5/8-2008
Penggantí Ade Irawan

Working paper – Harap jangan dikutip tanpa seijin penulis

Korupsi Pendidikan: Anda Menjadi Korban?

Oleh J. Danang Widoyoko[1]

Pendidikan merupakan hak asasi manusia yang menjadi tanggungjawab pemerintah untuk memberikannya. Pemahaman ini berangkat dari Konstitusi Indonesia (UUD 1945) yang menyatakan, setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan dasar dan pemerintah berkewajiban untuk menyediakannya (Pasal 31 amandemen keempat). Para pendiri bangsa juga merumuskan salah satu dari tujuan negara adalah mencerdaskan kehidupan bangsa seperti dapat dilihat pada bagian Pembukaan. Dalam melaksanakan kewajibannya, Pasal 31 juga menyatakan bahwa pemerintah harus memberikan prioritas anggaran pendidikan, paling tidak 20% dari APBN dan APBD harus dialokasikan untuk pendidikan.

UU No.20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 11 ayat (1) menyatakan, "Pemerintah nasional dan Pemda memiliki kewajiban untuk menyediakan pelayanan, fasilitas, dan jaminan kualitas pendidikan yang baik tanpa diskriminasi kepada seluruh warga negara". Selanjutnya UU Sisdiknas juga menyatakan wajib belajar bagi seluruh warga negara Indonesia. Pasal 11 ayat (2) menyatakan, "Pemerintah nasional dan Pemda harus menjamin ketersediaan anggaran pendidikan untuk setiap warga negara yang bermur 7 – 15 tahun".

Berdasarkan ketentuan hukum tersebut, pemerintah seharusnya wajib menyediakan anggaran minimal 20% untuk pendidikan. Akan tetapi faktanya, perintah Konstitusi dan UU itu belum dipatuhi oleh pemerintah. Meskipun tercatat dua kali UU APBN digugat melalui gugatan judicial review di Mahkamah Konstitusi, tetap saja pemerintah tidak mampu memenuhi 20% anggaran untuk pendidikan.

Selain soal anggaran, ada banyak problem pendidikan di Indonesia seperti infrastruktur yang buruk, gedung sekolah yang hancur hingga kualitas guru yang berada di bawah standar. Ditambah lagi dengan banyaknya pungutan di sekolah yang membuat pendidikan semakin mahal. Soal buku misalnya. Meskipun Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) menyatakan buku bisa dipakai hingga 5 tahun, kenyataannya murid di sekolah dasar dan menengah harus membeli buku baru setiap kenaikan kelas. Murid tidak bisa mewarisi buku yang pernah dipakai kakaknya karena guru tidak mempergunakannya lagi.

Kondisi serupa juga terjadi di pendidikan tinggi. Era pendidikan murah sudah lewat. Kursi universitas negeri ternama saat ini menjadi sangat mahal bagi kebanyakan orang Indonesia. Seperti Universitas Gajah Mada yang pada masa-masa lalu dengan bangga menyebut dirinya universitas *ndeso* atau universitas orang desa yang sederhana, faktanya kini hampir tidak mungkin anak desa mampu menjangkaunya. Terutama karena biaya kuliah yang sangat mahal pada fakultas-fakultas tertentu. Dengan diterapkannya kebijakan Badan Hukum Milik Negara (BHMN), universitas negeri seperti UGM mendapatkan legitimasi untuk menarik biaya kuliah yang mahal.

Demikian juga dengan kampus-kampus lain yang statusnya telah menjadi BHMN. Biaya pendidikan menjadi sangat mahal karena dengan menjadi BHMN, kampus menjadi otonom. Terutama otonom dalam hal pembiayaan alias masyarakat diminta membayar sepenuhnya sehingga subsidi negara berkurang. Memang ada alokasi kursi dengan biaya murah seperti sebelumnya, akan tetapi dari waktu ke waktu alokasi kursi murah itu semakin sedikit karena sebagian besar kursi diperuntukkan bagi mereka yang sanggup membayar mahal.

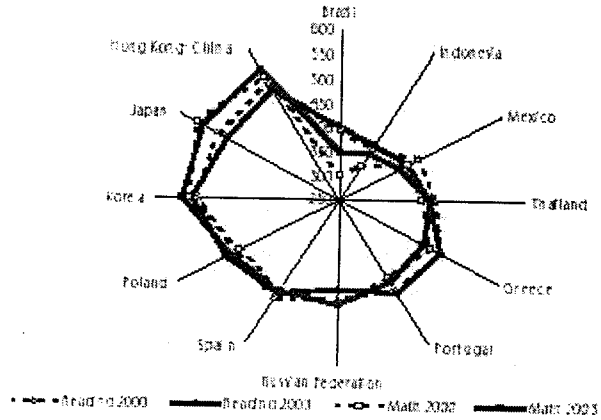
Korupsi juga menjadi salah satu persoalan dalam pelayanan pendidikan di Indonesia yang membuat ongkos pendidikan semakin mahal dan tidak terjangkau oleh orang miskin. Desentralisasi manajemen pendidikan di tingkat pendidikan tinggi melalui BHMN dan pendidikan dasar dan menengah melalui kebijakan Managemen Berbasis Sekolah (MBS) berujung pada legalisasi pungutan oleh institusi pendidikan. Berbagai macam pungutan itu kemudian membuat wacana pendidikan murah dan gratis yang banyak diobral pada masa kampanye Pemilihan Umum nasional dan Pemilihan Kepala Daerah menjadi pepesan kosong. Seperti yang terjadi di beberapa daerah, uang sekolah memang digratiskan tetapi pada saat yang sama orang tua dibebani dengan bermacam pungutan. Penelitian yang dilakukan oleh ICW tahun 2003 menunjukkan ada hampir 35 pungutan di sekolah dasar di DKI Jakarta. Daftar pungutan itu bisa dilihat pada lampiran 1.

---

[1]Penulis berterima kasih kepada 11.11.11 Belgia dan ACCESS-Ausaid yang mendanai survey Citizen Report Card (CRC) pada tahun 2006. Sebagian besar data yang dipergunakan dalam paper ini berasal dari laporan survey CRC tahun 2006. Penulis juga berterima kasih kepada Ade "Ahong" Irawan dan Febri "Katong" atas dukungan dan bantuan serta masukan dan komentar dari berbagai pihak. Penulis dapat dihubungi melalui e-mail: danang@antikorupsi.org.

Beragam persoalan di bidang pendidikan pada akhirnya berdampak pada rendahnnya kualitas pendidikan di Indonesia. Dari sisi hasil, pendidikan Indonesia juga lebih buruk dibandingkan dengan kualitas pendidikan sejumlah negara lain. Salah satu indikator yang dapat dipergunakan adalah survey PISA yang mengukur kemampuan matematika dan membaca.

Gambar 1. Survey PISA 2003 dan 2005



Dalam perspektif yang lebih luas, buruknya kualitas pendidikan di Indonesia juga bisa dilihat dari peringkat Human Development Index. Salah satu indikator survey HDI adalah tingkat melek huruf yang berkorelasi dengan kualitas pendidikan di Indonesia. Dalam HDI negara-negara Asia Tenggara, peringkat Indonesia hanya lebih baik dari Kamboja, Myanmar dan Vietnam. Dibandingkan dengan negara lain seperti Filipina, Thailand dan Malaysia, kondisi Indonesia lebih buruk. Apalagi dibandingkan dengan Brunei dan Singapura.

Table 7. The Rank of South East Asian Countries in The Human Development Index

Country	2003	2004	2005	2006
Singapore	28	25	25	25
Brunei	31	33	33	34
Malaysia	58	59	61	61
Thailand	74	76	73	74
Philippines	85	83	84	84
Vietnam	109	112	108	109
Indonesia	**112**	**111**	**110**	**108**
Myanmar	131	132	129	130
Kampuchea	130	130	130	129

Source: HDR 2006

Berangkat dari sejumlah persoalan di bidang pendidikan, paper ini akan mengajukan dua pertanyaan, pertama bagaimana pemenuhan kewajiban pemerintah untuk menyediakan pelayanan pendidikan? Kedua, bagaimana korupsi dilakukan di sektor pendidikan dan bagaimana efektivitas pemberantasan dan pencegahan korupsi, khususnya di sekolah? Soal efektivitas program pemberantasan korupsi sangat penting untuk dikaji secara mendalam karena ada banyak program dan inisiatif yang dilakukan guna memberantas korupsi di Indonesia dan khususnya korupsi di sektor pendidikan dan sekolah. Sebagian dari data yang dipergunakan dalam paper ini merupakan hasil dari survey Citizen Report Card yang dilakukan oleh ICW tentang pembiayaan dan pungutan di sekolah dasar yang dilakukan tahun 2005 – 2006.

Potret Buruk Pendidikan Indonesia

Untuk melihat kondisi pendidikan di Indonesia secara utuh, salah satu indikator yang bisa dipergunakan adalah soal pemenuhan anggaran. Meskipun konstitusi Indonesia mengamanatkan pemenuhan 20% anggaran untuk pendidikan, faktanya pemerintah Indonesia belum mampu mengalokasikan melalui APBN dan APBD. Pada 2007, pemerintah Indonesia hanya mengalokasikan 17,5% dari belanja nasional atau 3,9% dari GDP untuk pendidikan. Anggaran tersebut disalurkan melalui program dan proyek yang dibiayai oleh APBN, baik yang dikelola oleh Menteri Pendidikan Nasional di

tingkat nasional maupun Pemda di tingkat lokal. Dana pendidikan di tingkat lokal bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan transfer dari pemerintah pusat ke pemda. Sebagian dana dari pemerintah nasional juga disalurkan langsung ke sekolah dalam bentuk block grant dan subsidi kompensasi kenaikan Bahan Bakar Minyak (BBM) dalam bentuk dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Tabel di bawah ini menunjukan besarnya alokasi dana riil untuk pendidikan, baik yang dialokasikan untuk Departemen Pendidikan Nasional maupun Dinas Pendidikan di tingkat lokal. Pada tahun 2007, alokasi anggaran telah mencapai IDR 137,8 triliun rupiah atau 17,5% dari total belanja pemerintah.

Tabel 1. Budget pendidikan (pusat, propinsi dan kabupaten/kota)

(Rp trillion)	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	2007**
Nominal National Education Expenditures	40.5	48.2	64.8	63.1	79.7	120.2	137.8
National Education Expenditures (2001 prices)	40.5	43.1	54.3	49.8	56.9	76.2	82.2
Growth Real National Education Expenditures	40.3	6.4	26.2	-8.4	14.4	33.8	7.8
Education Exp. (%Total national Exp.)	11.4	14.3	16.0	14.2	14.9	17.2	17.5
National Education Exp. (% GDP)	2.4	2.6	3.2	2.8	2.9	3.6	3.9
Total Nominal National Expenditures	353.6	337.6	405.4	445.3	535.8	698.2	785.4
Total Real National Expenditures	353.6	301.8	339.9	351.6	382.9	442.4	468.3
Government Size (Total exp. % of GDP)	21.0	18.1	19.8	19.6	19.6	21.1	22.2

Source: World Bank, 2007

Dibandingkan dengan negara-negara lain, memang alokasi Indonesia pada level yang sama dengan negara-negara berkembang lainnya. Akan tetapi alokasi anggaran pendidikan lebih sedikit daripada alokasi negara tetangga seperti Thailand dan Malaysia yang mengalokasikan 27% dari budget nasional mereka untuk pendidikan (World Bank, 2007: 32). Di tengah keterbatasan anggaran, Menteri Pendidikan Nasional telah membuat kenaikan anggaran bertahap untuk memenuhi 20,1% di tahun 2009. Tabel di bawah ini adalah rencana Depdiknas untuk merealisasi 20% anggaran pendidikan

Tabel 2. Pencapaian anggaran pendidikan secara bertahap

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Belanja Negara (Rp. Triliun)	374,4	399,0	435,5	454,0	484,6	517,6
Kenaikan Anggaran (%)		6.6	6,5	6,7	6,7	6,8
Belanja Pemerintah Pusat	255,3	268,1	281,5	295,6	310,4	325,9
Kenaikan Belanja Pem. Pusat (%)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Dana Pendidikan	16,8	24,9	33,8	43,4	54,0	65,5
Kenaikan Dana Pendidikan (%)		48,6	35,5	28,5	24,4	21,2
Persentase Dana Pendidikan (%)	6,6	9,3	12,0	14,7	17,4	20,1

Sumber: Raker Komisi X, 2005.

Terkait pemenuhan anggaran 20%, putusan MK soal anggaran pendidikan No. 24/PUU-V/2007 menyatakan bahwa 20% anggaran pendidikan termasuk gaji tenaga kependidikan termasuk guru dan dosen. Implikasi dari putusan MK tersebut mempermudah pemerintah untuk memenuhinya karena sebelum putusan MK, alokasi 20% di luar gaji tenaga kependidikan[2]. Akan tetapi pengawasan oleh publik harus

[2]UU APBN tercatat telah digugat 3 kali di Mahkamah Konstitusi. Pada putusan pertama di tahun 2005, MK mengabulkan gugatan dengan membatalkan UU APBN 2005 terkait dengan anggaran pendidikan. Pada gugatan kedua di tahun 2006, kembali MK membatalkan UU APBN 2007 terkait dengan anggaran pendidikan. Pada gugatan

terus-menerus dilakukan agar bukan hanya APBN, tetapi juga seluruh APBD Propinsi dan Kota/Kabupaten mengalokasikan 20% anggaran untuk pendidikan.

Salah satu kriteria yang dapat dipergunakan untuk mengevaluasi pendidikan adalah kualitas guru. Berdasarkan data dari Pusat Data dan Informasi Depdiknas, hanya 49,3% guru di sekolah dasar, baik negeri maupuan swasta yang layak mengajar. Lebih dari separuh guru di bawa standar untuk mengajar di tingkat sekolah dasar. Untuk tingkat SLTP hanya 64,1% yang guru yang kapabel, sedangkan untuk SLTA hanya 67,1% yang kapabel untuk mangajar, sedangkan untuk pendidikan kejuruan hanya 56,7% yang kapable untuk mengajar. Berdasarkan perspektif kualitas guru, tingkat sekolah dasar paling buruk dibandingkan SLTP, SLTA dan sekolah kejuruan. Tabel di bawah ini menunjukkan bagaimana kualitas dan kuantitas guru di setiap jenjang pendidikan.

TABLE 3. THE QUALITY OF THE INDONESIAN TEACHERS

Education level		State School	%	Private School	%	Total	%
Elementary	Capable	584,395	47,3	41,315	3,3	625,710	50,7
	Under standard	558,675	45,2	50,542	4,1	609,217	49,3
	Total	1,143,070	92,6	91,857	7,4	1,234,927	100,0
Junior High	Capable	202,720	43,4	96,385	20,7	299,105	64,1
	Under standard	108,811	23,3	58,832	12,6	167,643	35,9
	Total	311,531	66,7	155,217	33,3	466,748	100,0
Senior High	Capable	87,379	38,0	67,051	29,1	154,430	67,1
	Under standard	35,424	15,4	40,260	17,5	7,684	32,9
	Total	122,803	53,4	107,311	46,6	230,114	100,0
Vocational	Capable	27,967	19,0	55,631	37,7	83,598	56,7
	Under standard	20,678	14,0	43,283	29,3	63,961	43,3
	Total	48,645	33,0	98,914	67,0	147,559	100,0

Source: *Center for Education Data and Information, Research and Development Agency Ministry of National Education (2003)*

Parameter lain yang bisa dipergunakan untuk mengukur kualitas pendidikan adalah infrastruktur pendidikan, khususnya kualitas ruang kelas. Pelajar tidak bisa berkonsentrasi untuk belajar, demikian juga guru bila kelas mereka dalam keadaan rusak. Cukup banyak pemberitaa media massa di Indonesia tentang banyaknya bangunan yang rusak di seluruh negeri. Parahnya, beberapa bangunan yang rusak berlokasi di Jakarta, tidak jauh dari Istana Negara tempat Presiden berkantor. Tabel di bawah ini menunjukkan kualitas ruang kelas.

TABLE 4. THE CONDITION OF CLASS ROOM

School	Class room condition			Total
	Good	Bad	Very Bad	
Elementary	42,12%	34,62%	23,26%	865.258
Junior High School	82,29%	12,59%	5,12%	187.480
Senior High School	92,34%	5,63%	2,03%	78.412
Vocational school	92,00%	5,00%	3,00%	97.290

Source: *Center for Education Data and Information, Research and Development Agency Ministry of National Education (2003)*

Berdasarkan Pusat Data dan Informasi Pendidikan Departemen Pendidikan Nasional, 34,62% dari seluruh kelas sekolah dasar di Indonesia berada dalam kondisi yang buruk, bahkan 23,26% berada dalam kondisi yang sangat buruk. Hanya 42,12% gedung sekolah SD yang berada dalam kondisi baik. Kualitas bangunan pada jenjang pendidikan di atasnya lebih baik dari SD. Untuk tingkat pendidikan SLTP, 82,29% dalam kondisi baik. Demikian juga dengan SMA 92,34% dan SMK 92% gedung sekolah dalam kondisi baik. Sama halnya dengan kualitas guru, kualitas gedung sekolah untuk tingkat pendidikan dasar lebih buruk dibandingkan dengan jenjang SLTP dan SLTA.

Informasi penting berikutnya angka partisipasi sekolah. Tabel di bawah ini menunjukkan usia 7 –

---

ketiga tahun 2008, MK memutuskan anggaran pendidikan 20% termasuk gaji tenaga kependidikan.

12 tahun, 13 – 15 tahun, dan 16 - 18 tahun. Untuk 7 – 12 tahun pada 2004, 96,8% anak Indonesia dapat mengakses pendidikan dasar. Angka ini merupakan peningkatan dari tahun-tahun sebelumya. Tahun 2004, untuk 13 – 15 tahun 83,5% dan 16 – 18 tahun 53,5%. Seperti usia sekolah 7 – 12 tahun, usia 13 – 15 tahun dan 16 – 18 tahun pada tahun 2004 mengalami peningkatan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya.

Table 4. School enrollment in Indonesia

Age	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
7-12 year	95,1%	95,3%	95,5%	95,7%	96,1%	96,4%	96,8%
13-15 year	77,3%	79,0%	78,7%	79,4%	79,2%	81,0%	83,5%
16-18 year	49,5%	51,1%	49,1%	49,4%	49,8%	51,0%	53,5%

Source: Ministry of National Education Strategic Planning 2007 (2005)

Meskipun usia sekolah mengalami peningkatan, tetapi data di atas juga menunjukkan persentasenya mengalami penurunan pada level pendidikan yang lebih tinggi. Salah satu sebabnya adalah biaya yang semakin mahal.

Untuk mendapatkan gambaran umum tentang pendidikan di Indonesia, tabel di atas harus dilengkapi dengan tingkat pendidikan terakhir. Terutama karena secara administratif, banyak anak yang mendaftar dan mengikuti pendidikan dasar, tetapi tidak semuanya mampu menyelesaikan. Tabel di bawah ini menunjukkan informsi tentang pendidikan terakhir populasi Indonesia di atas 10 tahun.

Table 5. The last grade achieved by population above 10 years age

Level of education	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Can not access the school at all	10,0%	9,8%	9,7%	10,0%	8,6%	8,5%	9,0%
Drop out from elementary school	26,4%	25,5%	24,3%	24,1%	22,6%	21,9%	15,3%
Elementary school	33,0%	32,5%	32,5%	32,7%	33,3%	33,4%	31,9%
Junior high school	13,9%	14,6%	15,3%	14,9%	15,9%	16,7%	20,1%
Senior high school and university	16,7%	17,6%	18,3%	18,1%	19,5%	19,6%	23,7%
Proportion of illiterate population above 10 years age	89,4%	89,8%	89,9%	89,2%	90,7%	90,9%	91,5%

Source: Ministry of National Education Strategic Planning 2007 (2005)

Dari tingkat literasi, Indonesia berhasil karena 90% dari populasi mampu membaca dan menulis. Tetapi bila melihat data 2004, total persentase penduduk yang tidak mendapatkan akses pendidikan sama sekali sebesar 9%, DO dari tingkat pendidikan dasar 15,3%, lulus SD 31,9% dan SLTP 20,1% atau hampir sepertiga dari total populasi di Indonesia. Fakta penting lainnya, 76,3% dari penduduk Indonesia hanya lulus SLTF ke bawah.

Mengapa hanya sedikit persentase penduduk Indonesia yang mampu mengakses pendidikan tingkat SLTA dan universitas? Salah satu jawabannya adalah biaya pendidikan yang terlalu mahal bagi penduduk Indonesia. Tabel 7 di bawah ini menunjukkan biaya pendidikan yang harus dibayar untuk setiap level pendidikan.

Table 7. The proportion of education unit cost

School	Parents				Government			
	Public		Private		Public		Private	
	IDR	%	IDR	%	IDR	%	IDR	%
SD	5.967.000	76,20	7.506.000	82,77	1.864.000	23,80	1.563.000	17,23
MI	5.481.000	73,66	5.367.000	79,10	1.960.000	26,34	1.418.000	20,90
SMP	7.528.000	73,09	7.862.000	76,63	2.771.000	26,91	2.398.000	23,37
MTs	6.485.000	74,28	5.903.000	75,39	2.246.000	25,72	1.927.000	24,61
SMA	9.508.000	72,47	9.158.000	75,60	3.612.000	27,53	2.956.000	24,40
MA	8.150.000	75,30	8.264.000	76,61	2.673.000	24,70	2.523.000	23,39
SMK	11.154.000	70,19	10.325.000	78,87	4.737.000	29,81	2.766.000	21,13

Source : MoNE Strategic Planning 2007 (2005)

Data di atas menunjukkan bahwa pendidikan harus dibayar oleh orang tua, bahkan untuk sekolah negeri yang seharusnya disediakan dan dibayar sepenuhnya oleh pemerintah. Besarnya kontribusi orang tua terjadi di setiap level pendidikan, bahkan kontribusi terbesar justru pada pendidikan dasar. Fakta di atas menunjukan bahwa beban pendidikan terbesar sebetulnya ada pada orang tua. Ini artinya, kewajiban negara untuk menyediakan fasilitas pendidikan sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi dan UU Sistem Pendidikan Nasional belum terpenuhi.

Kontribusi orang tua dalam realisasinya bisa jauh lebih besar dari perhitungan di atas karena ada banyak komponen pendidikan yang ditanggung oleh orang tua. Berbagai pungutan di sekolah merupakan biaya pendidikan yang dibebankan kepada orang tua oleh sekolah. Kebijakan MBS pada pendidikan dasar dan menengah yang sejatinya hendak meningkatkan partisipasi dari orang tua dan masyarakat dalam pengelolaan pendidikan, dalam prakteknya justru diterjemahkan menjadi partisipasi finansial. Kebijakan desentralisasi pendidikan memberikan legitimasi legal kepada sekolah untuk membebankan pembiayaan pendidikan ke orang tua. Dengan kondisi seperti ini, sesungguhnya privatisati di sektor pendidikan sudah terjadi karena negara kemudian melemparkan tanggungjawab untuk menyediakan pelayanan pendidikan ke orang tua.

Korupsi di Sektor Pendidikan

Korupsi menjadi salah satu persoalan penting di Indonesia, termasuk korupsi di sektor pendidikan. Sekolah dan pelayanan pendidikan tidak luput dari praktek korupsi yang telah meluas di Indonesia. Birokrasi di Departemen Pendidikan tidak berbeda dengan birokrasi di departemen lainnya yang mengambil keuntungan pribadi melalui praktek korupsi. Korupsi yang terjadi di sektor pendidikan merupakan bagian dari "desentralisasi" korupsi di Indonesia. Pasca ambruknya kekuasaan Orde Baru Soeharto, muncul sejumlah pusat kekuasaan baru. Di pusat-pusat kekuasaan ini korupsi kemudian turut berkembang. Para penguasa di pusat kekuasaan menjadi "Soeharto kecil" dengan melakukan korupsi. Pendidikan dan sekolah di Indonesia tidak luput dari fenomena itu karena kemudian menjadi pusat kekuasaan baru. Korupsi marak dilakukan di sektor pendidikan dan sekolah.

Untuk melihat korupsi di sektor pendidikan, rumusan Michael Johnston relevan digunakan sebagai analisis. Johnston membuat tipologi korupsi dengan membagi berdasarkan empat sindrom berdasarkan tingkat kekuasaan elit politik dan partisipasi masyarakat dan kelompok kepentingan. Tipologi *interest group bidding* terjadi pada situasi di mana partisipasi masyarakat tinggi dan kekuasaan elit politik rendah. Partisipasi yang tinggi pada akhirnya memaksa elit dipengaruhi oleh masyarakat melalui kelompok-kelompok kepentingan. Pada kondisi ini, korupsi sifatnya individual.

Pada *syndrom elite hegemony* ditandai dengan elite politik yang kuat serta kelompok kepentingan yang juga kuat. Kondisi ini menjadikan persaingan politik terbatas dan korupsi dilakukan dalam bentuk menjual akses politik dan memperkaya diri sendiri maupun kroni mereka. *Syndrome elite hegemony* merupakan penjelasan pada kasus-kasus korupsi politik yang terjadi negara dengan tradisi demokrasi yang sudah mapan. Dalam *elite hegemony*, batas antara Negara dan sektor privat tidak jelas. Kolaborasi antara elit politik dan kelompok kepentingan tak hanya melahirkan korupsi yang sistemik, tapi juga legal.

Johnston menilai Indonesia di bawah Soeharto memiliki pola korupsi *machines-patronage* dengan ciri-ciri kekuasaan elit yang besar dan partisipasi civil society dan kelompok kepentingan yang lemah. Seluruh praktek korupsi tersentralisasi ke istana dan korupsi menjadi terkontrol. Bila korupsi dinilai membahayakan kepentingan ekonomi yang lebih luas atau kepentingan keluarga, tidak segan-segan penguasa akan menindaknya. Contohnya ketika Soeharto melakukan privatisasi bea cukai ketika korupsi dan penyelundupan marak terjadi di Indonesia. Demikian juga pembunuhan misterius yang dilakukan oleh Soeharto bisa dibaca sebagai strategi untuk menekan angka kriminalitas ketika kejahatan sudah sampai pada taraf mengganggu (MacIntyre, 2003; Duncan & McLeod, 2007). Dalam korupsi yang terkontrol, Indonesia bisa menikmati pertumbuhan ekonomi cukup tinggi sehingga sempat menjadi model pertumbuhan ekonomi yang sukses di Asia.

Akan tetapi pasca Orde Baru, kekuasaan politik terfragmentasi yang memunculkan banyak pusat-pusat kekuasaan baru. Di tingkat nasional, kekuasaan telah terbagi di parlemen, lembaga yudikatif dan beberapa lembaga sampiran negara seperti KPU, Komnas HAM. Setelah kebijakan desentralisasi digulirkan, kekuasaan juga menyebar hingga tingkat lokal. Gubernur, Bupati/Wali Kota menjadi independen dan tidak mudah bagi pemerintah pusat untuk mengatur seperti pada masa Orde baru. Fragmentasi kekuasaan itu akhirnya mendorong merebaknya praktek korupsi. Semua pejabat yang memiliki kekuasaan bisa melakukan korupsi karena kelompok kepentingan dan masyarakat lemah dan elit juga lemah. Berdasarkan tipologi Johnston, Indonesia pasca Orde Baru berada pada *fragmented*

clientelism.

		Elit	
		Lemah	**Kuat**
Civil Society	**Kuat**	INTEREST-GROUP BIDDING Strong private interests, accessible elites; economic competition, interests use wealth to seek influence; corruption is largely individual and non-systemic USA, Germany, UK and many liberal countries	Elite Hegemony Entrenched elites exchange scarce political access for wealth Hong Kong (pre ICAC), South Korea, LDP Japan, China
	Lemah	Fragmented Clientelism Fragmented and politically insecure elites build personal following that are poorly disciplined, unstable; mafias, violence and intimidation may be linked to corruption Russia, Poland, Peru (pre Fujimori), Argentina (pre Menem), Italy	Patronage machines Strong elites control mass participation and limit competition via patronage and capitalize upon follower's poverty; political monopolies; parties of personal following that are hierarchical and tightly-controlled; parties extend power into state and society. Indonesia (Soeharto), Mexico, Sicily

Source: Johnston, 1997.

Menurut Johnston, pada syndrom korupsi *fragmented clientelism*, elite politik merasa tidak aman sehingga korupsi dilakukan tidak hanya dengan motif memperkaya diri sendiri. Dalam konteks Indonesia, korupsi juga dilakukan untuk mempertahankan akses terhadap kekuasaan dan sumber daya. Oleh karena itu yang dilakukan adalah dengan melibatkan pihak lain, termasuk lawan politik dalam praktek korupsi. Sedangkan untuk kepentingan internal, elite juga harus membagi korupsi ke para pendukungnya atau paling tidak membiarkan para pendukung dan birokrasi, untuk melakukan korupsi. Tindakan ini dilakukan agar tidak memunculkan gejolak dari dalam yang seringkali akan berujung pada destabilisasi dan pada akhirnya bisa memaksa mundur dari kekuasaan.

Penyebaran korupsi mengikuti fragmentasi kekuasaan juga terjadi di sektor pendidikan. Apalagi setelah kebijakan otonomi daerah memasukkan sektor pendidikan sebagai salah satu pelayanan publik yang didesentralisasikan dan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Kebijakan desentralisasi tersebut diimplementasikan di sektor pendidikan melaui Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) untuk pendidikan dasar dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) untuk pendidikan tinggi.

Dengan MBS, Kepala Sekolah memiliki otoritas untuk membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBS) bersama Komite Sekolah. Melalui APBS, berbagai pungutan di sekolah mendapatkan legalisasi. Celakanya, Komite Sekolah kerap kali tidak memiliki kemampuan dan posisi tawar yang cukup sehingga menjadi stempel bagi kepentingan Kepala Sekolah.

Sejatinya, kebijakan MBS mendorong partisipasi masyarakat dalam pendidikan, khususnya dalam pengelolaan pendidikan. Fung (2003) mendeskripsikan bagaimana pengelolaan sekolah oleh masyarakat di Chicago merupakan salah satu contoh sukses grass root participatory yang dapat dibandingkan dengan participatory budgeting di Porto Allegre, Brazil. Local Schools Committee (LSC) di Chicago berwenang mengangkat dan memberhentikan kepala sekolah, mendesain program dan kurikulum sekolah dan berbagai managemen pendidikan di tingkat sekolah. Melalui LSC, kewenangan managemen sekolah diambil oleh masyarakat dari birokrasi pendidikan.

Akan tetapi karena korupsi yang mengakar dan sistemik di Indonesia, institusi demokratik dalam bentuk Komite Sekolah di tingkat sekolah dan Dewan Pendidikan di tingkat Pemda tidak berjalan. Alih-alih meningkatkan partisipasi, kebijakan MBS justru memberikan legitimasi bagi praktek korupsi di sekolah. Berjalannya praktek korupsi di sekolah tidak bisa dilepaskan dari kepentingan birokrasi. Terutama karena birokrasi sesungguhnya masih memegang peran penting. Bahkan sekolah sesungguhnya masih merupakan kepanjangan tangan dari birokrasi. Berbeda dengan praktek LSC di Chicago, di Indonesia kewenangan menentukan Kepala Sekolah masih di tangan dinas. Juga pengesahan

budget masih merupakan kewenangan dinas pendidikan lokal. Demikian juga halnya dengan Dewan Pendidikan yang hanya memiliki kewenangan untuk memberikan masukan dan rekomendasi kepada Dinas Pendidikan. Praktis keberadaan Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan seperti asesoris demokratik, indah tetapi tidak bermakna.

Empat lapis korupsi pendidikan

Korupsi di sektor pendidikan kerap dipahami sebagai korupsi kecil-kecilan yang dilakukan oleh birokrat rendahan dan guru di sekolah dengan motivasi untuk menambah penghasilan. Apalagi selama ini gaji guru dan PNS di Indonesia relatif kecil. Karena persepsi ini, sektor pendidikan dianggap tidak sekorup institusi lain seperti lembaga peradilan, pajak, bea cukai dan institusi pelayanan publik lainnya.

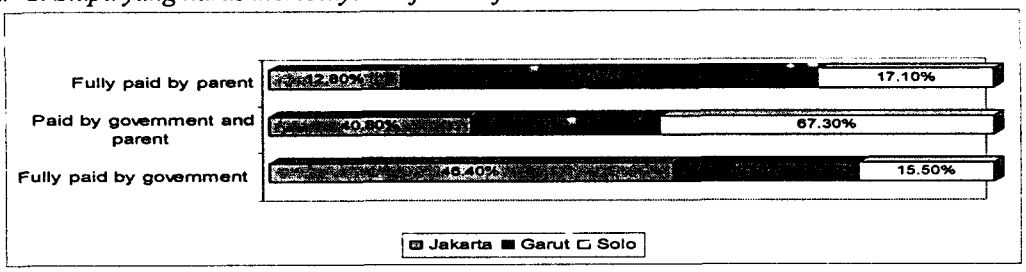
Di tengah banyak terungkapnya skandal korupsi di Indonesia, memang kasus korupsi di sektor pendidikan tidak sebanding dengan kasus korupsi yang besar. Bila korupsi dalam kasus BLBI membuat negara Indonesia hampir kolaps, maka korupsi pendidikan hanya merugikan negara dalam jumlah kecil. Demikian juga skandal korupsi di DPR yang melibatkan elit politik Indonesia, maka korupsi di sektor pendidikan seringkali melibatkan birokrasi rendahan dan guru yang secara politis adalah orang biasa.

Meskipun tidak merugikan negara dalam jumlah besar dan melibatkan elit politik dan ekonomi, korupsi di sektor pendidikan memiliki karakteristik berbeda. Korupsi di sektor pendidikan tidak merugikan negara secara langsung karena korupsi pendidikan mengambil dana dari kantong orang tua. Seperti korupsi di birokrasi pelayanan publik, korupsi di sektor pendidikan merugikan masyarakat secara langsung. Akibatnya, korupsi akan langsung dirasakan dampaknya oleh masyarakat.

Persepsi korupsi di sektor pendidikan yang rendah dibandingkan dengan pelayanan publik lain juga bisa disebabkan oleh pemilihan responden. Survey persepsi korupsi kerap memilih responden kalangan bisnis yang lebih banyak berurusan dengan pajak, bea cukai dan lembaga peradilan. Sejumlah survey menggunakan asumsi bahwa yang sering melakukan korupsi, terutama dengan modus penyuapan, adalah pebisnis.

Selain itu, masyarakat juga menganggap banyaknya pungutan di sektor pendidikan bukanlah korupsi tetapi sebagai ongkos pendidikan yang sah. Survey Citizen Report Card (CRC) yang dilakukan oleh ICW pada tahun 2005 menunjukkan persepsi sebagian besar orang tua murid bahwa pendidikan tidak sepenuhnya dibiayai pemerintah. Survey yang dilakukan di tiga kota: Jakarta, Garut dan Solo dengan 1500 responden menunjukkan masyarakat melihat orang tua turut membiayai pendidikan, bahkan ada yang menjawab dibiayai oleh orang tua sepenuhnya. seperti tampak pada gambar di bawah ini. Oleh karena itu, adanya pungutan di sekolah tidak dipandang sebagai korupsi tetapi sebagai bagian dari kontribusi orang tua terhadap pendidikan.

Gambar 2. Siapa yang harus membiayai wajib belajar 9 tahun?



Namun demikian, berdasarkan sejumlah kasus korupsi yang terungkap di sektor pendidikan, korupsi pendidikan dilakukan secara sistematis dan terstruktur dalam setiap level institusi pendidikan. Masing-masing aktor mengambil keuntungan dan melakukan korupsi berdasarkan kewenangan yang ada padanya. Korupsi kecil-kecilan di tingkat sekolah bisa berjalan karena Kepala Sekolah dan birokrasi melakukan pembiaran. Bahkan dalam beberapa kasus, ada setoran dari level sekolah ke birokrasi pendidikan.

Korupsi dalam pengadaan barang dan jasa juga terjadi di sektor pendidikan. Praktek mark up dalam pengadaan buku sekolah merugikan negara dalam jumlah besar. Dalam bentuk lain, praktek penyelewengan juga dilakukan dalam bentuk pemberian voucher pendidikan untuk para politisi. Dengan menyalurkan voucher pendidikan, politisi akan tampil populer di konstituennya meskipun penyaluran voucher bisa salah sasaran.

Berdasarkan berbagai macam kasus korupsi yang terungkap, tipologi korupsi pendidikan di

Indonesia dapat dirumuskan dalam matriks di bawah ini.

Table 9. Tipologi korupsi di sektor pendidikan

Lapis korupsi	Aktor	Modus
Lapis pertama	Departemen Pendidikan Nasional	• "Tender" proyek pendidikan kepada Pemda atau kontraktor tanpa melalui prosedur yang seharusnya. • Membeli dukungan politik dengan memberikan voucher kepada politisi.
Lapis kedua	Dinas Pendidikan	• "Tender" proyek pemerintah atau donor. Sekolah yang memberikan "penawaran" tertinggi akan mendapatkan proyek. • "Tender" jabatan Kepala Sekolah kepada guru.
Lapis ketiga	Kepala Sekolah dan Komite Sekolah	• Manipulasi dana dari pemerintah dan orang tua. • Anggaran ganda. Kepala Sekolah meminta uang kepada orang tua untuk kegiatan yang sudah didanai oleh pemerintah. • Menggunakan dana sekolah untuk berbagai keperluan lain seperti koordinasi dengan dinas pendidikan, polisi dan wartawan.
Lapis keempat	Guru	• Guru membuat pungutan seperti buku, foto copy, uang ujian, dll.

Sumber: Irawan, 2004; Aditjondro, 2002.

Pada lapis pertama, korupsi dilakukan oleh pejabat publik level atas di Departemen Pendidikan Nasional. Korupsi pada level ini bertujuan memperkaya diri sendiri, kroni dan politisi, terutama agar kebijakan Dinas Pendidikan tidak terganjal oleh DPR. Pada lapis pertama, korupsi yang merugikan negara dalam jumlah besar juga terjadi seperti dalam bentuk penggelembungan harga pengadaan barang dan jasa. Ada beberapa kasus yang dapat menjadi contoh korupsi pada lapis pertama. Pertama, kasus pengadaan buku yang dibiayai oleh Bank Dunia. Kasus ini terungkap pada tahun 2000 dan melibatkan sejumlah pejabat di lingkungan Departemen Pendidikan dan beberapa staf Bank Dunia. Karena kasus ini Bank Dunia mengirimkan tim investigasi dan mereka mengakui terjadi korupsi dalam pengadaan buku. Sebagai sanksi, tahun 2004 Bank Dunia mempublikasikan daftar hitam penerbit yang terlibat dalam kasus korupsi tersebut dan tidak diperbolehkan mendapatkan kontrak dari seluruh proyek yang didanai oleh Bank Dunia selama 2 – 15 tahun. Dalam daftar hitam tersebut juga terdapat beberapa penerbit papan atas di Indonesia seperti Grasindo (Gramedia Grup), Mizan, Erlangga dan Kanisius. Selengkapnya bisa dilihat pada bagian appendix dari paper ini. Bisa diduga bahwa praktek korupsi memang sudah menjadi kebiasaan dalam bisnis pengadaan buku selama ini.

Karena praktek korupsi, pola pengadaan buku pun diubah. Kebijakan pengadaan buku sekolah kemudian diberikan kepada pemerintah daerah. Tetapi perubahan kebijakan yang tidak diiringi dengan penerapan sistem integritas dan penegakan hukum memunculkan korupsi baru, yakni korupsi oleh pemerintah daerah. Sejumlah Pemda diduga melakukan mark up dan penyelewengan dalam pengadaan buku. Buku sekolah tersebut disuplai oleh PT Balai Pustaka, sebuah BUMN yang bergerak di percetakan buku[3]. Selain harganya lebih mahal dibandingkan dengan harga buku cetakan perusahaan lain, beberapa buku tidak dipergunakan oleh sekolah karena di luar judul buku yang telah direkomendasikan oleh Departemen Pendidikan Nasional. Di Sleman kasus korupsi pengadaan buku telah menyeret pejabat Dinas Pendidikan ke proses hukum. Di Kabupaten Semarang bahkan Bupati menjadi terdakwa dan harus menghadapi proses hukum.

Contoh korupsi dalam bentuk kolusi juga terjadi dalam pembagian voucher pendidikan. Kasus ini menjadi kontroversi ketika Ketua DPR mendapat voucher dari Dinas Pendidikan untuk dibagikan ke sejumlah sekolah. Menteri Pendidikan Nasional mengatakan bahwa Ketua DPR Agung Laksono membagikan voucher tidak atas nama DPR tetapi sebagai Ketua Kosgoro yang memiliki banyak sekolah. Tetapi belakangan terungkap bahwa sejumlah anggota DPR, terutama dari Komisi XI, mendapatkan voucher pendidikan (Irawan, 2006). Voucher tersebut disampaikan ke sekolah dan sekolah membuat

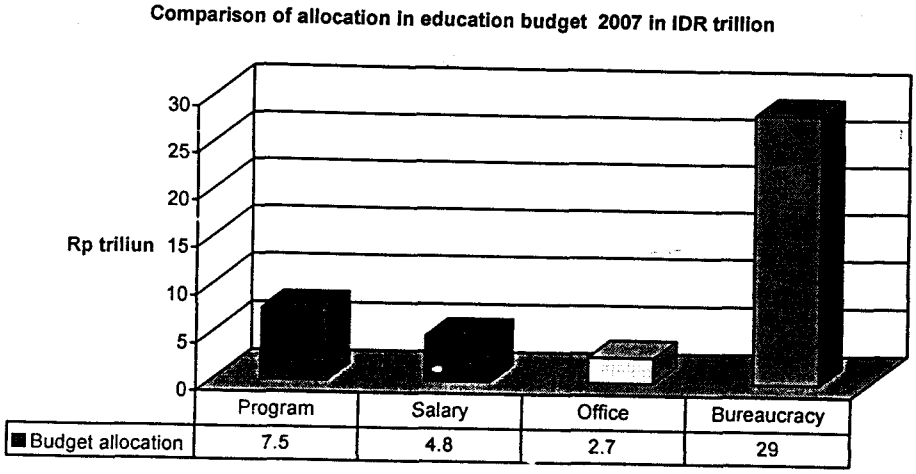
[3] PT Balai Pustaka bisa menjadi supplier buku pelajaran, terutama di Jawa Tengah dan DIY karena proyek didanai oleh APBN/APBD. Sanksi World Bank hanya untuk proyek-proyek yang didanai oleh World Bank.

proposal ke Departemen Pendidikan Nasional untuk mendapatkan dana Block Grant. Dengan mendistribusikan voucher melalui politisi, Depdiknas melakukan "penyuapan" agar kebijakannya tidak ditolak atau ditentang oleh DPR. Dari sisi lain, fungsi DPR sebagai lembaga pengawas Depdiknas tidak akan berjalan dengan baik karena Menteri membeli dukungan dari politisi melalui voucerh.

Program voucher tersebut juga menyalahi prosedur penyaluran dana di sektor pendidikan selama ini. Dengan menyalurkannya melalui politisi, program voucher akan salah sasaran. Karena tidak memiliki data yang tepat tentang kebutuhan masing-masing sekolah, voucher diterima oleh sekolah yang dimiliki oleh politisi atau memiliki keterkaitan dengan anggota DPR dan politisi, bukan sekolah yang benar-benar membutuhkan bantuan. Penelusuran yang dilakukan oleh ICW menemukan bahwa voucher lebih banyak diterima oleh sekolah-sekolah yang memiliki keterkaitan dengan politisi. Paling banyak penerima voucher adalah sekolah Muhamadiyah, organisasi massa asal dari Mendiknas (Irawan, 2007).

Dalam bentuk berbeda, kecenderungan korupsi di lapis pertama menjadikan alokasi anggaran pendidikan justru lebih banyak ke birokrasi. Analisis terhadap anggaran pendidikan dalam RAPBN 2007 menunjukkan, kenaikan anggaran pendidikan pada akhirnya justru memberikan keuntungan kepada birokrasi daripada meningkatkan akses seluruh rakyat terhadap pendidikan.

Gambar 3. Perbandingan alokasi anggaran pendidikan dalam APBN 2007



Korupsi pada lapis kedua melibatkan pegawai birokrasi pendidikan. Salah satu contoh kasus adalah korupsi pada proyek School Improvement Grant Program (SIGP). Proyek ini mendapatkan banyak pujian karena dianggap menerapkan reformasi birokrasi sehingga bisa mencegah praktek korupsi (Hallak and Poisson, 2007). Dengan mentransfer dana langsung ke rekening sekolah, diasumsikan tidak terjadi korupsi seperti penyaluran dana pemerintah selama ini yang melewati rantai birokrasi panjang.

Dalam investigasi yang dilakukan oleh ICW di Garut ditemukan memang dana SIGP tidak dicuri. Korupsi tidak dilakukan seperti itu. Akan tetapi birokrat Depdiknas di tingkat lokal yang memiliki kewenangan untuk menentukan sekolah penerima proyek, menenderkan proyek tersebut. Sekolah yang mampu memberikan "uang muka" sebesar 10% akan mendapatkan proyek. Karena korupsi dilakukan pada tahap penentuan sekolah, tidak ada korupsi seperti yang selama ini dipahami. Kepala Sekolah harus mengeluarkan dana uang muka dari sumber lain untuk mendapatkan proyek tersebut.

Di Lombok Tengah, investigasi yang dilakukan oleh ICW menemukan modus yang berbeda. Karena uang ditransfer langsung ke rekening sekolah, birokrat Depdiknas meminta Kepala Sekolah membuat rekening dan menyerahkan buku rekening ke birokrat tersebut. Selanjutnya birokrat yang akan memberikan uang ke sekolah, tentu saja dengan potongan di sana sini.

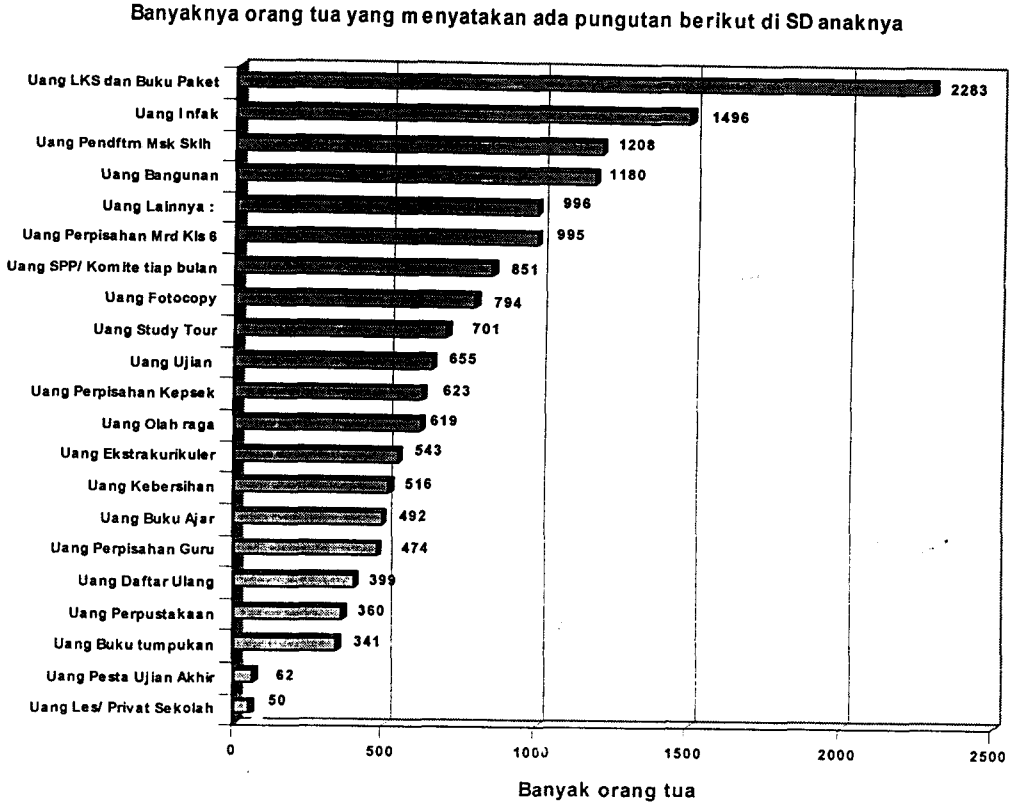
Dalam kasus SIGP, pola korupsi telah berubah mengikuti mekanisme baru. Pejabat birokrasi di Depdiknas juga tidak berani melakukan pemotongan dana secara langsung melainkan meminta setoran dari Kepala Sekolah. Pola korupsi seperti kemudian mendorong Kepala Sekolah untuk melakukan korupsi pada lapis pertama dan kedua, yakni memungut uang dari orang tua.

Bagaimana dengan korupsi di lapis ketiga dan keempat? Untuk mengetahui korupsi di tingkat sekolah yang melibatkan Kepala Sekolah dan orang tua, ICW melakukan survey Citizen Report Card di 10 kabupaten/kota tentang pembiayaan pendidikan di sekolah dasar dan akuntabilitasnya. Survey tersebut

melibatkan 8000 responden, dilakukan pada Juli – Oktober 2006.

Korupsi di level sekolah terungkap dalam bentuk adanya berbagai macam pungutan di sekolah. Meskipun sejumlah pemerintah daerah telah menggratiskan biaya sekolah seperti Jakarta, tetapi faktanya ada berbagai macam pungutan di luar biaya sekolah. Survey CRC yang dilakukan oleh ICW melakukan identifikasi berbagai jenis pungutan yang ada di sekolah dasar negeri.

Gambar 2. Adakah pungutan di sekolah?



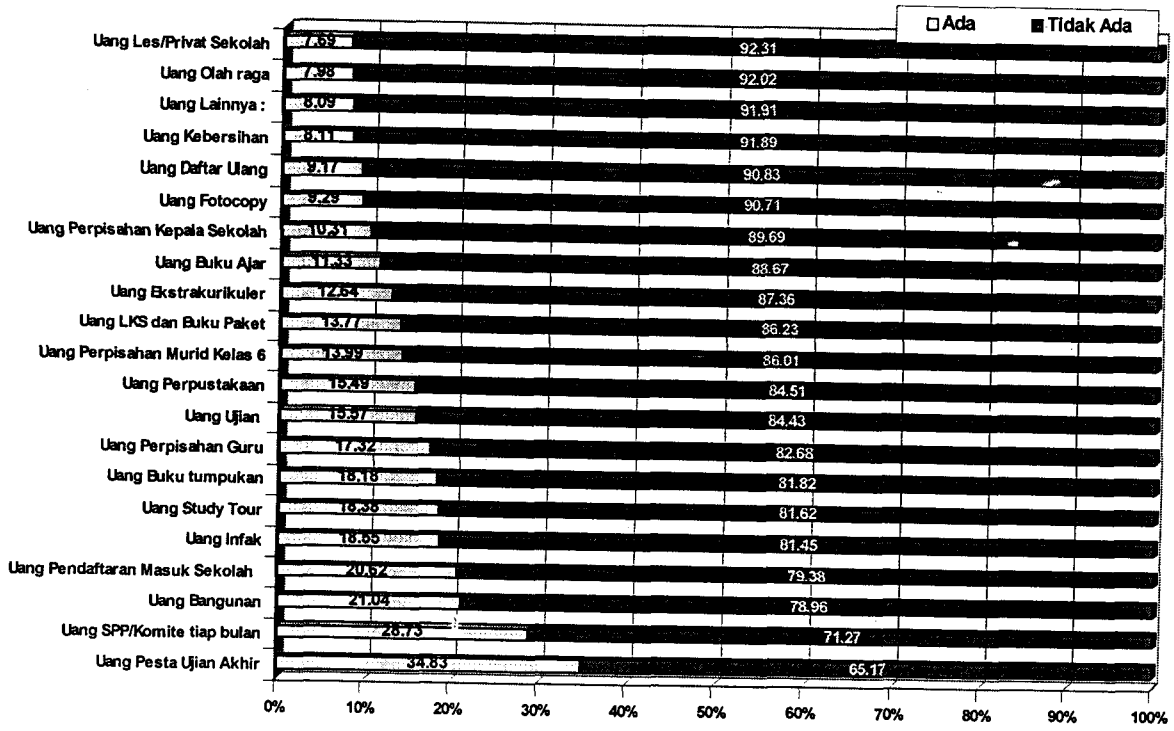
Sebagian pungutan di atas adalah illegal karena survey dilakukan tahun 2006 setelah dana BOS dikucurkan. Setelah ada dana BOS seharusnya tidak ada lagi pungutan seperti uang buku, uang gedung dan sebagainya. Keberadaan pungutan tersebut juga menunjukkan indikasi anggaran ganda. Pihak sekolah memungut dana dari orang tua untuk keperluan yang seharusnya dibiayai oleh pemerintah.

Fakta di atas juga menunjukan fenomena perubahan modus korupsi di sekolah mengikuti perubahan skema aliran dana. Dana BOS disalurkan langsung ke sekolah-sekolah dan dengan demikian memotong rantai birokrasi. Aliran dana langsung ke sekolah diasumsikan akan memangkas praktek korupsi karena sekolah terpisah dari birokrasi. Tetapi survey di atas menunjukan korupsi tetap terjadi, tidak dengan memotong aliran dana ke sekolah tetapi memungut biaya tambahan dari orang tua murid.

Pungutan terhadap orang tua juga dipertanyakan karena rendahnya akuntabilitas penggunaan pungutan tersebut. Tidak ada pertanggungjawaban tertulis kepada orang tua murid tentang penggunaan berbagai macam uang itu. Jawaban dari orang tua yang menjadi responden dari survey CRC di bawah ini menunjukan ada problem akuntabilitas di sekolah karena sebagian besar responden tidak mendapatkan pertanggungjawaban secara tertulis dari pihak sekolah.

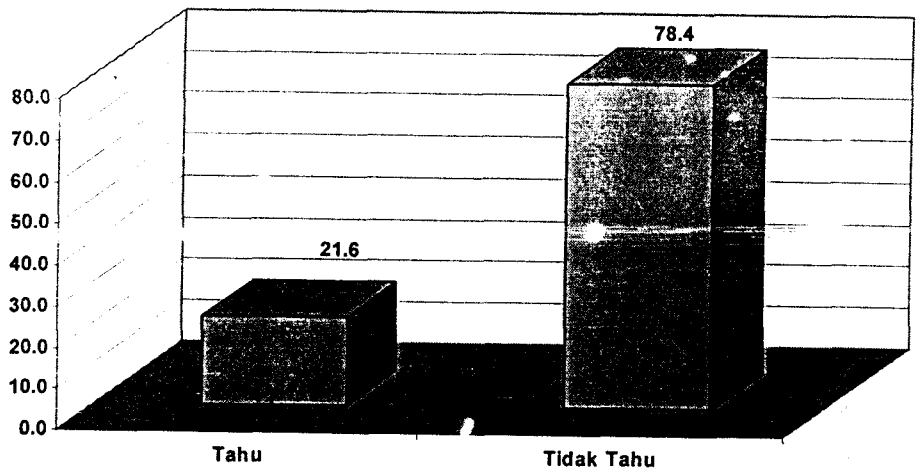
Gambar 3. Adakah pertanggungjawaban tertulis?

Pertanggungjawaban pungutan secara tertulis



Rendahnya akuntabilitas pembiayaan sekolah juga seiring dengan rendahnnya partisipasi orang tua murid dalam pengambilan kebijakan di sekolah. Survey CRC juga bertanya ke orang tua murid tentang partisipasi mereka dalam pengambilan keputusan dalam manajemen sekolah. Ternyata 78,4% responden tidak mengetahui adanya pertemuan untuk membahas masalah keuangan di sekolah.

Apakah anda tahu ada rapat RAPBS, anggaran atau keuangan di SD anak anda setiap tahunnnya ?



Rendahnnya akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan sekolah menjadikan institusi demokrasi di tingkat lokal tidak berjalan seperti yang diharapkan. Seharusnya pembahasan RAPBS dilakukan secara terbuka oleh Komite Sekolah karena APBS memberikan landasan

hukum dari berbagai pungutan dan penerimaan sekolah lainnya. Karena posisi orang tua yang lemah dan Komite Sekolah yang tidak berdaya, maka seringkali Kepala Sekolah membuat APBS tanpa melalui partisipasi dan konsultasi ke orang tua murid.

Kritik terhadap strategi pemberantasan korupsi

Program anti-korupsi dan good governance di Indonesia sering dimaknai sebagai solusi untuk problem teknis managemen sektor publik. Good governance diterjemahkan dalam serangkaian strategi untuk pencegahan korupsi seperti mereformasi sistem keuangan publik akan tetapi tanpa mempertimbangkan faktor-faktor lain seperti relasi ekonomi politik korupsi dan kompetisi kekuasaan. Pandangan tentang korupsi sebagai persoalan managemen sektor publik dapat dilihat pada Hallak and Poison (2007: 22) yang merekomendasikan peningkatan keterampilan managemen, akunting, monitoring dan audit merupakan persyaratan dasar untuk mengurangi korupsi di sektor pendidikan. Padahal pada dasarnya korupsi adalah relasi kekuasaan. Pemetaan Johnston (19970 tentang elit dan masyarakat menunjukan, korupsi sistemik terjadi bila elit lebih kuat dari masyarakat. Oleh karena itu, solusi reformasi manajemen sektor publik tidak cukup untuk memberantas korupsi di sekolah.

Proyek desentralisasi pendidikan di Indonesia melalui MBS dalam pelaksanaannya hanya mengalihkan managemen sekolah kepada Kepala Sekolah. Dalam MBS, desentralisasi berhenti sampai Kepala Sekolah. Akibatnya, tanpa Komite Sekolah yang kuat, proses perumusan kebijakan di tingkat sekolah kembali didominasi oleh Kepala Sekolah yang merupakan kepanjangan tangan birokrasi pendidikan. Seperti yang diungkapkan oleh Johnston (1997), tanpa partisipasi masyarakat yang kuat, praktek korupsi pun marak dilakukan di tingkat sekolah dalam bentuk berbagai macam pungutan. Padahal seharusnya seperti pengalaman LSC di Chicago, desentralisasi adalah pengalihan managemen sekolah Komite Sekolah yang merupakan representasi masyarakat.

Menurut Fung (2003), pengalaman Chicago menunjukkan bagaimana LSC (komite sekolah) bekerja sebagai institusi demokratik di tingkat lokal dengan menerapkan partisipasi langsung oleh masyarakat. LSC di Chicago berhasil mentransfer sekolah dari birokrasi ke masyarakat, khususnya karena mengalihkan kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan Kepala Sekolah, mendesain keputusan strategis sekolah mulai dari perencanaan strategis hingga mendesain kurikulum.

Analisis kritis tentang strategi pemberantasan korupsi juga dilontarkan oleh Emil Bolongaita dan Vinay Bhargava (2004). Untuk mengembangkan strategi, program anti korupsi harus mempertimbangkan tingkat *state capture*, *petty corruption* dan kualitas tata kelola. Untuk konteks Indonesia, tingkat state capture dan petty corruption yang tinggi, dan tata kelola yang buruk, program anti-korupsi tidak bisa bertumpu pada aparatus negara. Kondisi ini menjadikan reformasi teknis tidak akan berjalan karena negara telah dikuasai oleh pendukung korupsi.

Menggunakan perspektif Bolongaita dan Bhargava, untuk memberantas korupsi di sektor pendidikan, program anti korupsi harus bertumpu pada kelompok-kelompok di luar negara, seperti komite sekolah dan serikat guru independen. Strategi ini juga sejalan dengan analisis Johnston untuk membuat korupsi hanya bersifat individual dengan memperkuat partisipasi masyarakat. Komite sekolah dapat diperkuat untuk menekan korupsi di level ketiga dan keempat dengan mengalihkan kewenangan dasar tersebut. Untuk memberantas korupsi di sektor pendidikan dan level sekolah, strategi anti-korupsi harus mulai dari eksternal dan penguatan Komite Sekolah bisa menjadi pintu masuk.

Huther dan Shah (2000) merekomendasikan salah satu strategi yang efektif dengan dampak yang besar untuk memberantas korupsi di tengah tata kelola yang buruk adalah penegakan hukum. Reformasi managemen sektor publik tidak akan berjalan dengan baik tanpa penegakan hukum yang menimbulkan efek jera. Dengan penegakan hukum dan sanksi yang tegas, praktek korupsi akan dihindari karena resiko besar yang harus ditanggung oleh pelaku.

Dalam konteks pendidikan, absennya penegakan hukum dan sanksi hukum dapat dilihat pada korupsi di proyek School Improvement Grant Program (SIGP). Tidak ada sanksi yang tegas dan menjerakan kepada mereka yang terlibat dalam praktek korupsi. Dalam kasus SIGP, sanksi yang dijatuhkan kepada pelaku korupsi hanya mutasi ke posisi lain. Minimnya sanksi kepada pelaku korupsi menjadikan korupsi sulit untuk diberantas. Juga dalam proyek pengadaan buku, Bank Dunia hanya menjatuhkan sanksi kepada penerbit yang terlihat korupsi. Sebaliknya, tidak ada sanksi bagi Depdiknas. Bahkan banyak donor dan Bank Dunia terus menggelontorkan dana baik hibah maupun utang ke Depdiknas, padahal jelas-jelas sebagian birokrat di Depdiknas mengkorupsi uang mereka.

Buruknya penegakan hukum dalam kasus korupsi menyebabkan kegagalan program good governance. Alih-lih memberantasnya, korupsi justru bertransformasi menjadi modus baru mengikuti

mekanisme baru yang telah ditentukan. Dalam kasus korupsi pendidikan dan sekolah, good governance dilakukan dengan mengubah transfer dana langsung ke rekening sekolah untuk memotong birokrasi korupsi. Akan tetapi pengalihan transfer dana sesungguhnya tidak mengubah relasi akuntabilitas dan partisipasi. Sepanjang Kepala Sekolah hanya akuntabel kepada Dinas Pendidikan, korupsi di sekolah tidak mungkin dibersihkan.

Namun demikian, penegakan hukum dalam kasus korupsi di sekolah juga tidak mudah untuk dilakukan. Pertama karena skala korupsi yang kecil dibandingkan dengan korupsi yang melibatkan elit politik dan ekonomi atau korupsi di sektor perbankan, infrastruktur atau pengadaan barang dan jasa.

Kedua, tiadanya penegakan hukum juga disebabkan oleh sempitnya definisi tentang kerugian negara. Penegak hukum hanya mendefinisikan korupsi sebagai kerugian negara sementara korupsi di sekolah, korupsi tidak mengambil uang negara secara langsung. Korupsi di sekolah hanya mengambil uang dari kantong orang tua. Seperti ditunjukkan dalam survey report card, Kepala Sekolah memiliki dua sumer pendapatan, dari uang negara dan sumbangan dari orang tua. Kepala sekolah mendapatkan uang dari orang tua dan membuat ongkos pendidikan semakin mahal meskipun pemerintah telah menaikkan anggaran dan subsidi pendidikan.

Pengertian yang sempit tentang korupsi juga menjadikan Kepala Sekolah tidak mengambil dari subsidi negara, melainkan dari orang tua. Satu kegiatan bisa mendapatkan dua sumber pendanaan. Akan sangat beresiko jika Kepala Sekolah mengambil uang negara oleh karena itu mereka akan mengambil dari dana orang tua. Dengan pengertian korupsi yang sangat sempit, maka tindakan ini bukan korupsi menurut hukum.

Korupsi di sekolah juga tidak menjadi target dari audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK hanya menghitung pengelolaan keuangan negara. Semestinya pembiayaan sekolah dari orang tua murid harus dikategorikan sebagai pendapatan negara bukan pajak seperti halnya di level universitas atau pendidikan tinggi.

Korupsi di sekolah sesungguhnya merupakan bagian dari struktur korupsi yang lebih besar di birokrasi pendidikan. Korupsi di sekolah tidak mungkin dilakukan tanpa sepengetahuan dari Dinas Pendidikan atau Dinas pendidikan turut menikmati praktek korupsi tersebut. Korupsi pendidikan dilakukan secara sistematis yang melibatkan birokrasi di tingkat atas hingga di tingkat paling bawah yang melibatkan Kepala Sekolah dan Guru.

Donor-donor internasional meresepkan pencegahan korupsi dengan mentransfer dana langsung ke penerima manfaat. Strategi ini mulai diterapkan dalam penyaluran dalam penyaluran dana Jaring Pengaman Sosial (JPS) langsung ke penerima manfaat setelah krisis ekonomi terjadi. Di sektor pendidikan, dana ditransfer langsung ke rekening sekolah. Dengan menghindari birokrasi, korupsi bisa dicegah.

Sayangnya, strategi tidak berjalan dengan baik karena tidak menyelesaikan akar dari persoalan korupsi di sektor pendidikan. Strategi pemberantasan korupsi hanya mengubah aliran dana, bukan mengganti struktur birokrasi yang korup. Damapak korupsi di sekolah membuat ongkos pendidikan semakin mhal dan institusi demokratik di sekolah seperti Komite Sekolah diambil alih oleh struktur yang korup.

Catatan akhir

Korupsi di sekolah berakar pada mekanisme akuntabilitas di tingkat sekolah. Kekuasan untuk mengangkat dan memberhentikan Kepala Sekolah berada di tangan birokrasi pendidikan. Kondisi ini membuat Kepala Sekolah akuntabel hanya kepada birokrasi pendidikan. Sementara itu, untuk menjadi Kepala Sekolah, seorang guru harus membayar uang suap dan untuk mengamankan posisinya, Kepala Sekolah juga harus menyediakan dukungan finansial kepada birokrasi pendidikan.

Dampak dari korupsi di tingkat sekolah mengakibatkan peningkatan biaya sekolah yang pada gilirannya akan menurunkan angka partisipasi sekolah dan meningkatkan drop out. Dari data resmi, pemerintah hanya menanggung sebagian dari biaya pendidikan. Bagian terbesar justru dibiayai oleh masyarakat. Praktek korupsi di sekolah akan semakin menambah beban pembiayaan yang harus dibiayai oleh masyarakat.

Dampak terbesar dari korupsi di pendidikan adalah berkembangnya praktek korupsi karena anak sekolah diperkenalkan kepada praktek korupsi. Karena praktek korupsi menjadi pemandangan dan pengalaman yang lumrah di sekolah, kelak ketika mereka dewasa juga akan permisif terhadap praktek korupsi.

Untuk memberantas korupsi di sektor pendidikan, pendekatan melalui reformasi sektor publik dan

pemahaman good governance yang sempit tidak memadai. Program anti-korupsi harus dipahami dalam konteks dan kerangka pemenuhan hak-hak dasar masyarakat. Gagalnya program good governance akan membuat korupsi terus terjadi dan aktornya akan berubah mengikuti mekanisme baru.

Reference

Aditjondro, George Junus. 2002. *Bukan Persoalan Telur dan Ayam: Membangun Kerangka Holistik bagi Gerakan Anti-Korupsi di Indonesia.* Wacana Edisi 14 Tahun III. Yogyakarta: Insist Press.

Bolongaita, Emil and Vinay Bhargava (ed). 2004. Challenging Corruption in Asia. Washington DC : World Bank Institute.

Corrales, Javier. 1999. *The Politics of Education Reform. Bolstering the Supply and Demand, Overcoming Institutional Blocks.* The Education Reform and Management Series. Vol II, No. 1

Fung, Archon. 2003. *Deliberative Democracy, Chicago Style: Grass-roots Governance in Policing and Public Education.* In Fung, Archon and Erik O. Wright. 2003. *Deepening Democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance.* London: Verso

Hallak, Jaques and Muriel Poisson. 2007. *Corrupt school, corrupt universities: What can be done?.* Paris: International Institute for Educational Planning.

Huther, Jeff and Anwar Shah. 2000. *Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation.* World Bank Policy Research Working Paper Series.

ICW. 2000. Laporan Dugaan Korupsi dalam Proyek Buku Bank Dunia. Jakarta: Indonesia Corruption Watch.

ICW. 2005. Laporan Dugaan Korupsi SIGP. Jakarta: Indonesia Corruption Watch.

ICW and Fitra. 2006. Analisis Anggaran Pendidikan dalam RAPBN 2007. Jakarta: Indonesia Corruption Watch and Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran.

Irawan, Ade. *et. al.* 2004. *Mendagangkan Sekolah.* Jakarta: ICW.

Irawan, Ade. 2006. *Desentralisasi Bisnis Buku Pelajaran.* Public Accountibility Review Paper. Jakarta: ICW.

Irawan, Ade. 2007. *Voucher Pendidikan, Jalan Lapang bagi KKN dan Diskriminasi.* Public Accountibility Review Paper. Jakarta: ICW.

Johnston, Michael. 1997. *Public Official, Private Interest and Sustainable Democracy: Connections between Politics and Democracy.* In Elliot, Kimberly Ann (ed). 1997. *Corruption and The Global Economy.* Washington DC : Institute for International Economics.

Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption.* New York: Cambridge University Press.

Taylor, Sandra. *et. al.* 1997. *Educational Policy and The Politics of Change.* London: Routledge.

Widoyoko, J. Danang *et al.* 2007. *Saatnya Warga Melawan Korupsi. Citizen Report Card di Sektor Pendidikan.* Jakarta; ICW.

Widoyoko, J. Danang. 2007. *Memberantas Korupsi di Negeri Maling: Kritik terhadap Strategi Pemberantasan Korupsi di Indonesia.* Jurnal Renai Th. VII No. 2. Salatiga: Pustaka Percik.

World Bank. 2007. *Spending for Development: Making The Most of Indonesia's New Opportunities. Indonesia Public Expenditure Review.* Jakarta: The World Bank Office.