

EVALUASI PROGRAM BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) DENGAN MENGGUNAKAN AUDIT SOSIAL

¹Meldi Rendra, ²Ilham Cendekia

¹Program Studi Teknik Industri Fakultas Rekayasa Industri Universitas Telkom, Bandung, Indonesia

²Executive Director at Sinergantara Foundation

¹merudiysk@yahoo.com, ²ilham_cendekia@gmail.com

Abstrak—Tulisan ini mengajukan audit sosial sebagai metodologi dalam menilai tingkat kesesuaian program dengan penerima manfaat. Audit sosial menggunakan teknik pembobotan yang diberikan skala dengan menggunakan konsensus di antara pemangku kepentingan untuk suatu program. Audit sosial berbeda dengan survei yang sangat individual, lebih mendorong pada pembobotan dengan menggunakan konsensus. Mengevaluasi program BOS dengan menggunakan audit sosial untuk memenuhi unsur-unsur utama yang meliputi: perumusan tujuan jangka panjang, analisis lingkungan, penyusunan rencana, pelaksanaan, dan *monitoring*. Perumusan tujuan jangka panjang: pada tahap ini program merumuskan gambaran program yang akan diwujudkan di masa depan atau mencerminkan ke mana program akan dibawa. Analisis lingkungan: analisis ini dilakukan agar program memperoleh informasi yang memadai tentang kondisi lingkungan eksternal dan sumber daya internalnya. Dengan analisis ini selanjutnya program dapat memanfaatkan peluang dan tantangan yang berasal dari luar serta kekuatan dan kelemahan internal untuk pencapaian tujuan program. Penyusunan rencana: untuk menetapkan strategi, program perlu menyusun prioritas dari sejumlah isu-isu strategis yang akan dituju dan kemudian menetapkan hasil (*result*) sebagai patokan kinerja program melalui regulasi dan pengawasan masyarakat. Hasil-hasil tersebut selanjutnya digunakan sebagai dasar penyusunan strategi atau rencana aksi. Pelaksanaan: strategi yang telah ditetapkan kemudian dilaksanakan. Dalam tahap ini, program harus didukung oleh sumber daya dan komitmen yang tinggi agar kapasitas program memadai untuk mewujudkan sasaran yang telah ditetapkan. *Monitoring*: melalui *monitoring* ini, program dapat mengevaluasi kinerja dan membuat penyesuaian berdasarkan pengalaman dan perubahan kondisi lingkungan bersama-sama masyarakat dengan ada mekanisme akses pengawasan masyarakat.

Kata kunci: audit sosial, program BOS.

I. PENDAHULUAN

Tulisan ini merupakan narasi dari “Kegiatan Evaluasi Pelaksanaan BOS di Indonesia”¹ merupakan hasil kerjasama Pattiro dengan Usaid dalam bentuk program SIAP 2 Pattiro.

¹ Studi ini bagian dari kegiatan penelitian Pattiro dan USAID dalam program SIAP 2 Pattiro dalam upaya memahami: (1) Skema pelaksanaan BOS di beberapa kota di Indonesia; (2) Mencari bentuk struktur masalah pembiayaan BOS dalam konteks tingkat kepuasan pelanggan dalam hal ini semua pemangku kepentingan yang mempengaruhi nilai manfaat program BOS itu

Pattiro memperoleh pendanaan USAID dalam penelitian ini (Pattiro Indonesia²) adalah sebuah lembaga nirlaba nasional yang mempunyai cabang pada puluhan kota di Indonesia. Penelitian ini diinisiasi dan dikoordinasikan oleh USAID Indonesia³ dan didukung oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Pemerintah melaksanakan program BOS di setiap sekolah. Program tersebut mendapat kendala dalam pelaksanaannya. Kendala pengelolaan program pemerintah BOS selama ini menjadi alasan untuk melakukan klarifikasi faktor integritas dan akuntabilitas terhadap program tersebut. Konstruksi model kebijakan BOS dalam kerangka kebijakan publik sangat dipengaruhi oleh regulasi, birokrasi, dan akses masyarakat dalam pelaksanaannya. Pelaksanaan kebijakan ini sangat ditentukan oleh efektivitas regulasi, birokrasi, dan akses masyarakat. Konsep optimalisasi kebijakan publik diperlukan dalam pelaksanaannya [1].

Konsep optimalisasi kebijakan publik telah lama berkembang dalam studi administrasi publik. Pada masa lalu, wacana itu terjadi di kalangan akademisi dan praktisi mengenai cara untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan efisien, tanggap, dan akuntabel.

Masalah bagaimana merealisasikan pemerintahan yang bersih, efisien, tanggap dan akuntabel muncul pada teori *Reinventing Government*. Teori ini satu kelompok dengan *The New Public Management* merupakan demistifikasi atas *The Old Public Management*. Selanjutnya juga telah terjadi demistifikasi atas *The New public Management* dengan munculnya konsep *The New Public Service* [2]. Secara multidisiplin, akademisi bidang politik juga telah menambahkan gagasannya tentang kemungkinan mengembangkan *good government* dan *representative government* [3].

Woodrow Wilson pada tahun 1887 dalam *The Study of Administration* telah mengolah konsep dikotomi politik dan administrasi untuk menggagas pemerintahan yang efisien. Selain Wilson, ada Max weber (1922) dengan teori *The Ideal Type of Bureucracy*, Luther gullick (1937) dengan konsep

sendiri; (3) memahami seberapa jauh dampak dari program BOS dalam ruang yang lebih luas menyangkut transparansi dan akuntabilitas. .

² www.pattiro.org

³ www.usaid.gov/indonesia

posdcorb, Frank J. Goodnow (1900) dengan konsepnya *Politics and Administration*, Frederick W. Taylor (1912) dengan konsepnya *Scientific Management*, Herbert A. Simon (1946) dengan konsepnya *The Proverbs of Administration* dan masih banyak lagi yang ikut memberikan kontribusi konsep dan teori dalam optimalisasi kebijakan publik [4]. Sedangkan gagasan *Reinventing Government* yang dicetuskan oleh David Osborne dan Ted Gaebler (1992) adalah gagasan mutakhir yang mengkritisi dan memperbaiki konsep-konsep dan teori-teori klasik tersebut untuk optimalisasi kebijakan publik.

Gagasan David Osborne dan Ted Gaebler tentang *Reinventing Government* hadir dalam buku *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* yang dipublikasikan pada tahun 1992 dan *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, buku paling akhir ini ditulis oleh David Osborne dan Peter Plastik yang dipublikasikan pada tahun 1997. Gagasan ini muncul sebagai respon atas buruknya kebijakan publik.

II. IDENTIFIKASI MASALAH

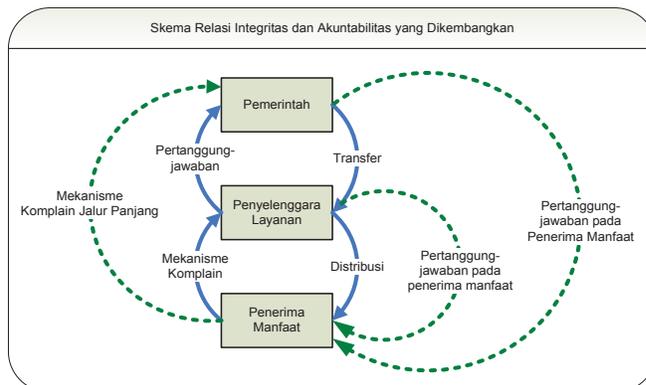
Buruknya pelayanan publik ini dibuktikan dengan menurunnya kualitas pendidikan, layanan publik, dan program pengentasan kemiskinan. Sistem pemeliharaan kesehatan tidak berjalan baik, bantuan-bantuan sosial cenderung dikorupsi, program subsidi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Terjadi defisit anggaran dan program infrastruktur tidak jalan sehingga angka pengangguran meningkat [5]. Gagasan-gagasan Osborne dan Gaebler tentang *Reinventing Government* mencakup 10 prinsip untuk mewirauahakan birokrasi [6].

Landasan teori itu mendorong merespon kendala-kendala program pemerintah: BOS dengan program SIAP2 PATTIRO. Program itu mengamati kendala-kendala yang terjadi pada program tersebut, lalu menemukan polanya untuk mengusulkan solusi-solusi yang sesuai.

SIAP2 PATTIRO melakukan pengembangan sistem integritas dan akuntabilitas dalam *transfer*, distribusi, pelaporan dan mekanisme komplain (keluhan) pada program subsidi pemerintah pada sektor pendidikan, kesejahteraan sosial dan sektor pertanian. Program ini menitikberatkan pada peningkatan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan program serta pencegahan korupsi anggaran di bidang pendidikan, pertanian dan kesejahteraan sosial melalui pembangunan integritas dan akuntabilitas sistem anggaran dalam program-program pemerintah pada sektor-sektor di atas. Fokus pemerintah pada proyek ini meliputi Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Dalam mencapai target dibutuhkan dua pendekatan, yang pertama pendekatan *supply-side*, dan yang kedua pendekatan *demand-side*. Pendekatan *supply-side* bertujuan untuk meningkatkan atau membangun integritas terutama pada program BOS. Hal ini diupayakan melalui *assessment*, mengembangkan sistem integritas dan akuntabilitas dalam pengelolaan anggaran dalam program BOS. Selain itu program SIAP2 juga dilengkapi dengan komponen pemberian bantuan teknis kepada badan-badan pemerintah terkait. Hal ini dimaksudkan agar badan-badan pemerintah sebagai

penyelenggara program lebih mampu mengembangkan regulasi yang memastikan integritas dan akuntabilitas, lebih mampu menegakkan dan mengimplementasikan regulasi, dan lebih bisa memberikan ruang dan memfasilitasi partisipasi masyarakat.



Gambar 1 Skema Relasi Integritas dan Akuntabilitas yang Dikembangkan

Dalam pelaksanaannya SIAP2 PATTIRO menyiapkan alat bantu yang dinamakan audit sosial. Audit sosial mempunyai fungsi untuk membantu forum *stakeholders* memahami persoalan yang terjadi pada program-program pemerintah. Selain itu manual ini juga diharapkan bisa dijadikan *tools* untuk mengembangkan interaksi antara pelaksana program dengan penerima manfaat program, serta antar-pelaku program dan antar-penerima manfaat program. Melalui interaksi ini diharapkan terjadi penguatan pemahaman bersama terhadap problematika program yang terjadi di tataran regulasi sampai implementasi di lapangan untuk kemudian secara bersama-sama merumuskan solusi yang ideal agar program-program bantuan dan subsidi bisa mencapai target yang direncanakan dan memberikan manfaat secara optimal kepada penerima manfaat.

III. METODOLOGI

Audit sosial menggunakan teknik pembobotan terbuka dengan skala 4-1 (sangat bagus–kurang sekali) tentang sebuah program dengan mencari masalah dasarnya (*root problem*). Di sisi lain, elaborasi *root problem* menggunakan teknik AHP sehingga akar masalah tergambar dengan baik. Ini berbeda dengan teknik pembuatan survei tertutup yang sangat personal dan individual, audit, sosial dibuat secara terbuka, artinya setiap pemangku kepentingan dalam pembobotan masalah diperbolehkan mempengaruhi pendapat yang lain dalam sebuah forum. Lalu dalam menentukan pembobotan dilakukan dengan konsensus, artinya suara forum didorong menjadi bulat. Lalu dari pembobotan itu diketahui masalah-masalah utama yang didapatkan.

Pelaksanaan audit sosial dimulai dengan pendefinisian tujuan kegiatan dalam suatu upaya pengujian masalah terkait dengan kebijakan publik tentang BOS. Audit Sosial adalah evaluasi independen dari kinerja program publik yang berkaitan dengan pencapaian tujuan terhadap nilai sosialnya [7]. Ini merupakan instrumen akuntabilitas dalam menilai

efektivitas sebuah program publik. Dengan kata lain, Audit Sosial dapat didefinisikan sebagai suatu pemeriksaan mendalam dan analisis kerja yang dari setiap relevansi *vis-a-vis* utilitas publik sosialnya. Audit sosial adalah proses yang memungkinkan sebuah program publik diteropong dalam menilai dan menunjukkan manfaat sosial, ekonomi dan lingkungan. Menyandarkan diri pada prinsip-prinsip pemerintah yang baik dalam melakukan audit sosial adalah cara yang terang sebagai indikator. Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik ditandai oleh satu set yang diilhami aturan dan prosedur. Penekanan pada kepercayaan belaka, bukan prosedur belaka saja, terutama untuk mengelola "barang publik" mengandung risiko dan secara sistemik [8]. Pada mekanisme audit sosial dilakukan pengujian secara teliti, dan kritis dalam mencari fakta-fakta atau prinsip-prinsip dengan menggunakan langkah-langkah konsensus bersama (*stakeholder konsensus*) dengan menggunakan fasilitator dan diakhiri dengan pembobotan sebagai upaya kuantifikasi fakta dasar. Dalam mencari fakta-fakta ini diperlukan usaha yang sistematis untuk menemukan jawaban akurat terhadap suatu masalah [9]. Penggalan fakta menggunakan parameter berikut ini:

1. Fakta harus terkait dengan masalah, terumus dengan jelas dan terperinci.
2. Fakta merupakan fenomena-hipotesis yang diuji dalam forum pemangku kepentingan.
3. Fakta dianalisis secara terencana, bertujuan dan bermetode.
4. Fakta bersifat empiris, berdasarkan observasi fenomena.
5. Fakta berlogika, berdasarkan analisis teoritis.
6. Fakta mempunyai akurasi dan valid, menggunakan instrumen yang tepat dan reliabel.
7. Fakta terukur pada sumber data baik itu primer dan sekunder.
8. Fakta merupakan unsur non-etikal, bersifat objektif.

Keputusan konsensus pemangku kepentingan dilakukan secara hati-hati dan kritis dalam mencari fakta dan prinsip-prinsip yang dianut oleh suatu isu yang dibahas dipandu oleh fasilitator. Fasilitator mengenalkan sebuah metode belajar bersama yang dilakukan forum melalui penyelidikan yang hati-hati dan sempurna terhadap suatu masalah sehingga diperoleh fakta yang tepat terhadap masalah tersebut. Dalam sebuah penelitian yang memakai metode audit sosial, pemangku kepentingan mengumpulkan data dengan pikiran terbuka. Ketika audit sosial berlangsung, pemangku kepentingan terus meneliti data untuk menemukan pola, dan pola mengarahkan penelitian untuk membangun teori. Selanjutnya pengumpulan data yang baik bisa mengarah pada perbaikan lebih lanjut dari pertanyaan. Pemangku kepentingan terus mengumpulkan dan memeriksa data sampai pola terus diulangi dan beberapa kali secara relatif, sehingga muncul pola baru. Audit sosial membangun teori dari fenomena, dari fenomena berbasis fakta dasar [10].

Upaya sistematis dapat menggunakan pohon kesalahan (*fault tree*) akan memudahkan dalam menggali fakta yaitu suatu usaha bersama melalui forum pemangku kepentingan secara sistematis untuk menemukan jawaban fakta akurat terhadap suatu masalah dari sisi kesalahan pelaksanaannya. Sistematis

artinya mengikuti prosedur atau langkah-langkah tertentu dari isu besar (*grand issue*) diturunkan secara terus menerus (*derivative issues*) sampai pada fakta dasarnya (*basic facts*). Jawaban fakta adalah rumusan pengetahuan dari anggota forum-pemangku kepentingan, generalisasi, baik berupa teori, prinsip-prinsip yang mendasar yang dirumuskan melalui alat primernya, yaitu empiris dan analisis yang bekerja atas dasar asumsi, teknik dan metode yang bekerja di forum konsensus tersebut.

Penggalan fakta dalam audit sosial adalah upaya untuk menemukan, mengembangkan, dan menguji kebenaran suatu fenomena dimana usaha-usaha itu dilakukan dengan menggunakan metode telaah secara terus menerus sampai ditemukan fakta dasarnya dalam konsensus. Fokus perhatian dalam suatu audit sosial adalah masalah, masalah yang muncul dalam pikiran peserta konsensus berdasarkan penelaahan situasi yang meragukan (*a perplexing situation*) sampai ditemukan fakta dasarnya untuk selanjutnya dilakukan pembobotan.

Mendefinisikan Apa yang Diaudit

Mendefinisikan apa yang diaudit terkait dengan kebijakan BOS menjadikan cara audit sosial mengambil fokus dalam kegiatannya. Isu-isu itu menjadi tema yang diambil dari situasi yang terkini terhadap permasalahan sosial. Pembahasan tentang isu aktual tentang kebijakan BOS akan memiliki arti fungsional apabila dibahas dalam kaitannya dengan kejadian atau permasalahan tertentu, dengan demikian isu itu akan menjadi jelas dan memiliki arti yang penting.

Secara sederhana isu diartikan sebagai sebuah pokok persoalan untuk ditanggapi. Terhadap sebuah isu, dalam audit sosial dibicarakan sebagai fakta dasar lalu kemudian dilakukan pembobotan untuk memberikan angka pasti dari fakta dasar itu terkait dengan isu yang dinilai. Terhadap sebuah isu perlu dilakukan penggalan atau pencarian informasi secara mendalam untuk mendapatkan fakta yang sebenarnya.

Audit sosial adalah sebuah penelitian metode evaluasi biasanya dilakukan untuk menjawab pertanyaan "apakah kebijakan/program ini bekerja sebagaimana seharusnya?". Smith and Glass (1987: 31) mendefinisikan penelitian evaluasi sebagai "*the process of establishing value judgments based on evidence*" [11].

Audit sosial mengukur efektivitas dari suatu kebijakan, program atau cara melakukan sesuatu. Audit sosial menggali sesuatu fakta berbentuk deskriptif, eksploratif, maupun eksplanatif. Namun demikian, pada umumnya adalah deskriptif. Jenis hasil audit sosial bersifat *summative evaluation* ditujukan untuk mengetahui hasil dari penerapan kebijakan tersebut.

Hasil Akhir yang Diharapkan

Audit sosial memberikan beberapa hasil akhir yang diharapkan dijadikan alat identifikasi dan evaluasi fakta dasar pada pelaksanaan kebijakan pemerintah. Hasil akhir yang diharapkan oleh audit sosial antara lain adalah:

1. Fakta dasar yang tervalidasi melalui konsensus sosial

Dengan adanya audit sosial maka informasi diketahui dalam kebijakan dilakukan validasi dengan menggunakan intersubjektif sehingga informasi itu valid dan akurat, sehingga pada tahap perencanaan informasi tersebut dapat membantu pelaksana dalam melakukan kegiatan dengan lebih baik.

2. Fakta dasar yang terdiagnosis

Audit sosial memberikan jalan untuk memahami dan mengidentifikasi fakta dasar, serta menunjukkan jurang dari informasi yang dimiliki oleh pemangku kebijakan. Sehingga kebijakan tersebut dapat memperbaiki kelemahan dan mengurangi jurang informasi tersebut.

3. Fakta dasar sebagai informasi

Dalam audit sosial penyampaian fakta dasar adalah salah satu fokus yang ada di dalamnya. Dalam keadaan yang serupa audit sosial membantu pemangku kepentingan dalam fokus dan menggunakan sumber fakta dasar agar kebijakan efektif dan efisien.

4. Fakta dasar sebagai umpan balik

Audit sosial adalah alat evaluasi dalam kebijakan. Dalam kegiatan audit sosial, informasi kembali dikoreksi dari awal masuknya informasi pada program kebijakan hingga informasi keluaran yang sungguh dibutuhkan (diharapkan) pemangku kepentingan.

5. Fakta dasar sebagai pengetahuan baru pemangku kepentingan

Audit sosial memberikan pengetahuan baru bagi pemangku kepentingan tentang perannya dalam sebuah kebijakan. Para pemangku kepentingan akan mengetahui tentang proses setelah melakukan audit sosial, termasuk filosofi, dan struktur yang ada dalam rantai nilai, sehingga pada akhirnya para pemangku kepentingan akan mengetahui alur dan kegunaan fakta dasar pada suatu kebijakan yang telah digali.

IV. HASIL DAN DISKUSI

Program BOS didesain dalam mengentaskan kemiskinan. Beberapa program memiliki tahap diagnostik yang baik dengan penetapan tujuan, indikator, sasaran dan rancangan yang secara umum baik tapi kemudian mengalami berbagai masalah pelaksanaan. Masalah ini sebagian besar dikarenakan sistem rantai nilai yang tidak terjaga. Rantai nilai diamati dengan alat ukur integritas dan akuntabilitas dengan menggunakan 3 elemen penting yaitu 1) eksistensi kebijakan, 2) efektivitas kebijakan, dan 3) akses masyarakat, sebuah cara untuk mencari fakta dasar dalam masalah tersebut. Alat ukur integritas dan akuntabilitas ini akan diamati pada kondisi rantai nilai yang mencakup 1) transfer, 2) distribusi, 3) pelaporan, dan 4) mekanisme komplain.

Ada beberapa elemen yang dapat dinilai dalam mencari fakta dasar tersebut:

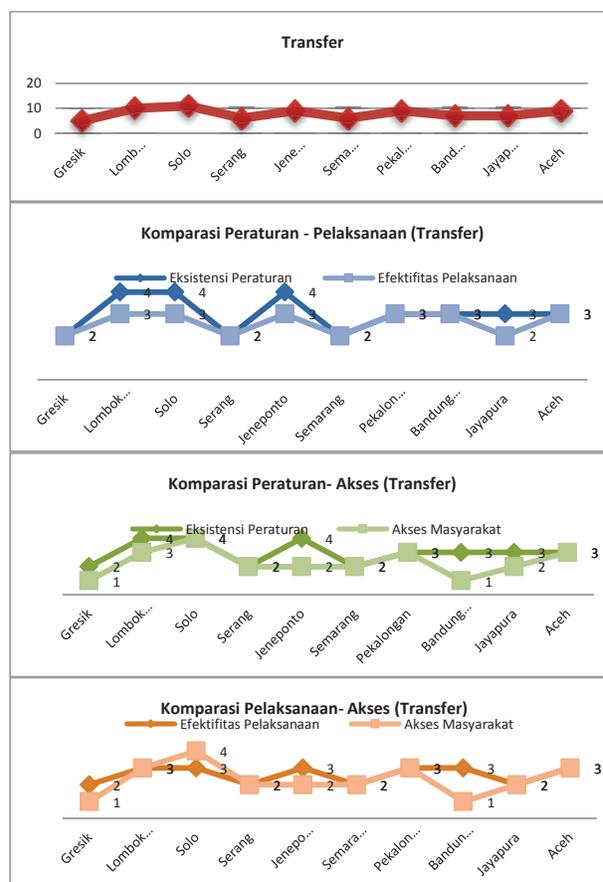
1. Pencapaian hasil: semua tujuan yang telah ditetapkan dalam pemenuhannya;
2. Evaluasi program: program mempunyai beberapa indikator keberhasilan;
3. Sosialisasi: program dijalankan dengan sosialisasi yang memadai;

4. Pentargetan kemiskinan: desain pentargetan kemiskinan yang sesuai;
5. Penggunaan dana secara efektif: masalah dengan keefektifan penggunaan dana;
6. Keberlanjutan: masalah potensi keberlanjutan program.

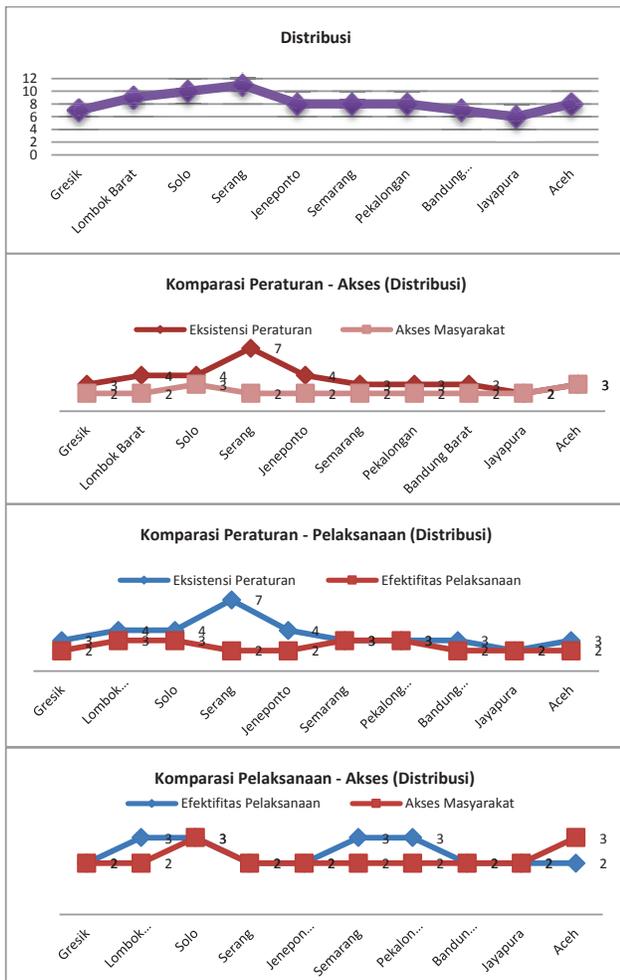
Setelah dilakukan penelitian pada sepuluh 10 daerah tingkat II diperoleh hasil sebagai berikut:

TABEL I
PEMBOBOTAN HASIL AUDIT SOSIAL PROGRAM BOS (DALAM RATA-RATA)

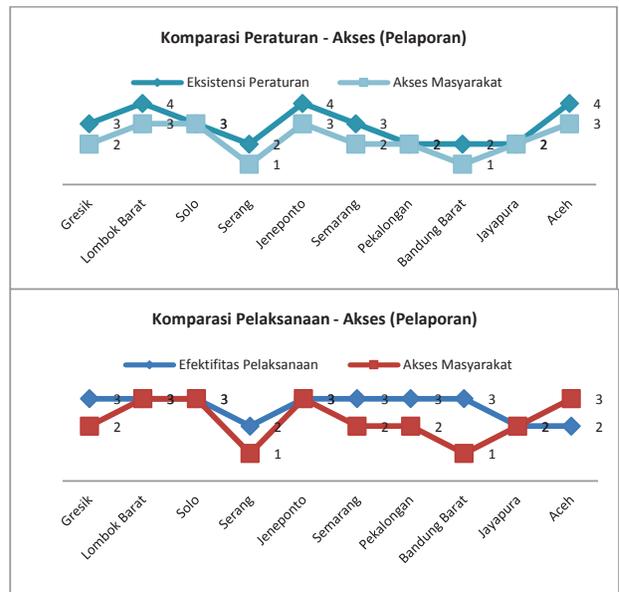
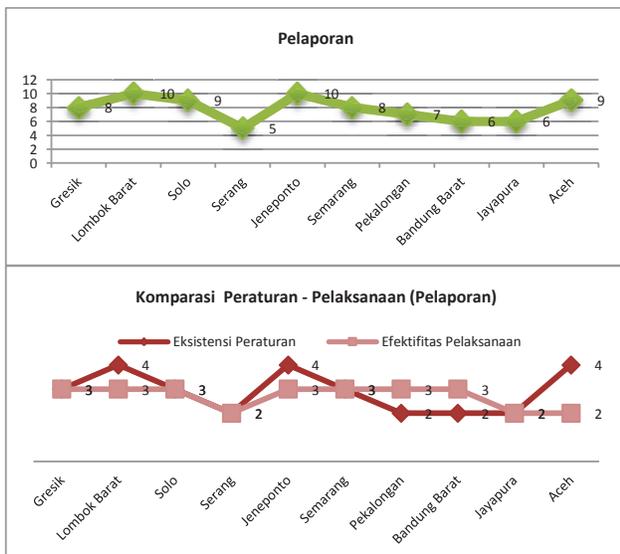
	Eksistensi Peraturan	Efektifitas Pelaksanaan	Akses Masyarakat
Transfer	3	2,6	2,3
Distribusi	3,6	2,4	2,2
Pelaporan	2,9	2,7	2,2
Mekanisme Komplain	2,2	2	1,8



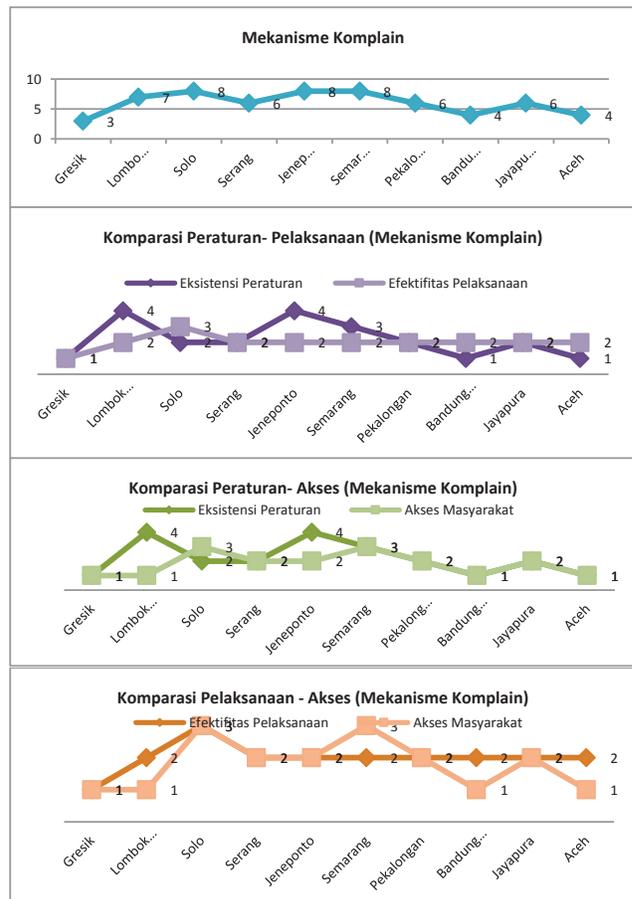
Gambar 2 Perbandingan Elemen Transfer (Eksistensi Peraturan, Efektifitas Pelaksanaan, Akses Masyarakat)



Gambar 3 Perbandingan Elemen Distribusi (Eksistensi Peraturan, Efektifitas Pelaksanaan, Akses Masyarakat)



Gambar 4 Perbandingan Elemen Pelaporan (Eksistensi Peraturan, Efektifitas Pelaksanaan, Akses Masyarakat)



Gambar 5 Perbandingan Elemen Mekanisme Komplain (Eksistensi Peraturan, Efektifitas Pelaksanaan, Akses Masyarakat)

Program BOS memiliki perencanaan yang cukup baik. Terlihat jelas pada desain yang dituangkan dalam peraturan sebagai cermin dari sebuah perencanaan program mempunyai bobot yang cukup tinggi. Ini menandakan bahwa pada proses perencanaan program ini baik dalam pertemuan ahli, kertas kerja, dan penguangan dalam regulasi cukup baik sehingga seharusnya dapat dilaksanakan secara lebih efektif.

Meskipun demikian, program BOS memiliki kelemahan dalam pelaksanaan. Kesalahan pentargetan sebagaimana terjadi dalam program-program ini menyebabkan keluarga miskin gagal menikmati manfaat program-program tersebut baik dari segi kuantitas penerima manfaat maupun kualitas bantuan yang diperoleh. Ada banyak alasan mengapa terjadi pentargetan yang buruk, seperti sistem data dan informasi yang tidak tepat, kurangnya waktu untuk analisis mikro dan persiapan program, serta terlalu banyak program yang menggunakan pendekatan pentargetan yang tidak sesuai. Masalah ini sebagian besar dikarenakan sistem dari berbagai tahap pelaksanaan yang terburu-buru, sistem pelaksanaan yang tidak efektif dan sering tidak efisien. Kebocoran dana juga merupakan masalah lintas program sebagaimana juga kerja sama dan koordinasi yang kurang diantara pelaksana utama. Program BOS juga memiliki sistem pelaporan, monitoring dan evaluasi kurang memadai.

Gambaran di atas dapat dijelaskan dengan menggunakan rendahnya kualitas pelaksana program BOS. Bagaimanapun juga keberhasilan program BOS dapat dilakukan dengan meletakkan dasar-dasar profesionalisme dan perincian dalam elemen-elemen tugas kecil program dalam bentuk weberian. Weberian adalah paham bahwa pembagian kerja dalam birokrasi menjadi sebuah solusi. Pendekatan berikutnya program BOS lebih bersifat penyempurnaan pada sisi-sisi yang pendekatan keorganisasian. Pendekatan *New Public management* (NPM) akan menawarkan efisiensi dalam program BOS sebagai karakter tambahan untuk pendekatan manajemen yang sudah dikembangkan melalui cara weberian, dengan memasukkan jejaring dan efektivitas sebagai kekuatan baru dalam pelaksanaan program BOS. Lalu dilengkapi dengan konsep *New Governance* selain memberikan kritik terhadap dua pendekatan sebelumnya juga menawarkan penyempurnaan manajemen program BOS dengan mengedepankan aspek yang lebih bersifat politik kenegaraan dalam pelaksanaan terutama terkait dengan *participatory government*. Pendekatan yang mengharapkan adanya hasil-hasil memberikan penguatan kepercayaan publik pada pemerintah yang berjalan.

Dalam sistem pembobotan yang dilakukan dalam audit sosial ditemukan ada korelasi yang kuat antara regulasi atau dapat dikatakan desain program yang mempunyai bobot yang cukup tinggi, seharusnya mempunyai korelasi yang kuat pada pelaksanaan program tetapi faktanya malah sebaliknya. Terjadi penurunan pembobotan pada pelaksanaan. Dalam kasus ini, bahwa faktor yang mempengaruhi penurunan bobot itu adalah rendahnya hasil pembobotan akses masyarakat dan mekanisme komplain dalam audit sosial ini.

Temuan-temuan fakta dasar dalam Program Bantuan Operasional Sekolah terkait dengan konsistensi pelaksanaan program dengan regulasi dan bagaimana akses masyarakat berkontribusi dalam pelaksanaan untuk mengurangi

penyimpangan program. Temuan fakta dasar terkait dengan: 1) kebijakan pendanaan hanya sekedar meringankan bukan membebaskan sama sekali; 2) tidak memenuhi instrumen fiskal yang tidak mengenal dana penyesuaian sehingga BOS sebenarnya bersifat sementara dan terbatas; 3) Ada perbedaan antara satuan biaya BOS dan satuan biaya yang dibutuhkan; 4) Program BOS tidak kompatibel dengan sistem keuangan daerah sehingga tidak sesuai dengan kerangka desentralisasi; 5) Pelaksanaan BOS mengalami masalah tumpang tindih pada kementerian terkait; 6) *Transfer* dana dari pemerintah pusat menuju pemerintah daerah, lalu ke sekolah sering terjadi keterlambatan; 7) Tata kelola sekolah belum membuktikan bahwa BOS bisa dikelola terutama dalam APBS terkait dengan kapasitas sekolah, komite sekolah dan dewan pendidikan.

Setelah proses audit sosial dilakukan, terdapat temuan tipologi fakta dasar tersebut berdasarkan matriks rantai nilai terhadap alat ukur integritas dan akuntabilitas:

1. Program BOS melakukan *transfer* dana dari pemerintah ke *service provider*

TABEL II
FAKTA DASAR HASIL AUDIT SOSIAL PROGRAM BOS (*TRANSFER*)

Elemen Integritas & Akuntabilitas	Fakta Memperkuat (+)	Fakta Memperlemah (-)
KECUKUPAN PERATURAN SKOR 3	Regulasi lebih kurang sesuai (Solo, Lombok Barat, Jeneponto, Bandung Barat, Pekalongan, Jayapura, Aceh)	Dualisme peraturan; peraturan Permendagri, PMK, perdiknas tidak sinkron; APBN dan APBD tidak sinkron dalam waktu (Semarang, Gresik, Serang)
EFEKTIVITAS PELAKSANAAN SKOR 2,6	- Kepsek merangkap tugasnya; ada TU; mampu memenuhi persyaratan (Lombok Barat, Solo, Jeneponto, Bandung Barat, Aceh)	- SDM lemah, LPJ terlambat (Gresik, Serang, Semarang, Pekalongan, Jayapura)
AKSES MASYARAKAT SKOR 2,3	Dari DPPKAD, komite sekolah, surat kabar, masyarakat mendapatkan informasi (Solo, Aceh, Pekalongan Semarang, Bandung Barat)	Masyarakat tidak mendapat akses informasi (Gresik, Lombok Barat, Serang, Jeneponto, Jayapura)

Pada rantai nilai *transfer*, program BOS memiliki kekuatan dalam desain program yang tercermin melalui regulasi yang cukup baik dengan pengecualian masalah sinkronisasi dengan peraturan lain.

Namun demikian desain program yang cukup terukur itu sedikit lemah dalam manajemen implementasi. Masalah implementasi ini sebenarnya bisa ditanggulangi apabila mekanisme pengawasan melalui masyarakat berjalan sehingga mendorong pelaksana untuk lebih memperhatikan standar implementasi untuk menghasilkan program BOS yang makin baik dengan melakukan perbaikan secara sistemik dengan terus

menerus melalui perbaikan kualitas pelaksana maupun manajemen pelaksanaan.

2. Dana BOS berubah wujud menjadi *deliverables* menuju penerima manfaat

Pada rantai nilai distribusi, dana BOS yang berubah bentuk menjadi barang dan jasa telah diatur dalam penggunaan 13 item dan penerima manfaat melalui peraturan. Desain untuk hal itu mempunyai kerangka yang cukup kuat untuk implementasi. Tetapi di lapangan terjadi banyak penyesuaian karena pelaksanaan mempunyai banyak kendala termasuk dalam kemampuan merealisasi apa yang diatur regulasi. Dalam monitoring termasuk yang dilakukan oleh komite sekolah dan inspektorat juga terjadi kendala karena pelaksanaan sehingga sulit meraih target tersebut. Masalahnya adalah petugas inspektorat yang tidak sesuai pemahamannya terhadap program BOS dan juga akses masyarakat untuk terlibat dalam pengawasan begitu rendah. Memang komite sekolah sudah terlibat, namun kualitas keterlibatannya tidak memadai dalam pelaksanaan, kurang mendorong perbaikan program.

TABEL III
FAKTA DASAR HASIL AUDIT SOSIAL PROGRAM BOS (DISTRIBUSI)

Elemen Integritas & Akuntabilitas	Fakta Memperkuat (+)	Fakta Memperlemah (-)
KECUKUPAN PERATURAN SKOR 3,6	Regulasi memadai (Gresik, Lombok Barat, Solo, Serang, Jeneponto, Semarang, Bandung barat, Aceh)	Aturan siswa miskin tidak jelas (Jayapura)
EFEKTIVITAS PELAKSANAAN SKOR 2,4	- Sedikit masalah manajerial, 13 item penggunaan; komite sekolah terlibat (LombokBarat, Solo, Serang, Semarang, Pekalongan)	- Cenderung penggunaan BOS disalahgunakan; Inspektorat kekurangan tenaga; Komite Sekolah tidak ikut RKAS (Gresik, Jeneponto, Bandung Barat, Jayapura, Aceh)
AKSES MASYARAKAT SKOR 2,2	Melibatkan komite sekolah (Solo)	Masyarakat tidak terlibat; kualitas informasi rendah (Gresik, Lombok Barat, Serang, Jeneponto, Semarang, Pekalongan, Bandung Barat, Aceh, Jayapura)

3. Proses pertanggungjawaban BOS dari sekolah kepada pemerintah dan masyarakat

Pada rantai nilai pelaporan yaitu proses pertanggungjawaban dana BOS dari sekolah menuju pemerintah berjalan dengan baik. Peraturan menopang itu sehingga efektivitas pelaporan berjalan sesuai. Efektivitas pelaporan juga didukung oleh pembiasaan oleh pelaksana BOS yang telah acapkali melaporkan sesuatu terkait dengan program pemerintah. Pelaporan adalah sebuah kebiasaan yang normal terjadi di birokrasi sehingga hanya kendala kecil yang mengakibatkan itu tidak berjalan. Namun dalam pelaporan tersebut mekanisme masyarakat sebagai penerima manfaat

yang mengetahui apa yang dilaporkan belum terjadi. Masyarakat masih mempunyai kendala dalam akses pelaporan, sehingga proses akuntabilitas terhadap partisipasi masyarakat belum terjadi.

TABEL IV
FAKTA DASAR HASIL AUDIT SOSIAL PROGRAM BOS (PELAPORAN)

Elemen Integritas & Akuntabilitas	Fakta Memperkuat (+)	Fakta Memperlemah (-)
KECUKUPAN PERATURAN SKOR 2,9	Sudah cukup kurang sinkron; ada pertanggungungan pada masyarakat (Gresik, Solo, Lombok barat, Semarang, Aceh, Jeneponto)	Tidak ada mekanisme sanksi ; Juknis pelaporan tidak rinci (Pekalongan, Bandung Barat, Jayapura, Serang)
EFEKTIVITAS PELAKSANAAN SKOR 2,7	- Pembuatan laporan relatif bagus; Koordinasi di tingkat daerah; sebagian sekolah ada laporan BOS (Gresik, Lombok Barat, Solo, Jeneponto, Semarang, Pekalongan, Bandung Barat)	- Ketidaksesuaian dan keterlambatan Laporan; belum ada asistensi (Serang, Jayapura, Aceh)
AKSES MASYARAKAT SKOR 2,2	Ada pertemuan wali murid ; data dapat diakses di sekolah, UPTD, DPPKAD (Lombok Barat, Solo, Jeneponto, Aceh)	Masyarakat tidak mendapat akses informasi; Sekolah tidak pernah memberitahu; orangtua dibatasi (Gresik, Serang, Semarang, Pekalongan, Bandung Barat, Jayapura)

4. Mekanisme pengaduan masyarakat

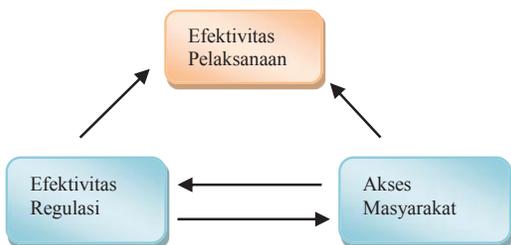
TABEL V
FAKTA DASAR HASIL AUDIT SOSIAL PROGRAM BOS (MEKANISME KOMPLAIN)

Elemen Integritas & Akuntabilitas	Fakta Memperkuat (+)	Fakta Memperlemah (-)
KECUKUPAN PERATURAN SKOR 2,2	Ada di Pedum (Lombok Barat, Janeponto, Semarang)	Di Raperda tidak diatur; tidak aturan unit pengaduan; tidak ada sanksi (Gresik, Solo, Serang, Pekalongan, Bandung Barat, Jayapura, Aceh)
EFEKTIVITAS PELAKSANAAN SKOR 2	Ada unit pengaduan; DPKS sebagai unit pengaduan (Solo)	Belum ada unit pengaduan; keluhan hanya dari pengawas; masih tergabung dalam renfal; tidak ada pengaduan masyarakat (Gresik, Lombok Barat, Serang, Jeneponto, Semarang, Pekalongan, Bandung Barat, Jayapura, Aceh)
AKSES MASYARAKAT SKOR 1,8	Ada halo warga; ada inisiatif masyarakat (Solo, Semarang)	Pengaduan masyarakat kecil; tidak dinformasikan pada masyarakat; masyarakat takut (Gresik, Lombok Barat, Serang, Jeneponto, Pekalongan, Bandung Barat, Jayapura, Aceh)

Mekanisme pengaduan masyarakat adalah kelemahan utama dalam program BOS ini. Memang ada beberapa peraturan yang mengatur itu, tetapi dalam pelaksanaan tidak ada mekanisme institusi untuk melakukan implementasi untuk itu. Dalam mekanisme itu pemerintah juga tidak memberikan ruang buat masyarakat untuk berpartisipasi atau melakukan stimulus agar masyarakat terlibat. Kelemahan ini mengakibatkan BOS kehilangan integritas di depan masyarakat dan kecurigaan terhadap BOS sebagai program yang terindikasi korupsi begitu besar di masyarakat.

V. KESIMPULAN

1. Dalam hasil pembobotan dalam audit sosial fenomena dapat dirumuskan dalam hubungan berikut ini:

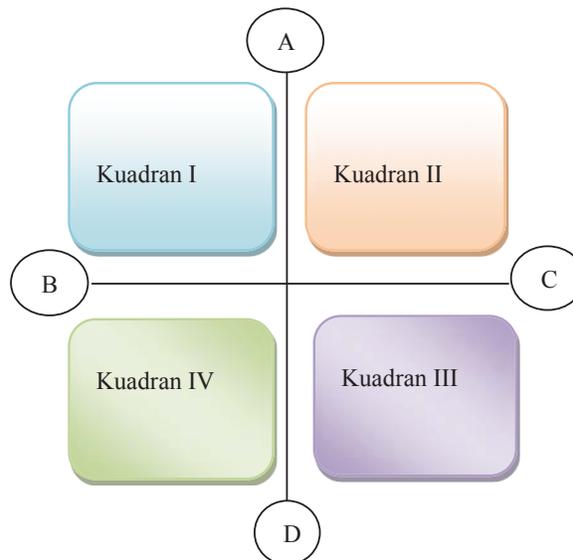


Gambar 6 Segitiga Pelayanan dan Kebijakan Publik

Dalam sistem pembobotan yang dilakukan dalam audit sosial ditemukan ada korelasi yang kuat antara regulasi atau dapat dikatakan desain program yang mempunyai bobot yang cukup tinggi, seharusnya mempunyai korelasi yang kuat pada pelaksanaan program tetapi faktanya malah sebaliknya. Terjadi penurunan pembobotan pada pelaksanaan. Dalam kasus ini bahwa faktor yang mempengaruhi penurunan bobot itu adalah rendahnya hasil pembobotan akses masyarakat dan mekanisme komplain dalam audit sosial ini. Pola yang dapat diambil dari fenomena ini adalah efektivitas pelaksanaan selalu dipengaruhi oleh regulasi dan akses masyarakat yang baik.

2. Dalam hasil analisis fakta dasar dalam audit sosial, fenomena dapat dirumuskan dalam Gambar 7.

Pelaksanaan program BOS yang sangat bergantung pada sistem yang mengatur pelaksanaannya. Apabila sistem itu mampu dituangkan dalam regulasi yang baik dan jauh dari kepentingan politik, birokrasi, dan kelompok masyarakat tertentu maka akan terjadi hasil yang memuaskan. Demikian pula apabila program tersebut tersedia dalam layanannya dan mampu melakukan optimalisasi dalam menanggulangi kebutuhan masyarakat yang tidak terbatas maka pelaksanaan program itu akan memberikan hasil memuaskan. Dari gambar dapat diambil sebuah kecenderungan, pelaksanaan akan berjalan baik apabila rentang layanan berada pada kuadran I, dan program akan mengalami konflik sosial apabila berada pada kuadran III. Layanan akan mengalami bias yang tidak perlu apabila berada pada kuadran IV dan II.



A = *Supply Side* (Layanan)
 B = *Regulasi*
 C = *Interest* (Kepentingan)
 D = *Demand Side* (Kebutuhan Masyarakat)

Gambar 7 Kuadran Pelayanan dan Kebijakan Publik

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Sinambela Poltak, *Reformasi Birokrasi Pelayanan Publik* (Jakarta: Bumi Aksara, 2008)
- [2] Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt, *The New Public service: Serving, not Steering*, New York: ANSI, 2002. Khusus untuk gagasan-gagasan *The Old Public Administration* dapat dilihat dalam Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, USA: Harcourt Brace & company, 1978.
- [3] John Stuart Mill, *Utilitarianism, On Liberty, Consideration on Representative Government*, Vermont: Everyman, 1993.
- [4] Jay M. Shafritz dan Albert C. Hyde, *Op. Cit.*, USA: Harcourt Brace & company, 1978; Miftah Thoha, *Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press, cet. keVIII, 2003; dan Inu Kencana Syafi'i, dkk., *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Rineka cipta, 1999.
- [5] David Osborne dan Ted Gaebler, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*; karya ini telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Abdul Rasyid, *Mewirauahakan Birokrasi*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1996
- [6] David Osborne dan Ted Gaebler, *Memangkas Birokrasi: Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Jakarta: PPM, 2000.
- [7] Pada dasarnya audit sosial adalah cara pemangku kepentingan untuk menilai sebuah program publik pada tingkat pencapaiannya untuk menilai integritas dan akuntabilitasnya. Lebih jauh lihat Director General & Executive Director, Centre for Good Governance, Social

Audit: A Toolkit A Guide for Performance Improvement and Outcome Measurement (*Centre for Good Governance Hyderabad*, 2005, hal.9).

- [8] Peter Verhezen, Concensus on Global Governance Principles (Melbourne: *Department of Management & Marketing*, University of Melbourne, Victoria, Australia, 2009) hal.89.
- [9] Peterson Institute for International Economics, Some Basic Facts about the Service Sector and Service Trade, hal.12.
- [10] Savenye C., Wilhelmina, Qualitative Research Issues and Methods,(Arizona: Arizona State University), hal.1051.
- [11] Smith, M., & Glass, G., Research and evaluation in education and the social sciences, (Engelwood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1987).