
3. Komentar dari Evaluator

a) “Tujuan program tidak jelas. Apakah jadinya Investasi 2 kali dengan penyediaan selokan atau tidak?”.
b) “Katanya pelaksanaannya berdasarkan permintaan, pokoknya lakukan saja tanpa mencari informasi kondisi aktual.”
c) “Proses menentukan program tidak transparan. Jika diperlukan penyediaan lagi, harus menyusun rancangan dan harus dilaksanakan berdasarkan prioritasnya”.
d) “Program ini dihentikan dulu, dan harus dilakukan revisi dari dasar”.



4. Komentar dari Warga Penilai

a) “Fasilitas penyediaan saluran air hujan di luar pemukiman (jalan), menagih beban biaya dari warga.”
b) “Perlu membedakan jenis saluran air (Untuk air hujan/Air limbah Domestik/ Pertanian/selokan)”.
c) “Masih 15% dusun belum disambung dengan selokan, lokasi permintaan terlalu sedikit. Tidak bisa mengerti.”



5. Hasil Keputusan Program Review

a) Warga penilai: Tidak perlu/program dicabut (1); Perlu diperbaiki (6); Dipertahankan kondisi sekarang (1).
b) Evaluator: Tidak perlu/program dicabut (3); Perlu diperbaiki (1).
c) Karena keputusan hasil warga penilai diprioritaskan, maka keputusan hasil Program Review ini menjadi "Perlu diperbaiki".

6. Pengarahan Pemerintah Kota Setelah Disampaikan Keputusan Hasil Program Review

Disampaikan opini mengenai metode menagih 10% dari biaya anggaran yang dibebankan kepada komunitas yang menerima manfaatnya. Memang susah membedakan parit untuk pertanian dan pemukiman, maka program ini dihentikan.

7. Ulasan Secara Keseluruhan

Pemerintah Kota Tachiarai akhirnya memutuskan untuk menghentikan program ini karena adanya opini dari evaluator seperti berikut, yaitu:

(1) "Standar penyediaan dan prioritas tidak jelas",
(2) "Harus menghindari Investasi 2 kali untuk program selokan dan program ini",
(3) "Harus dibedakan jenis saluran air/parit kecil".

Pada saat bersamaan ada tanggapan pegawai pemerintah seperti ini, "Program ini dilanjutkan saja karena ada permintaan" dan mereka menganggap tidak mudah menghentikan program yang sudah berlangsung selama ini. Karena diskusi Program Review ini mendorong pemerintah kota untuk menghentikannya, **maka program ini dihentikan.** Hal ini bukan bermaksud tidak melakukan perbaikan atau membangun saluran air lagi, tetapi diintegrasikan dengan program lain. Peristiwa seperti ini termasuk melakukan reformasi yang besar untuk menanggapi opini yang disampaikan para evaluator dan warga penilai.

Program Penyediaan dan Perawatan Fasilitas Pertanian

Latar Belakang Program

Sebagian besar petani di Kota Tachiara, sebagaimana umumnya di Jepang, memiliki lahan pertanian yang sempit. Rata-rata luas lahan pertanian setiap petani adalah 2,5 Ha. Sedangkan rasio jumlah keluarga non petani di dalam dusun Kawasan pertanian adalah 70-80%, sehingga terjadi percampuran antara lahan pertanian dan pemukiman warga yang mayoritas dihuni keluarga non petani. Bentangan lahan yang luas memanjang hingga horizon tidak lagi mudah ditemui. Fenomena seperti ini juga menimbulkan masalah pada usaha tani, seperti penurunan produktivitas dan pendapatan. Akibatnya pertanian di Jepang semakin tidak diminati penduduk kebanyakan, dan akhirnya sektor ini dikelola oleh petani yang berusia tua. Lebih dari 60% petani di Jepang merupakan petani tua yang berusia di atas 65 tahun.

Infrastruktur pertanian menjadi permasalahan lagi di sektor ini. Untuk merawat dan memelihara jalan pertanian, para petani terkendala pada biayanya yang besar. Membangun infrastruktur irigasi yang besar maupun yang kecil membutuhkan banyak biaya, termasuk dalam pemeliharaannya. Padahal tidak banyak petani, kelompok tani, atau dusun kawasan pertanian yang mampu membayarnya. Karena pendapatan dari pertanian tidak cukup untuk biaya keperluan perawatan. Sehingga, Pemda yang melakukan perawatan/pemeliharaan fasilitas pertanian tersebut.

Sementara itu pemerintah pusat juga mengeluarkan banyak uang bantuan untuk menyelenggarakan kebijakan dan program perlindungan/dukungan kepada petani berskala kecil. Tetapi dukungan pemerintah seperti ini sulit menyelesaikan akar masalah di sektor pertanian itu sendiri karena memang ukuran lahan yang kecil tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup. Sehingga, tidak sedikit petani yang berpendapatan kecil lebih memilih menjual lahan pertaniannya, untuk dijadikan pemukiman *real estate*. Maka wajar, jika pemandangan bentang lahan Kawasan pertanian telah bercampur antara lahan pertanian dengan pabrik, mall dan pemukiman di seluruh wilayah Jepang.

Anggaran untuk pertanian di Jepang mencapai ±7 triliun yen, gabungan dari APBN dan APBD. Angka ini termasuk besar jika dibandingkan dengan negara lain selama ini. Tetapi paradoks pertanian terus berlangsung. Luas lahan pertanian di Jepang berkurang hampir 20% dalam 30 tahun. Rasio pangan domestik pun semakin berkurang dari tahun ke tahun, sampai saat ini kurang dari 40%. Sifat kemandirian industri pertanian di Jepang termasuk rendah. Karena itu, walaupun negara menganggarkan berapapun, tetap sulit mengembangkan pertanian yang berkelanjutan di Jepang.

Saat ini pemerintah pusat di Jepang sedang berupaya untuk meningkatkan luasan lahan pertanian yang dikuasai petani. Selain itu, para petani dianjurkan membentuk badan hukum di bidang pertanian, termasuk meningkatkan nilai tambah produk pertanian, agar industri pertanian bisa mandiri. Tetapi masalah pertanian yang dihadapi oleh Jepang ada batasnya juga, apalagi hanya diselesaikan dengan diskusi dalam lingkup bidang pertanian saja. Butuh kajian mendalam lintas sektor yang terkait dan berpengaruh pada pertanian di Jepang.

Indonesia juga menghadapi masalah pertanian yang kompleks. Setiap jengkal wilayah pertanian semakin berkembang dan semakin bertambah jumlah penduduknya. Pertanyaan seperti, “Bagaimana mengembangkan pertanian ke depan?”, akan menjadi pertanyaan tantangan terlebih dahulu bagi Pemda yang langsung menghadapi masalah di lapangan pertanian.

Tidak hanya tantangan bagi pemerintah pusat saja, pemerintah daerah dan desa pun menghadapi masalah pertanian ini. Diskusi terlebih dahulu mengenai masalah ini pada saat penyelenggaraan Program Review mungkin bisa memberikan kesempatan untuk menghadapi tantangan ini secara lebih mendalam.

1. Gambaran Umum Program

Target program: Program perbaikan lahan dengan bantuan finansial pemerintah pusat, menyediakan jalan pertanian, parit untuk pertanian yang berskala kecil.

Konten program: Jalan pertanian/parit pertanian yang perlu diperbaiki karena sudah tua, dan tidak jadi target subsidi pemerintah pusat, dijadikan program kota. Serta ingin melakukan konstruksi perbaikan untuk memenuhi permintaan dari kepala RW/RT.

Tujuan program: Melakukan konstruksi perbaikan pada lokasi/bagian yang rusak di jalan pertanian/parit pertanian karena sudah tua atau bencana (skala kecil) mempertahankan kegiatan produksi pertanian yang lancar. Asal ada permintaan bahwa ingin melanjutkan program.

Biaya program: ±3,8 juta yen. Apabila banyak permintaan, anggaran akan ditambah.

2. Komentar Evaluator

a) “Perlu standar pada program target”.
b) “Jalan pertanian juga ada berbagai macam, maka harus menyusun standar dengan sudut pandang target/lingkup penerima manfaat dengan program, dan harus membuat prioritas jelas”.
c) “Jalan pertanian/parit pertanian seperti apa yang harus dirawat/diperbaiki, kemudian bagaimana pembagian biaya antara penerima manfaat (petani/organisasi petani) dengan Pemda, perlu membuat kerangka mendasar yang jelas”.
d) “Diubah menjadi ditanggung oleh petani dan lain-lain di lokasinya untuk perbaikan seperti dulu”.

Nomor Program			tahun fiskal 2009
Lembar Program (Format Ringkasan Program)			
Nama Program	Program Penyediaan dan Perawatan Fasilitas Pertanian (Konstruksi Penbaikan Jalan Pertanian, dll.)	Waktu Program dimulai	tf 1997
Nama Program Kebijakan atas	Megembangan usaha tani yang tingkat pengembalian yang tinggi	Nama divisi	
Dasar hukum, dll.	tidak ada	Sek./Sub.Sek yg. Menagani	
Klasifikasi Urusan Administrasi	■ Urusan Otonom □ Urusan yang dipercayai/ditentukan berdasarkan UU	Nama Penanggung Jawab	
Latar belakang penylenggaraan	Perlu supaya fungsi jalan pertanian dan kanal tidak jadi hambatan bagi kegiatan produksi pertanian.		
Tujuan (Apa yang mau dibagamanakan ?)	Melakukan konstruksi perbaikan lokasi yang rusak karena sudah lama atau bencana (berskala kecil) di antara jalan pertanian dan kanal pertanian, dll., mempertahankan kegiatan produksi pertanian yang lancar.		
Ringkasan Program — Target (siapa・apa)	Melakukan konstruksi bertarget jalan pertanian dan kalan pertanian berskala kecil dalam kota yang urgen dan tidak bisa diharapkan bantuan dari pemerintah pusat dan prefektur, dll.	Jumlah warga yang menerima manfaat (rasio dibanding semua warga)	Org. (%)
Metode Penyelenggaraan	■Pemkot menyelenggarakan langsung		
	□Kontrak kerja biasa atau □ Kontrak kerja mengantikan tugas pemerintah (Nama badan yang kontrak outsourcing atau Nama badan hukum yang jadi kontrak :)		
	□Uang bantuan[Langsung・Tak langsung] (Uang bantuan kpd :) Penyelenggara utama :		
	□Pinjaman (Pinjaman kpd :) □Dll.)		
	Kegiatan Program		
Isi program (Cara, metode, dll.)	Berdasarkan permintaan dari kepala area dll., melakukan survei di lapangan, dan melakukan konstruksi perbaikan pada lokasi yang susah oleh komunitas setempat secara teknis dan biaya.		
Program terkait (Program yang tujuannya sama)			

3. Komentar Warga Penilai

a) “Fasilitas di bawah Pemda kota boleh diperbaiki dengan APBD, tetapi kontennya terlalu tidak jelas. Perlu direvisi.”
b) “Kiranya perlu membuat standar jelas, menyusun rencana penyediaan, dan mengadakan diskusi dengan warga.”
c) “Ada non-petani juga, harus memikirkan penggunaan pajak yang adil. “

4. Hasil Program Review

a) Warga Penilai: Perlu diperbaiki (10); dilanjutkan seperti sekarang (1).
b) Evaluator: Perlu diperbaiki (3); dilanjutkan seperti sekarang (1).
c) Hasil review untuk program ini: perlu diperbaiki.

Pencapaian program — Target pemcapaian (Alasan menentukan indikator, dll.)	Tidak ada rencana penataan khusus, dan merupakan program dilakukan berdasarkan permintaan dari komunitas lokasi, tetapi setiap tahun bisa berubah jumlah lokasi dan biaya konstruksinya, maka susah mengevaluasi secara quontatif. Pada tf 2008, telah diurus anggaran tambahan, maka akan berupaya memenuhi permintaan sebanyaknya yang darurat sambil mendapatkan kerja sama dari komunitas ke depan.				
Pencapaian (Kondisi pencapaian target)	【Nama Infikator Pencapaian】 (Angka hasil/Angka Target)	Satuan	tf.2018	tf.2017	tf.2016
	Rasio Pencairan Anggaran	%	66	69	91
			/	/	/
			/	/	/
Evaluasi sendiri terkait program (Pemkirian ke depan, tantangan, dll.)	Fasilitas pertanian seperti jalan pertanian dan kanal dalam program perbaikan lahan pertanian sudah berusia lebih dari 10 tahun, maka makin menurunnya fungsi yang sebenarnya. Selain itu, makin sedikitnya jumlah petani, dan makin tua, maka khwatirkan juga makin menurunnya daya manajimen fasilitas pertanian. Dalam situasi seperti ini, kiranya diperlukan memastikan anggaran untuk perbaikan dan perawatan berskala kecil dan menyusun rancangan perbaikan fasilitas pertanian secara keseluruhan. Saat ini, terkait perawatan kecil, tidak ada bantuan anggaran dari pemerintah pusat dan pemerintah prefektur, maka biaya dari APBD kota makin meningkat, itulah tantangannya.				
Angka referensi perbandingan (Kasus program yang mirip di Pemda lain, dll.)	Di pemda lain juga berkondisi mirip, ditanggapi sebatas anggaran.				
Catatan					

5. Pengarahan Pemda Kota atas Keputusan Hasil Program Review

Menyusun standarisasi mengenai lokasi dan batasnya pada saat melakukan perbaikan konstruksi secara mendadak oleh Pemda kota. Mengenai biaya, dibatasi di bawah anggaran. Terkait yang berskala besar, akan menyusun rancangan program per tahun, dan dijadikan program yang mendapatkan subsidi dari Prefektur dan lainnya.

6. Ulasan Secara Keseluruhan

Sebagaimana yang disampaikan oleh evaluator, jalan pertanian/parit pertanian ada bermacam-macam untuk wilayah luasan yang bersifat induk, sampai skala kecil bagi masing-masing petani. Di Jepang, pemeliharaan fasilitas untuk pertanian seperti ini, dilakukan oleh Pemda kota/desa, badan hukum kelompok tani, atau P3A, dan lainnya.

Fasilitas tersebut dikelola oleh Pemda Kota/Desa, termasuk perbaikannya. Selain itu, biasanya dilakukan dengan sistem pembagian biaya antara penerima manfaat (petani) dan pemerintahan (pusat, prefektur, kota/desa). Akan tetapi jumlah penerima manfaat, atau luas lahan yang akan menikmati manfaat yang sedikit atau lebih kecil yang tidak memenuhi standar tertentu, ditanggung oleh penerima manfaat. Program yang direview diperkirakan merupakan fasilitas-fasilitas yang berskala kecil seperti di atas. Kasus perbaikan fasilitas pertanian kecil yang dilakukan oleh Pemda, bukan penerima manfaat, terjadi pula di banyak tempat lainnya. Karena petani menjadi susah membiayai sendiri untuk perawatannya. Di kota Tachiarai, pola pikir atau standar mengenai fasilitas pertanian kecil tidak jelas, seperti apa saja, dengan tujuan apa, dan sampai mana diperbaiki oleh Pemda dengan APBD. Poin diskusi pada saat mereview program menjadi fokus pada hal-hal tersebut. Kota Tachiarai yang teridentifikasi permasalahannya, kemudian menyusun standar dan merevisi metode program agar bisa memperoleh bantuan keuangan dari pemerintah pusat, dan lainnya.

Bagian 4

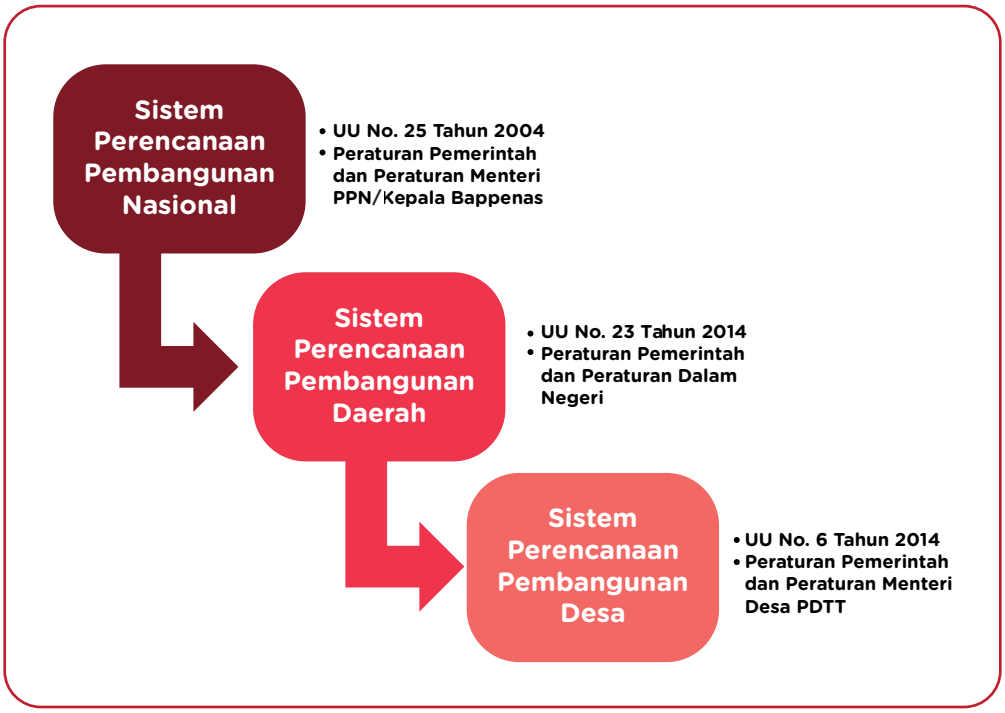
Peluang Program Review di Indonesia

A. Peluang Mempraktikkan Program Review

Cerita dari Jepang yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya tentu menarik dan menginspirasi bagi Indonesia. Praktik Program Review di Jepang telah memberi inspirasi cara melibatkan masyarakat dalam menilai capaian dan kemanfaatan program pemerintah. Lebih mendalam lagi, Program Review berhasil mereformasi birokrasi secara nyata, membuka akses masyarakat, dan meningkatkan efisiensi anggaran negara. Program Review ini relevan sekali bagi Indonesia yang masih menghadapi masalah pada upaya reformasi birokrasi, kualitas partisipasi masyarakat yang belum optimal, dan penggunaan anggaran negara yang belum efisien. Berpijak pada pengertian dasar dan pembelajaran yang telah diraih Program Review di Jepang, maka pada bab ini penting untuk dijelaskan peluang yang memungkinkan pemerintah Indonesia mengadopsi Program Review. Peluang ini berkaitan dengan beberapa aspek penting berikut ini, yaitu: a) Kerangka regulasi yang tersedia atau bisa disediakan; b) Sistem pemerintahan; c) Skema evaluasi yang tersedia; d) Kesadaran masyarakat untuk terlibat dalam tata kelola pemerintahan; e) Budaya birokrasi dalam berelasi dengan masyarakat, serta; f) Skema tahapan dan proses pelaksanaan Program Review di Indonesia.

1. Kerangka Regulasi

Ada tiga kerangka regulasi yang memayungi sistem perencanaan pembangunan di Indonesia. Ketiganya memiliki tahapan perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi. UU No. 25/2004 merupakan payung hukum sistem perencanaan pembangunan nasional. UU No. 23/2014 menjadi payung hukum sistem perencanaan pembangunan daerah. Sedangkan UU No. 6/2014 merupakan mandat negara kepada pemerintah untuk membina dan mengawasi sistem perencanaan pembangunan desa.



Gambar 4.1. Kerangka Regulasi Perencanaan Pembangunan di Indonesia

Sistem perencanaan pembangunan nasional, pada tahap penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), secara regulatif membuka akses partisipasi masyarakat. Namun, ketika memasuki tahap pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi, justru regulasi teknis yang ada (Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri) tidak secara tegas membuka ruang partisipasi masyarakat. Senada dengan sistem perencanaan pembangunan daerah (provinsi, kabupaten/kota) menurut UU No. 23/2014 diselenggarakan dengan menggunakan pendekatan teknokratik, politik, partisipatif, *top down,* dan *bottom up*. Ruang partisipasi masyarakat dibuka lebar pada tahap perencanaan, namun tidak lagi leluasa pada tahap berikutnya. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri No. 86/2017), ruang masyarakat kian terbatas untuk berpartisipasi pada tahap pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah.

Masyarakat justru berpeluang besar untuk berpartisipasi pada sistem perencanaan pembangunan desa. Semua tahapan dalam sistem ini, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi, prosesnya bisa diikuti oleh masyarakat desa. Pada tahap perencanaan pembangunan desa, masyarakat berpartisipasi melalui beberapa kegiatan berikut ini, yaitu;

1) Penyusunan RPJM Desa (anggota Tim Penyusun),
2) Pengkajian Keadaan Desa (peserta aktif diskusi sektoral dan kewilayahan),
3) Musyawarah Desa dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (panitia atau peserta aktif).

Musyawarah desa adalah bentuk *popular space* yang dimandatkan UU No. 6/2014 beserta regulasi teknis turunannya (PP No. 43/2014, Permendesa No. 17/2019). Partisipasi masyarakat desa dalam tahapan ini tidak lagi dalam ruang yang semu dan sempit (*invited space*). Peluang berpartisipasi yang sama pun terjadi pada tahapan dan proses pelaksanaan, pelaporan maupun evaluasi pembangunan desa. Masyarakat desa memiliki kesempatan berpartisipasi yang leluasa pada tahap pelaksanaan pengendalian, dan evaluasi pembangunan desa. **Pada tahap pelaksanaan pembangunan, misalnya, masyarakat menjadi tim pelaksana kegiatan, atau mengawasi secara sukarela dan aktif. Pada tahap pengendalian, masyarakat bisa berperan dalam**

pemantauan, memberikan saran, masukan, dan umpan balik. Pada tahap evaluasi pembangunan desa, masyarakat bisa aktif dalam kepanitiaan maupun peserta Musdes, termasuk bisa aktif memberikan penilaian melalui beragam skema evaluasi.

Dari tiga sistem pembangunan yang telah dipaparkan, diketahui bahwa sistem pembangunan desa memberikan peluang yang paling besar untuk mempraktikkan Program Review. Dengan mengetahui visibilitas secara regulasi tersebut, maka penting pula memahami sistem pemerintahan yang melingkupinya. Termasuk skema evaluasi pembangunan, karakteristik partisipasi masyarakat dan budaya birokrasi yang selama ini berkembang di setiap tingkatan pemerintahan. Pembahasan selanjutnya menguraikan keempat hal penting tersebut secara berurutan.

2. Sistem Pemerintahan

Berpijak pada UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) telah ditetapkan, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah kabupaten dan kota. Sedangkan daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas desa dan/atau kelurahan. Daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam sistem NKRI yang dianut UU Pemda didudukkan sebagai daerah otonom. Sedangkan desa secara khusus diatur melalui UU No. 6/2014 tentang Desa. Dengan asas rekognisi dan subsidiaritas negara mengakui dan menghormati kewenangan yang dimiliki desa, baik berdasarkan hak asal usul maupun hak lokal berskala desa. Pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom, wakil pemerintah pusat (provinsi) dan wilayah administratif, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan menggunakan asas dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan.

Dengan sistem pemerintahan yang berlapis seperti disebutkan tadi, berarti program/kegiatan pemerintah dan alokasi anggarannya harus disesuaikan dengan kewenangannya. Pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (provinsi, kabupaten/kota) telah berbagi kewenangan melalui UU Pemda. Ada kewenangan

absolut untuk pemerintah pusat, sedangkan daerah menjalankan kewenangan konkuren. Pembagian kewenangan ini menjadi dasar untuk menyelenggarakan program/kegiatan, sehingga akan jelas pertanggungjawabannya. Sebagai gambaran misalnya, program/kegiatan penyediaan dan pemeliharaan jalan nasional, yang berwenangan menyelenggarakan pemerintah pusat. Sedangkan program/kegiatan penyediaan dan pemeliharaan jalan provinsi adalah kewenangannya pemerintah daerah provinsi. Urusan pemerintahan lainnya pada tingkat kabupaten/kota pun demikian, sudah dipilah secara tegas. Lebih rinci lagi bisa dipelajari pada lampiran UU Pemda.

Desa telah diakui dan dihormati berwenang mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya (UU Desa), di luar pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Karena itu mestinya desa mengidentifikasi sendiri kewenangannya berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Dengan daftar kewenangan desa tersebut, Bupati/walikota kemudian menetapkan melalui Peraturan Bupati. Daftar kewenangan desa yang ditetapkan Bupati inilah yang menjadi dasar bagi desa-desa menetapkan Peraturan Desa (Perdes) tentang Kewenangan Desa. Sehingga, penyelenggaraan program/kegiatan dan alokasi anggaran desa mengikuti ruang lingkup sesuai yang ditetapkan pada Perdes tentang Kewenangan Desa tersebut. Pada aspek ini sebenarnya memudahkan bagi pihak manapun untuk melakukan review program/kegiatan pemerintahan desa, termasuk Program Review yang telah berhasil dipraktikkan di Jepang.

3. Skema Evaluasi Pembangunan

Evaluasi pembangunan dilakukan berdasarkan pada 3 tingkatan pemerintahan. Evaluasi pembangunan nasional merujuk pada ketentuan UU No. 25/2004, Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2006, dan Peraturan Menteri PPN/Bappenas No. 1/2017. Payung hukum evaluasi pembangunan daerah adalah UU No. 23/2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 86/2017. Sedangkan evaluasi pembangunan desa berdasarkan pada UU No. 6/2014, Peraturan Pemerintah No. 43/2014 dan Peraturan Menteri Desa No. 17/2019.

Fokus evaluasi pembangunan pada masing-masing tingkat pemerintahan dibedakan berdasarkan pada pelaksanaan dokumen

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Pada pemerintah pusat yang melaksanakan evaluasi hasil pembangunan jangka panjang, menengah dan tahunan adalah Menteri PPN/Kepala Bappenas. Para menteri/kepala lembaga sebelumnya mengevaluasi hasil pelaksanaan program/kegiatan di organisasinya masing-masing. Kepala Bappeda provinsi dan kabupaten/kota melaksanakan evaluasi hasil pembangunan daerah jangka panjang, menengah dan tahunan. Sebelumnya, pada kepala organisasi perangkat daerah mengevaluasi hasil pelaksanaan program/kegiatan diorganisasinya masing-masing. Sedangkan kepala desa melaksanakan evaluasi hasil pembangunan jangka menengah dan tahunan. Pihak lain di luar pemerintahan desa, menurut Permendesa No. 17/2019, bisa juga mengevaluasi program/kegiatan pemberdayaan masyarakat desa.

> "Proses pengendalian dan evaluasi saya pikir sudah cukup baik, hanya saja memang masih berbasis dokumen secara teknokratis. Jadi belum menyangkut pelibatan komponen lain di masyarakat. Kemudian kalau soal pelibatan masyarakat, mungkin di Jepang beda karakter masyarakatnya dengan kita di Indonesia, itu pasti menjadi problem tertentu, saya pikir. Sehingga hari ini saya pikir yang kami lihat, kita semua daerah masih fokus pada monitoring dan evaluasi terhadap dokumen dan program dalam kontek teknokratis, belum pelibatan publik secara maksimal." (Sekretaris Bappeda Kabupaten Bengkalis)

Berdasarkan skema evaluasi pembangunan yang dipaparkan di atas, nampak sekali evaluasi pembangunan daerah dan nasional didominasi pendekatan dan cara pandang teknokratis. Artinya, ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dan melibatkan diri sangat sempit sekali. Sedangkan evaluasi pembangunan desa memakai pendekatan kombinasi teknokratis dan partisipatif dari masyarakat desa maupun pihak lainnya. Ujung dari evaluasi berbasis teknokratis dan masyarakat ini akan dipertanggungjawabkan dalam forum musyawarah desa (Musdes). Dengan demikian, dapat diketahui bahwa Program Review yang telah dipraktekkan sukses di Jepang

berpeluang besar diadopsi untuk evaluasi pembangunan desa di Indonesia.

Meskipun belum semuanya, praktik evaluasi pembangunan desa yang partisipatif dan mempertimbangkan sisi teknokrasi telah dipraktikkan oleh banyak desa. Bahkan dalam praktiknya, beberapa desa menemukan inovasinya, yaitu metode evaluasi berbasis masyarakat desa yang disesuaikan dengan kondisi dan tata cara lokal. Desa Nita di Kabupaten Sikka Provinsi Nusa Tenggara Timur, misalnya, merupakan desa inovatif di ujung timur Indonesia. Praktik inovasi dalam melibatkan masyarakat pada tahap evaluasi juga berlangsung di Desa Sriharjo Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta. Desa Gondangsari, Kecamatan Pakis, Kabupaten Magelang Provinsi Jawa Tengah, termasuk desa di lereng Gunung Merapi yang membuka ruang partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam evaluasi pembangunan desa. Hal yang sama pun ditemukan di Desa Peninggaran Kabupaten Pekalongan Provinsi Jawa Tengah.[3]

> "Saat ini pelaksanaan evaluasi pembangunan desa sudah sesuai aturan dan usulan dari masyarakat. Desa kami mencontoh pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan, dimana dalam pelaksanaan evaluasi dilakukan bersama-sama dari dusun A ke dusun B, saling memantau dan evaluasi. Masing-masing dusun juga bisa kroscek dalam proses monitoring dan evaluasi."
> (Kepala Desa Gondangsari, Magelang)

> "Selanjutnya pemerintah desa akan mengatur waktu untuk turun ke masyarakat, melaksanakan rapat evaluasi tingkat RT, tingkat dusun, hingga rapat musyawarah tingkat desa. Evaluasi dilakukan pada bulan Mei hingga Juni, LKPPD dilakukan pada Maret, lalu bulan April mendalami laporan bersama dengan BPD. Sehingga bulan Mei–Juni dilakukan evaluasi sekaligus Koordinasi RKPDesa selanjutnya."
> (Kepala Desa Nita, Sikka, NTT)

3 Desa-desa ini menyampaikan praktik baiknya dalam melibatkan masyarakat pada saat evaluasi pembangunan desa di FGD tanggal 3 September 2020 yang diselenggarakan oleh Yayasan Tifa, 2 Buku Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia yang ditulis Agus Dwiyanto Dkk., Cetakan Keempat, Juni 2012.

4. Partisipasi Masyarakat

Sistem pemerintahan di pusat, daerah dan desa saat ini memberi ruang lebih bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Partisipasi masyarakat bisa ditakar dari 3 aspek ini, yaitu; akses, suara dan kontrol. Masyarakat terlibat dalam evaluasi pembangunan, bisa diartikan, bahwa mereka bisa mengakses pada tim atau unit yang melaksanakan evaluasi pembangunan. Misalnya, menjadi salah satu anggota tim evaluator. Bisa juga partisipasi dalam bentuk menyuarakan (*voicing*) kepentingan dan penilaiannya atas hasil pelaksanaan pembangunan. Misalnya pada saat menjadi salah satu anggota tim evaluator, atau menjadi kelompok sasaran program/kegiatan pembangunan. Wujud partisipasi lainnya adalah masyarakat memiliki kesempatan dan kemauan untuk mengontrol proses pelaksanaan evaluasi dan hasil temuannya. Kontrol yang dimaksud adalah memberikan masukan, peringatan dan tuntutan ketika proses pelaksanaan evaluasi atau hasil-hasil temuannya tidak mencerminkan realitas objektif maupun ketentuan peraturan perundang-undangan.

> "Evaluasi yang sudah dilakukan oleh pemerintah saat ini, tidak ada kritik karena tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat sibuk dengan aktivitasnya sendiri, pemerintah pun sibuk melakukan programnya sendiri. Hal ini terjadi karena tidak adanya akses dari pemerintah kepada masyarakat dan ajakan yang menyatakan, bahwa evaluasi berbasis masyarakat merupakan hal penting untuk dilaksanakan."
> (Syamsudin, KOPEL)

Anggota atau kelompok masyarakat yang aktif berpartisipasi dalam pembangunan di tingkat desa memiliki ciri khas tersendiri dibandingkan dengan mereka yang aktif di tingkat pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pada pemerintahan pusat dan daerah yang aktif berpartisipasi dalam evaluasi pembangunan antara lain, yaitu:

1) Warga masyarakat yang aktif dalam profesi tertentu,
2) Warga yang aktif dalam organisasi masyarakat sipil, dan
3) Warga yang aktif dalam komunitas-komunitas berbasis kesamaan kondisi yang dialaminya, atau komunitas berbasis kesamaan hobi. Misalnya, Organisasi Serikat Pekerja,

Organisasi Profesi Dokter, Organisasi Profesi Advokat, LSM, Forum Masyarakat Difabel, Komunitas Penangkar Satwa, dan lainnya.

Sementara, masyarakat desa yang aktif dalam evaluasi pembangunan adalah warga masyarakat setempat. Mereka biasanya orang-orang yang mewakili wilayah administratif (RT, dusun), individu yang aktif (*active citizen*), mewakili lembaga kemasyarakatan desa (LKD, Karang Taruna, PKK, Komunitas Seni Budaya), dan komunitas warga desa yang memiliki kesamaan kondisi (perempuan kepala keluarga, warga miskin, warga difabel, warga pekerja migran). Beragam variasi masyarakat desa yang berpartisipasi ini menarik dan memberikan banyak pilihan untuk melibatkan mereka dalam evaluasi. Mereka sudah terbiasa dengan urusan pemerintahan desa, sehingga interaksinya sudah baik dan saling kenal.

Aspek positif dari partisipasi masyarakat yang terbentuk di tingkat desa adalah mampu berjalannya evaluasi pembangunan desa yang lebih terfokus, akurat, tidak dilandasi kecurigaan dan objektif dalam penilaian. Namun perlu juga diwaspadai, peluang terjadinya persekongkolan antar mereka (*elite bias, elite captured*) ketika proses evaluasi tidak dipersiapkan dan dijalankan dengan cermat dan hati-hati. Pembelajaran penting dari Program Review yang melaksanakan diskusi secara terbuka di hadapan publik, melalui tatap muka langsung maupun daring *(virtual meeting)*, bisa direplikasi di desa dan bisa mengurangi aspek negatif dari mereka yang saling kenal tersebut.

> "ICW disupport TIFA pada tahun 2017–2018 mencoba mengembangkan PSDW (Pusat Sumber Daya Warga). Pada saat itu warga aktif melakukan survei mandiri dengan metode wawancara untuk menilai bagaimana pelayanan publik dan pembangunan desa dilakukan disana. Warga pun secara langsung menyampaikan ke pemerintah hasil survei yang mereka lakukan."
> (Almas, ICW)

5. Budaya Birokrasi

Birokrasi pemerintahan di Indonesia dikenal memiliki budaya kerja yang khas dipengaruhi budaya yang berkembang di masyarakat. Tidak hanya di pusat, daerah pun demikian. Salah satu budaya yang banyak mempengaruhi budaya kerja birokrasi adalah budaya paternalistik[4]. Dalam budaya paternalisme dikenal idiom "atasan" dan "bawahan", atau sederhananya "bapak" dan "anak". Hubungan yang terjalin menjadi saling menguntungkan dan diuntungkan. Pihak "atasan" memperoleh legitimasi "kekuasaan", sedangkan "bawahan" mendapatkan keuntungan ekonomi dan sosial. Dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia, budaya paternalistik ini terjadi karena pengaruh budaya feodal yang bersumber dari tata nilai, norma, dan etika pada masa lampau, dimana kerajaan mendominasi kehidupan masyarakat pada umumnya.[5]

Budaya paternalisme dan feodalisme ini ketika merasuk ke birokrasi pelayanan publik menyebabkan karakter organisasi pelayanan publik menjadi tertutup dan kaku. Akibatnya tidak ramah bagi masyarakat pengguna layanan, dan menutup diri dari keterlibatan masyarakat dalam mengevaluasi kinerja organisasi tersebut dalam menyelenggarakan pelayanan. Situasi seperti ini masih berlangsung sampai saat ini, di pemerintah pusat maupun daerah. Teknologi informasi yang diajukan sebagai penerobos benteng budaya birokrasi yang jadul ini, hanya mampu menampilkan wajah teknologis tetapi mental dan perilakunya tetap paternalistik dan feodalistik. Perilaku analog dalam sistem digital.

Birokrasi pemerintahan desa dalam masa transisi sekarang ini. Banyak orang muda berpendidikan tinggi masuk menjadi birokrat pemerintah desa (perangkat desa). Pada waktu bersamaan desa didorong mengembangkan sendiri sistem pemerintahan yang sesuai dengan jati diri desa. Momentum ini menarik untuk ditawari gagasan baru dan budaya kerja yang berorientasi pada prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Gagasan baru ini adalah Program Review yang telah berhasil dipraktikkan Jepang di pemerintahan nasional maupun daerah. Program Review ini mempraktikkan budaya kerja yang berorientasi pada transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

4 Buku Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia yang ditulis Agus Dwiyanto Dkk., Cetakan Keempat, Juni 2012. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, menemukan fakta dan analisis menarik mengenai budaya paternalistic kini.

5 Policy Brief yang ditulis Agus Dwiyanto dan Bevaola K tentang "Budaya Paternalisme dalam Birokrasi Pelayanan Publik" menjelaskan ihwal perpektif dan data empiric hasil survei. Silahkan dibaca lebih lanjut di https://drive.google.com/file/d/0BwOS9qu9WDYzSThxTXNGVlhVZ0k/view.

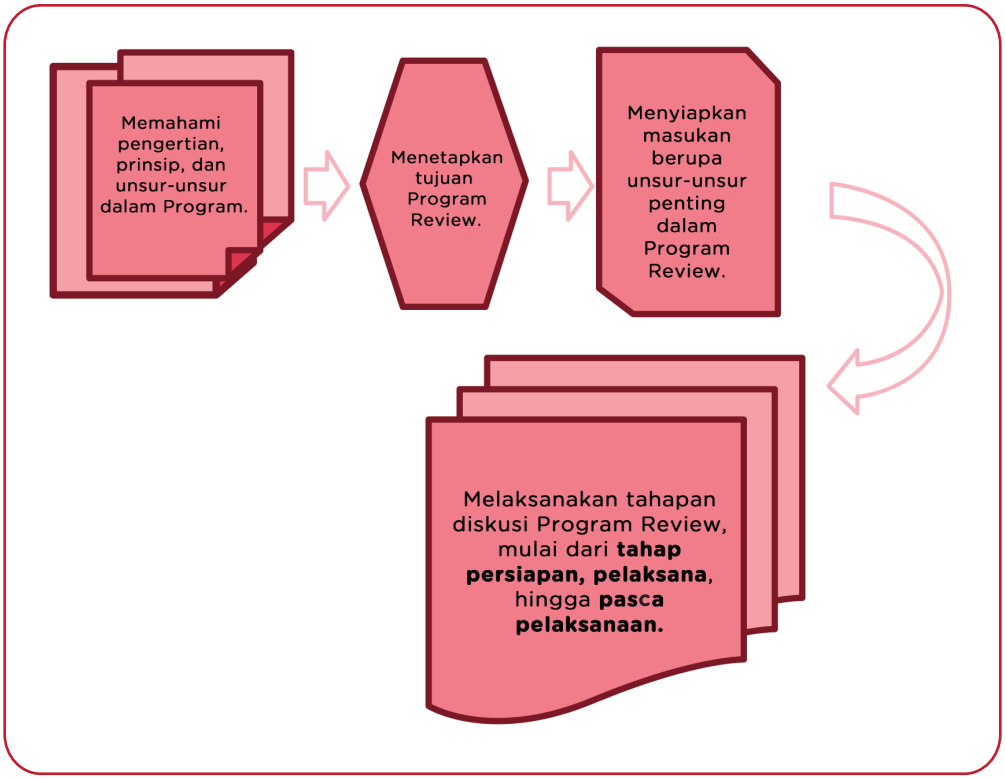
6. Skema Penyelenggaraan Program Review di Indonesia

Berpijak dari peluang yang tersedia dari aspek-aspek yang telah dijelaskan di atas, maka bahasan pada bagian ini mencoba memberikan pedoman penyelenggaraan Program Review yang diadaptasi dari Jepang. Pada prinsipnya Program Review ini bisa diadaptasi oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota), dan pemerintah desa. Program Review ini merupakan metode evaluasi untuk menilai pelaksanaan dan hasil atas program/kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Semua program/kegiatan yang memakai APBN, APBD dan APBDesa bisa menjadi target Program Review ini.

Berdasarkan hasil analisis kerangka regulasi dan semangat partisipasi masyarakat yang telah diuraikan tadi, maka Program Review ini untuk sementara bisa diujicobakan di pemerintah desa. Namun demikian, aspek-aspek penting yang termuat dalam pedoman sementara ini, sebenarnya bisa digunakan untuk menyelenggarakan Program Review di pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Pada saat proses uji coba penyelenggaraan Program Review ini di pemerintah desa, sangat terbuka untuk memberikan masukan dan umpan balik terhadap materi, tahapan maupun proses Program Review. Berikut pedoman teknis Program Review yang digunakan sementara ini untuk pemerintah desa di Indonesia.

B. Menyelenggarakan Program Review di Tingkat Desa: Sebuah Referensi

Pada bagian 3 telah dibahas mengenai seluk beluk praktik pelaksanaan Program Review di Jepang termasuk pelaksana, peran, metode dan agenda kegiatan. Pada bagian ini akan dijelaskan secara singkat adopsi dan adaptasi yang dapat dilakukan untuk mengimplementasikan Program Review di tingkat desa. Sekali lagi perlu kami tekankan, bahwa Program Review bagi tingkat desa ini masih suatu referensi umum, dimana pada praktik pelaksanaannya nanti segala aspek dapat disesuaikan maupun diubah sesuai dengan kondisi pemerintahan desa maupun masyarakat.



Gambar 4.2. Skema Bagaimana Menjalankan Program Review di Desa

1. Pengertian Dasar dan Peran

a. Program Review adalah metode evaluasi dan penilaian atas efektivitas, efisiensi dan kesesuaian program/kegiatan yang diselenggarakan pemerintah desa dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang menjadi sasaran penerima manfaat.

b. Program Review dilaksanakan oleh panitia penyelenggara yang terdiri dari para pegawai pemerintah desa (perangkat desa: Sekretaris Desa, Kaur, dan Kasie) dan staf pemerintah desa.

c. Program Review dilaksanakan untuk memperoleh penilaian secara utuh dari para evaluator dan warga penilai melalui forum diskusi yang dipimpin oleh koordinator diskusi setelah memperoleh penjelasan dari perangkat desa pengampu program/kegiatan.

d. Panitia penyelenggara Program Review adalah para perangkat desa dan staf pemerintah desa yang ditugaskan berdasarkan Surat Keputusan Kepala Desa.

e. Penanggung jawab program adalah perangkat desa (Sekretaris Desa, Kaur (Kepala Urusan), Kasie (Kepala Seksi) yang ditugaskan oleh kepala desa tempat dia bekerja untuk melaksanakan program/kegiatan dengan menggunakan anggaran sesuai dengan rencana kerja dan anggaran

f. Koordinator diskusi (moderator) adalah seseorang dari luar desa yang memiliki kemampuan dan pengalaman dalam memimpin diskusi, termasuk cakap dalam merumuskan pemikiran-pemikiran yang saling dipertukarkan dalam suatu forum diskusi. Koordinator diskusi ini juga akan bertugas memimpin proses diskusi Program Review.

g. Evaluator adalah para ahli yang berasal dari perangkat desa dari desa lain, atau PNS dari kecamatan atau kabupaten setempat, maupun PNS dari daerah lain dan praktisi seperti pengusaha, advokad, dan lain sebagainya.

h. Warga Penilai adalah perwakilan warga masyarakat yang berjumlah sekitar 20-30 orang yang akan memberikan penilaian akhir atas evaluasi program ke dalam lembar evaluasi program. Praktik Program Review di Jepang, dalam memilih warga penilai dilakukan secara acak *(random)* dari masyarakat setempat. Pemilihan secara acak ini untuk menghindari penilaian hasil program yang bias pada kriteria tertentu (jenis kelamin, pendidikan, profesi, dst). Dalam rangka uji coba Program Review di desa, metode pemilihan warga penilai bisa dilakukan seperti di Jepang (random), atau bisa dimodifikasi dengan mempertimbangkan kondisi SDM masyarakat desa, dengan cara sebagian dipilih secara acak, sebagian lagi dipilih berdasarkan perwakilan wilayah, sektoral atau jenis kelamin.

i. Hasil pelaksanaan Program Review antara lain meliputi hal-hal sebagai berikut:

   1) Dokumen laporan hasil Program Review yang meng-evaluasi capaian hasil pelaksanaan program pemerintah sesuai tingkatannya.

   2) Keputusan secara mengikat dan final dari warga penilai dan evaluator mengenai efektifitas, efisiensi, kesesuaian program/kegiatan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat setempat dan rekomendasi keberlanjutan program pemerintah yang direview.

2. Tujuan

Penyelenggaraan Program Review yang dilaksanakan oleh pemerintahan desa memiliki tujuan sebagai berikut:

a. Menjelaskan ringkasan program dan capaian hasil yang telah diperoleh melalui paparan singkat di dalam forum diskusi dan lembar informasi program yang berisi rincian poin-poin utama mengenai program dan hasilnya.

b. Membahas poin-poin utama program yang direview melalui metode tanya-jawab antara evaluator dengan penanggung jawab program yang direview.

c. Memfasilitasi warga penilai untuk melakukan penilaian atas hasil evaluasi program yang direview dalam lembar evaluasi program, kemudian dilanjutkan pengambilan keputusan berdasarkan akumulasi nilai yang diberikan oleh setiap warga penilai terhadap program pemerintah yang direview.

3. Masukan

Beberapa hal yang penting dipersiapkan untuk menyelenggarakan Program Review adalah sebagai berikut:

a. Panitia penyelenggara Program Review yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Kepala Desa.

b. Daftar program pemerintah yang telah dilaksanakan oleh pemerintah desa yang dipilih dan ditetapkan menjadi target Program Review.

c. Formulir-formulir yang digunakan untuk pelaksanaan diskusi Program Review, seperti formulir lembar informasi program, formulir lembar evaluasi program, dan formulir lain yang dibutuhkan. Formulir lembar informasi program wajib diisi oleh panitia penyelenggara Program Review secara ringkas, informatif, dan mudah dipahami masyarakat. Masyarakat desa harus memperoleh formulir lembar informasi program/kegiatan yang akan direview pada waktu sebelum pelaksanaan Program Review. Formulir lembar informasi program dan lembar evaluasi harus dibuat seragam, agar antar desa tidak menggunakan formulir yang berbeda-beda untuk pelaksanaan Program Review.

d. Dokumen laporan hasil evaluasi pelaksanaan program/kegiatan pemerintah yang menjadi target untuk direview

4. Mekanisme

Tahapan pelaksanaan program review terdiri dari persiapan dan pelaksanaan. Secara rinci setiap tahapan dijelaskan sebagai berikut:

a. Tahap Persiapan

1) Kepala Desa menetapkan Panitia Penyelenggara Program Review yang terdiri dari perangkat desa dan staf perangkat desa. Tugas Panitia Penyelenggara adalah mempersiapkan segala hal yang dibutuhkan oleh penyelenggaraan Program Review dan memfasilitasi pelaksanaan diskusi Program Review, serta memfasilitasi pembuatan laporan pelaksanaan Program Review.

2) Pemerintah Desa harus memastikan ketersediaan anggaran dari pemerintah/pemerintahan daerah/pemerintahan desa yang dialokasikan untuk penyelenggaraan Program Review. Komponen belanja tersebut dapat disesuaikan dengan kebutuhan kegiatan dan ketersediaan angaran.

3) Panitia Penyelenggara Program Review selanjutnya melakukan hal-hal sebagai berikut:

a) Memilah dan memilih program-program pemerintah yang menjadi target untuk direview, bersama-sama dengan penanggung jawab setiap program. Kriteria untuk memilih program yang direview menggunakan rumusan tertentu yang telah ditetapkan oleh Kepala Desa. Setelah dipilih berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan, kemudian diajukan kepada Kepala Desa untuk mendapatkan persetujuan.

b) Panitia Penyelenggara penting melakukan survei di lokasi-lokasi pelaksanaan program/kegiatan pemerintah yang menjadi target review. Hal ini dibutuhkan untuk memperoleh data secara jelas dan akurat, serta memperoleh informasi atau pandangan dari masyarakat yang menerima manfaat program tersebut, untuk diisikan di lembar informasi program.

c) Panitia Penyelenggara membuat lembar informasi program yang berisi informasi program secara lengkap, akurat dan mudah dipahami. Pembuatan lembar informasi program yang akan direview ini membutuhkan berbagai informasi seperti penggunaan anggaran, realisasi kegiatan, data lapangan, sehingga perlu dipersiapkan jauh-jauh hari. Pengalaman di Jepang, pembuatan lembar informasi program review ini membutuhkan waktu 2 bulan. Lembar informasi program ini kemudian disebarluaskan kepada masyarakat, dapat pula ditempelkan di tempat-tempat umum strategis.

d) Menyeleksi koordinator diskusi (moderator). Koordinator dibutuhkan untuk memimpin pelaksanaan diskusi Program Review. Karena tugas dan fungsinya memimpin dan memfasilitasi proses diskusi Program Review, maka personel yang diseleksi adalah individu yang sudah terampil, teruji dan berpengalaman dalam memfasilitasi diskusi-diskusi mengenai program/kegiatan pemerintah. Moderator dipilih dengan kriteria diantaranya harus objektif, posisi yang netral tidak memihak kelompok tertentu, dapat memberikan pandangan yang beragam, memiliki pengetahuan tentang program, mampu membawakan diskusi secara cair, memiliki keterampilan komunikasi yang baik. Dapat dipilih dari unsur aktivis sosial masyarakat (pegiat LSM), tokoh masyarakat, profesional di bidang pembangunan, akademisi dan lainnya.

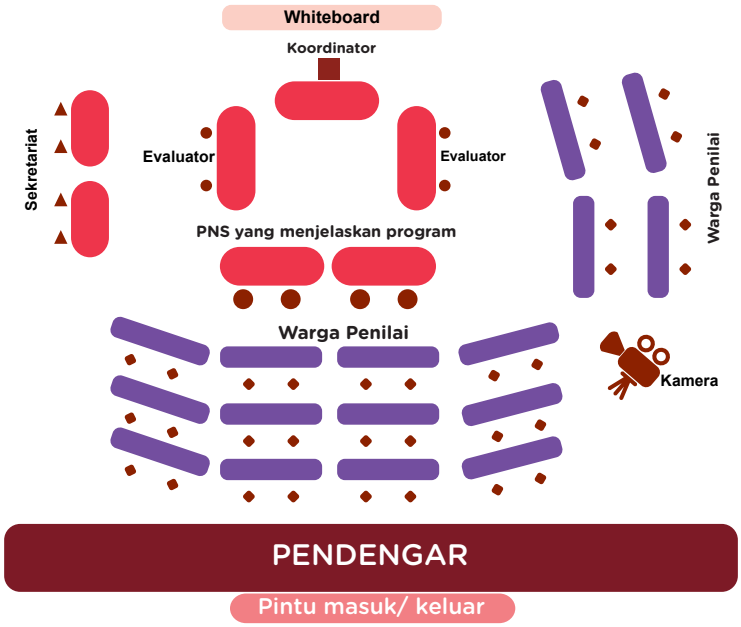
e) Menyeleksi evaluator untuk pelaksanaan diskusi Program Review. Evaluator ini akan berperan untuk menggali pokok-pokok pemikiran dari informasi yang tersaji pada lembar informasi program maupun dijelaskan secara lisan oleh penanggung jawab program yang direview. Mekanisme evaluasi oleh evaluator ini dengan cara menyampaikan pertanyaan singkat dan terfokus. Karena tugas dan fungsi evaluator yang strategis ini maka personel yang diseleksi adalah individu yang kompeten dan berpengalaman di lapangan, serta memahami perihal program pemerintah dan pembangunan secara umum. Evaluator bisa dipilih dari kalangan profesional, praktisi, maupun pegawai pemerintah dari unit kerja lain.

f) Menyeleksi warga penilai dari masyarakat yang dipilih secara acak. Panitia penyelenggara menggunakan basis data kependudukan yang diterbitkan oleh pemerintah setempat (Disdukcapil), kemudian memilih secara acak *(simple random, systematic random, multistage random)* sebanyak lebih kurang 30 orang. Warga penilai yang terpilih kemudian dikirimi undangan oleh panitia penyelenggara.

g) Panitia penyelenggara mengumumkan secara luas kepada masyarakat (publik) perihal kegiatan diskusi Program Review ini, dengan informasi hari/tanggal, jam dan tempat pelaksanaan, serta media daring yang tersedia (jika memungkinkan). Pengumuman tersebut termasuk menginformasikan ketentuan dan tata cara menghadiri kegiatan diskusi tersebut secara langsung maupun daring.

h) Jika memungkinkan, panitia penyelenggara menyiapkan jaringan internet dan memilih media yang bisa diakses secara gratis untuk menayangkan secara langsung diskusi Program Review (*live streaming*, di kanal *YouTube, Facebook Live, IG Live*).

i) Panitia Penyelenggara menyiapkan tempat ruangan diskusi, meja dan kursi sesuai kebutuhan untuk panitia, penanggung jawab program, koordinator, evaluator, warga penilai dan masyarakat umum yang hadir secara langsung di tempat diskusi. Sarana dan prasarana pendukung lainnya, seperti LCD, layar, paket audio sound system, dan lainnya penting disediakan. Paket konsumsi sesuai dengan ketersediaan anggaran juga dipersiapkan.



Gambar 4.3. Layout Ruangan
Penyelenggaraan Program Review

j) Panitia Penyelenggara mengadakan pelatihan pra-penyelenggaraan Program Review. Sebelum hari H pelaksanaan diskusi Program Review (misalnya, seminggu sebelumnya), panitia penyelenggara penting melakukan pelatihan bagi para anggota panitia penyelenggara dan evaluator. Dalam pelatihan ini akan dikupas tuntas mengenai makna dan sistem review yang akan dijalankan pada diskusi Program Review. Termasuk dalam pelatihan ini juga akan dijabarkan secara rinci perihal tahapan pelaksanaan diskusi, misalnya pengaturan ruangan, tata letak meja kursi, susunan acara, cara mengisi lembar evaluasi dan persiapan penting lainnya.

k) Selambatnya sehari sebelum pelaksanaan Program Review, evaluator bersama dengan panitia penyelenggara melakukan kunjungan ke lokasi implementasi program yang akan dievaluasi. Tujuannya supaya evaluator dapat memiliki pandangan dan penilaian yang lebih baik atas kondisi atau implementasi program yang terlah dilaksanakan.

b. Tahap Pelaksanaan

1) Pembukaan. Acara ini dipandu oleh pembawa acara dari salah satu panitia penyelenggara Program Review, dengan urutan berikut ini, yaitu:

a) Kata pembuka dan penyampaian agenda diskusi Program Review.
b) Laporan dari Ketua Panitia Penyelenggara Program Review.
c) Sambutan dari Ketua BPD.
d) Sambutan dari Kepala Desa sekaligus membuka secara resmi.
e) Doa bersama.

2) **Diskusi Program Review.** Pembawa acara memperkenalkan profil koordinator (moderator) diskusi dan mempersilahkan memimpin jalannya diskusi. Koordinator memimpin diskusi dengan menyampaikan kembali maksud dan tujuan diskusi Program Review, termasuk menyampaikan sesi-sesi yang akan dilalui dan tata tertibnya selama proses diskusi berlangsung.

   a) **Penjelasan Program.** Koordinator diskusi mempersilahkan pengampu atau penanggungjawab program untuk menjelaskan program yang direview.

      i. Kepala Urusan atau Kepala Seksi Pemerintah Desa yang mengampu atau penanggung jawab program menjelaskan ringkasan program dan poin utama dengan bantuan lembar informasi program yang telah disebarluaskan sebelumnya.

      ii. Untuk membantu proses presentasi program dapat dipersiapkan naskah sebelumnya. Tetapi perlu diingat bahwa penanggungjawab program harus menjelaskan secara menyeluruh dan menarik, jangan biarkan peserta hanya membaca naskah saja.

   b) **Diskusi Sesi Tanya Jawab.** Koordinator memimpin dan memfasilitasi proses diskusi antara para evaluator dengan pengampu atau penanggungjawab program.

      i. Evaluator bertanya kepada pengampu atau penanggungjawab yang menjelaskan program yang direview. Hal ini dilakukan agar warga penilai bisa memberikan evaluasi dan penilaian atas program. Evaluator harus bertanya pada poin-poin yang penting dengan mempertimbangkan berbagai sudut pandang yang berbeda. Misalnya, dari sudut pandang pelaksanaan, penggunaan anggaran, kesesuaian dengan sasaran, atau kesesuaian dengan penerima manfaat.

      ii. Prinsip dalam sesi tanya jawab adalah 1 pertanyaan 1 jawaban. Evaluator mengajukan satu pertanyaan dan langsung dijawab oleh pengampu program.

Tidak bertanya beberapa pertanyaan sekaligus. Hal ini penting untuk memastikan seluruh pertanyaan terjawab dengan baik dan untuk menjaga alur diskusi. Jawaban disampaikan secara singkat (tidak panjang lebar dan lama) agar diskusi bisa produktif dalam waktu singkat.

iii. Jika Kepala Urusan atau Kepala Seksi pengampu program kurang memahami pertanyaan evaluator, sebaiknya minta kepada evaluator untuk mengulangi pertanyaannya.

iv. Warga penilai dapat menuliskan hal-hal atau pertimbangan yang dirasa penting pada kolom "catatan" di lembar evaluasi program sambil menyimak diskusinya.

3) Pengambilan Keputusan

a) Setelah mendengar dari koordinator mengenai ringkasan pendapat dan pandangan dari para evaluator terkait evaluasi program, warga penilai kemudian memilih 1 keputusan di antara beberapa pilihan (lihat lembar evaluasi program). Warga penilai juga mengisi kolom catatan khusus.

b) Lembar evaluasi program dikumpulkan oleh panitia, selanjutnya keputusan dihitung/direkap secara langsung, kemudian koordinator diskusi membacakan hasil voting keputusan warga penilai.

c) Evaluator juga memberikan keputusan/penilaian dengan cara mengangkat tangan sebagai "Referensi".

d) Warga penilai menyampaikan pendapat dan kesannya, setelah dipersilahkan oleh koordinator. Selanjutnya koordinator menyampaikan komentar yang ditulis pada kolom catatan di lembar evaluasi program.

4) Tanggapan Pemerintah Desa

Kepala desa menyampaikan tanggapan terhadap hasil keputusan diskusi Program Review.

c. Tahap Pasca Pelaksanaan

Pemerintah desa dan BPD melakukan rapat koordinasi untuk membahas hasil keputusan diskusi Program Review. Hasil pembahasan dituangkan di dalam berita acara tentang Keputusan Pemerintahan Desa terkait dengan hasil keputusan Program Review dan dipublikasikan secara massal. Publikasi dapat dilakukan di papan-papan pengumuman desa, dusun, atau ruang publik, kemudian dapat pula diunggah di akun media sosial desa maupun *website* desa jika ada.

C. Penutup

Program/kegiatan pemerintah desa menggunakan dana yang bersumber dari APBDesa (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa). Masyarakat desa berhak untuk mengetahui dan berkepentingan agar kebutuhan publiknya dipenuhi oleh pemerintah desa melalui penyelenggaraan program/kegiatan di desa. Mekanisme yang memungkinkan untuk memenuhi aspek ini, salah satunya adalah melibatkan diri dalam proses evaluasi pembangunan desa. Tentu keterlibatan pada tahap lainnya sangat relevan dan sama pentingnya, yaitu tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan desa. Dalam konteks inilah model Program Review yang telah berhasil dipraktikkan di Jepang, penting diujicobakan ke desa-desa di Indonesia.

Karena bersifat uji coba, sudah tentu pedoman teknis ini masih terbuka untuk memperoleh masukan dan koreksi ketika ada ketidaksesuaian di lapangan. Pada masa depan, berpijak pada hasil uji coba pedoman teknis ini dan masukan atas materi muatan pedoman ini, akan digunakan selanjutnya sebagai pedoman penyelenggaraan Program Review di pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) dan pemerintah pusat. Pada pelaksanaan Program Review di tingkat daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota misalnya, Bappeda mengambil peran lebih sebagai penyelenggara Program Review, membentuk panitia pelaksana untuk pelaksanaan review atas program-program dari berbagai dinas atau OPD. Seperti di Jepang contohnya, lembaga setara Bappeda yakni Badan Perencana Pembangunan melakukan review atas program-program yang dilakukan oleh

dinas lain karena Badan Perencana Pembangunan dianggap sebagai lembaga yang lebih objektif dibandingkan jika review dilakukan oleh dinas pelaksana terkait. Panitia pelaksana dibentuk oleh Badan Perencana Pembangunan dan dikepalai oleh kepala daerah untuk mempersiapkan program Review termasuk mempersiapkan form lembar informasi program. Sementara untuk pengisian lembar informasi program dilakukan oleh masing-masing dinas pengampu program. Selanjutnya pada saat pelaksanaan kegiatan, perwakilan masing-masing dinas atau pengampu program hadir dalam Program Review untuk memberikan presentasi kepada warga penilai dan evaluator serta menjawab berbagai pertanyaan evaluator terkait program.

Pelibatan masyarakat dalam Program Review ini harus memberikan afirmasi kepada kelompok warga rentan dan marginal (perempuan, difabel, warga miskin). Afirmasi ini bisa melalui keterlibatannya sebagai evaluator (bagi yang memiliki kompetensi yang sesuai), warga penilai (dipilih berdasarkan asas perwakilan), dan peserta yang hadir secara langsung (*offline*) maupun mengikuti jarak jauh (daring).

Profil Japan Initiative

Japan Initiative didirikan oleh Kato Hideki pada April 1997 pasca bekerja di Kementerian Keuangan Pemerintah Jepang. Japan Initiative bekerja pada aspek-aspek kebijakan yang belum banyak dikerjakan oleh politisi maupun aparat pemerintah di Jepang. Ranah kerja Japan Initiative meliputi berbagai tema, problem, dan kebijakan yang dihadapi oleh Jepang. Selain itu juga, melakukan advokasi kebijakan meliputi rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah, dan lain-lain. Kemudian, Japan Initiative juga mengembangkan 'Judgit' (https://judgit.net/) sebagai upaya membantu transparansi anggaran pemerintah di Jepang baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Japan Initiative merupakan lembaga non-profit independen yang menjalankan aktivitasnya dengan dukungan iuran anggota dan terbebas dari kegiatan bisnis maupun partai politik.

Profil Tifa

Yayasan Tifa adalah Organisasi Non Pemerintah (Ornop) yang didirikan di Jakarta pada 8 Desember 2000 oleh sekelompok aktivis hak asasi manusia, lawyer, jurnalis, dan lain-lain. Di mana mereka memiliki perhatian yang sama mengenai kondisi demokrasi di Indonesia khususnya pascareformasi saat itu. Organisasi ini didirikan dengan visi untuk mendorong terciptanya masyarakat terbuka pasca runtuhnya rezim Orde Baru. Mulai dari awal pendiriannya, Yayasan Tifa telah aktif menyalurkan dana hibah kepada organisasi masyarakat sipil di Indonesia yang sejalan dengan visi dan nilai-nilai Yayasan Tifa. Dimulai pada awal tahun 2020, Yayasan tifa bertransformasi dan memperluas perannya menjadi lembaga implementasi program dan intermediari. Yayasan Tifa sebagai lembaga nasional tetap mempromosikan masyarakat terbuka dan berpegang pada nilai keterbukaan, transparansi, kesetaraan, dan keadilan.

Daftar Singkatan

APBD	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBDesa	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
APBN	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BAPPEDA	= Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
BPD	= Badan Permusyawaratan Desa
BPK	= Badan Pengawas Keuangan
DISDUKCAPIL	= Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
DPRD	= Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
EPPD	= Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
FGD	= *Forum Group Discussion*
ICW	= *Indonesia Corruption Watch*
IPAL	= Instalasi Pengolahan Air Limbah
JT	= *Japan Tobacco*
JR	= *Japanese Railways*
KOPEL	= Koordinator Pelaksana
LaKIP	= Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
LKD	= Lembaga Kemasyarakatan Desa
LKPJ	= Laporan Keterangan Pertanggungjawaban
LKPPD	= Laporan Keterangan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa
LPPD	= Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
LSM	= Lembaga Swadaya Masyarakat
Musdes	= Musyawarah Desa
Musrenbang	= Musyawarah Perencanaan Pembangunan
NKRI	= Negara Kesatuan Republik Indonesia
NTT	= Nusa Tenggara Timur
NTT Group	= *Nippon Telegraph and Telephone (NTT Group)*
OECD	= *Organisation for Economic Co-operation and Development*
OPD	= Organisasi Perangkat Daerah
PDB	= *Product Domestic Bruto*

Pemda	= Pemerintah Daerah
Perdes	= Peraturan Desa
Permendagri	= Peraturan Menteri Dalam Negeri
Permendesa	= Peraturan Menteri Desa
PKK	= Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
PNPM	= Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PNS	= Pegawai Negeri Sipil
PPDT	= Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
PSDW	= Pusat Sumber Daya Warga
PR	= Program Review
SAKIP	= Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan
SGDs	= *Sustainable Development Goals*
RLPPD	= Ringkasan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
RKP	= Rencana Kerja Pemerintah
RPJM	= Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJP	= Rencana Pembangunan Jangka Panjang
RT	= Rukun Tetangga
RW	= Rukun Warna
SKPD	= Satuan Kerja Perangkat Daerah
UMKM	= Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
UU	= Undang-undang

ISBN 978-602-7590-09-0

Program Review