

Tren Penindakan Korupsi Sektor Pendidikan: Pendidikan di Tengah Kepungan Korupsi

Disusun Oleh:

Almas G. P. Sjafrina

Dewi Anggraeni P. N.

**Indonesia Corruption Watch
November 2021**



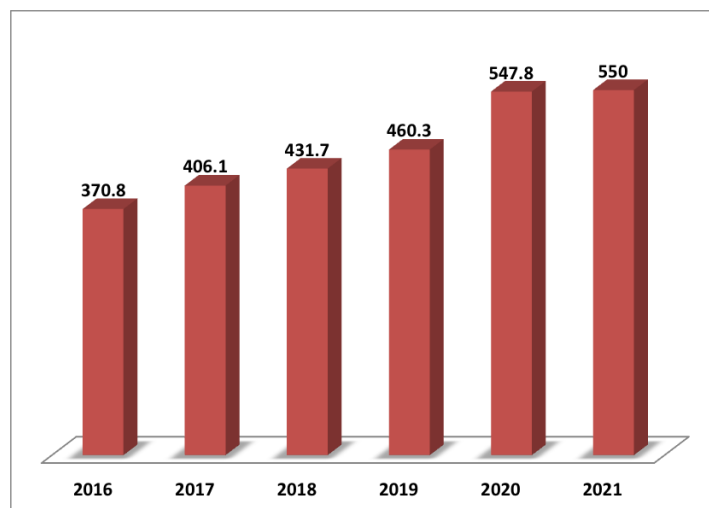
A. Pengantar

Performa pelayanan pendidikan di Indonesia masih jauh dari kata bermutu. Skor survei *Program for International Student Assessment (PISA)* pada 2018 lagi-lagi menempatkan Indonesia dalam peringkat belakang, yaitu 72 dari 77 negara. Hasil studi yang dilakukan *Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD)* tersebut patut kita khawatirkan. Skor PISA menunjukkan bahwa keterampilan dan kemampuan siswa di Indonesia dalam bidang membaca, matematika, dan sains masih lemah. Jika dibandingkan dengan skor pada tahun-tahun sebelumnya, skor tersebut cenderung stagnan. Pada 2003, Indonesia mendapat skor 382 dan setelah sempat mengalami penurunan, Indonesia kembali mendapat skor 382 pada 2018.¹

Terdapat berbagai persoalan yang menyumbang buruknya pelayanan pendidikan di Indonesia. Persoalan ini juga membuat peningkatan kualitas pelayanan tak sejalan dengan peningkatan anggaran. Sebagai pelayanan dasar yang semestinya berkualitas baik dan dapat diakses oleh seluruh warga, pasal 49 ayat 1 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) mengamanatkan alokasi anggaran minimal 20%. Ketentuan tersebut merupakan mandat dari pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945.

Dilihat dari alokasi APBN tahun ke tahun, anggaran sektor pendidikan konsisten naik dan bahkan mencapai Rp 550 triliun pada 2021. Anggaran tersebut telah melebihi 20% total belanja APBN 2021. Meski demikian, anggaran belanja pegawai dan biaya kedinasan umumnya masih memakan porsi yang lebih besar dibanding anggaran pelayanan yang secara langsung menempatkan peserta didik sebagai penerima manfaat. Dengan anggaran yang besar ini, performa pelayanan pendidikan seharusnya dapat jauh lebih baik dibanding realita saat ini.

Gambar 1.
Alokasi APBN TA 2016-2021 untuk Sektor Pendidikan
(dalam triliun rupiah)



Sumber: Kemenkeu, 2021

¹ OECD, *Pisa 2018 Result Volume I: What Students Know and Can Do* (link: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5f07c754-en.pdf?expires=1637085930&id=id&accname=guest&checksum=B8B8B9228A57F75CFEEC7E022F9C963>), diakses pada 20 September 2021 (10:30 WIB).

Persoalan yang kerap dikemukakan yaitu terkait pengelolaan anggaran, kualitas tenaga pendidik, dan ketersediaan fasilitas belajar. Dalam konteks pengelolaan anggaran, besaran anggaran saja tak cukup. Penting untuk dilihat bagaimana anggaran tersebut direncanakan, diperuntukkan, dan digunakan. Masalahnya, sektor pendidikan tak luput dari persoalan pemborosan anggaran dengan belanja tak sesuai kebutuhan prioritas hingga korupsi. Dengan masalah ini, upaya peningkatan pelayanan pendidikan terancam berjalan lamban dan peningkatan anggaran tak banyak berdampak.

Kajian *Indonesia Corruption Watch* (ICW) mengenai Tren Penindakan Kasus Korupsi yang dirilis setiap tahun menunjukkan bahwa korupsi sektor pendidikan konsisten menjadi salah satu sektor yang paling banyak ditindak oleh Aparat Penegak Hukum (APH). Setidaknya dari 2016 hingga 2021 semester 1,² korupsi sektor pendidikan masuk dalam lima besar korupsi berdasarkan sektor, bersama dengan sektor anggaran desa, pemerintahan, transportasi, dan perbankan. Meski terdapat faktor keaktifan dan fokus aparat penegak hukum dalam melakukan penindakan, data tersebut menunjukkan bahwa sektor pendidikan masih menjadi ladang korupsi. Bahkan di tengah pandemi Covid-19, korupsi sektor pendidikan tak berhenti.

Sepanjang 2006-2015, ICW juga mencatat terdapat 425 kasus korupsi terkait pendidikan. Korupsi tersebut dilakoni 618 tersangka³ dari berbagai *background*, mulai dari kepala daerah, pihak sekolah, dinas pendidikan, pihak swasta, dan lainnya. Ratusan kasus tersebut merugikan keuangan negara Rp 1,3 triliun. Tidak hanya berkenaan dengan kerugian negara, sejumlah kasus merupakan kasus suap dengan total suap Rp 55 miliar. Hal yang penting digarisbawahi, data ini meliputi korupsi pendidikan yang telah ditindak APH. Besar dugaan, korupsi pendidikan jauh lebih masif dan merugikan.

Melihat masih tingginya korupsi sektor pendidikan, ICW kemudian melanjutkan telaah penindakan korupsi pendidikan tahun 2016-2021. Dalam telaah ini, kami mengkaji lebih jauh sub sektor, pelaku, modus, dan faktor korupsi sektor pendidikan. Kajian ini penting untuk melihat pada aspek mana sektor pendidikan kita rentan dijadikan ladang korupsi. Dengan adanya perubahan kebijakan pengelolaan anggaran pendidikan, peta korupsi pendidikan juga penting dilihat. Dengan mengetahui hal tersebut, pengambil kebijakan dan Aparatur Pengawas Internal Pemerintah (APIP) diharapkan dapat melakukan langkah-langkah membenahan kebijakan, pencegahan, dan pengawasan yang diperlukan.

Secara umum, kami menemukan terdapat 240 korupsi pendidikan yang ditindak APH sepanjang Januari 2016 hingga September 2021. Kasus tersebut terjadi dalam rentang waktu 2007 hingga 2021 dan menimbulkan kerugian negara Rp 1,6 triliun. Kerugian negara kami yakini jauh lebih besar. Terdapat sejumlah kasus yang hingga kajian ini disusun belum diketahui besaran kerugiannya. Selain itu, dari observasi pengadaan barang dan jasa sektor pendidikan, kami menemukan terdapat pengadaan yang tak sesuai kebutuhan dan tak dapat dimanfaatkan, baik karena mangkrak maupun tidak lengkap.

B. Pengumpulan Data dan Batasan Kajian

Dalam kajian ini, ICW menginventarisir kasus korupsi yang memasuki tahap penyidikan pada Januari 2016 hingga September 2021. Dilihat dari tahun terjadinya, banyak kasus yang terjadi pada tahun-tahun sebelum periode penyidikan tersebut. Kasus terlama yaitu terjadi pada tahun 2007 dan terbaru yaitu pada 2021. Terdapat pula kasus yang merupakan pengembangan perkara dengan adanya penetapan tersangka baru.

² Indonesia Corruption Watch, *Tren Penindakan Kasus Korupsi 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, dan 2021 Semester 1* (link: <https://antikorupsi.org/id/tren>), diakses pada 20 September 2021 (13.00 WIB).

³ Indonesia Corruption Watch, *Satu Dekade Korupsi Pendidikan.....*

Pengumpulan data penindakan korupsi pendidikan dilakukan sejak Oktober 2020 hingga September 2021. Kasus korupsi pendidikan yang ICW inventarisir dalam kajian ini merupakan kasus yang ditangani oleh tiga APH, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Dikarenakan ketiga APH tersebut tidak serta merta mempublikasikan daftar kasus yang tengah mereka tangani, maka sumber pengumpulan data yaitu:

1. Kanal resmi atau website APH.
2. Putusan kasus korupsi yang dipublikasi dalam Direktori Putusan Mahkamah Agung.
3. Pemberitaan media dengan merujuk pada minimal tiga sumber berita dari media yang dinilai kredibel.

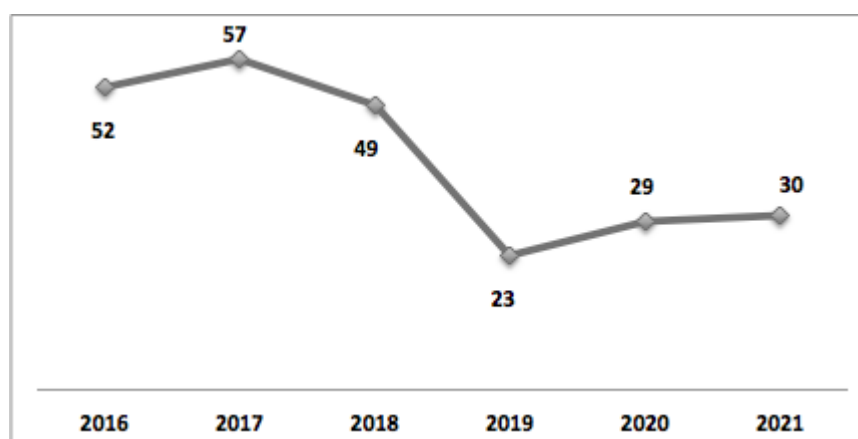
Dengan batasan kajian di atas maka kajian ini tidak dapat menyimpulkan meningkat atau menurunnya korupsi di sektor pendidikan, melainkan memberikan gambaran mengenai korupsi sektor pendidikan yang ditindak oleh APH. Meski demikian, dari kasus-kasus ini kita dapat lebih mengetahui bahwa korupsi pendidikan masih banyak terjadi.

Untuk memperkaya kajian, ICW juga melakukan diskusi dan wawancara dengan stakeholders terkait, seperti dengan jaringan masyarakat sipil, kepala sekolah, dan Dinas Pendidikan.

C. Korupsi Sektor Pendidikan: Berlanjut di Tengah Covid-19

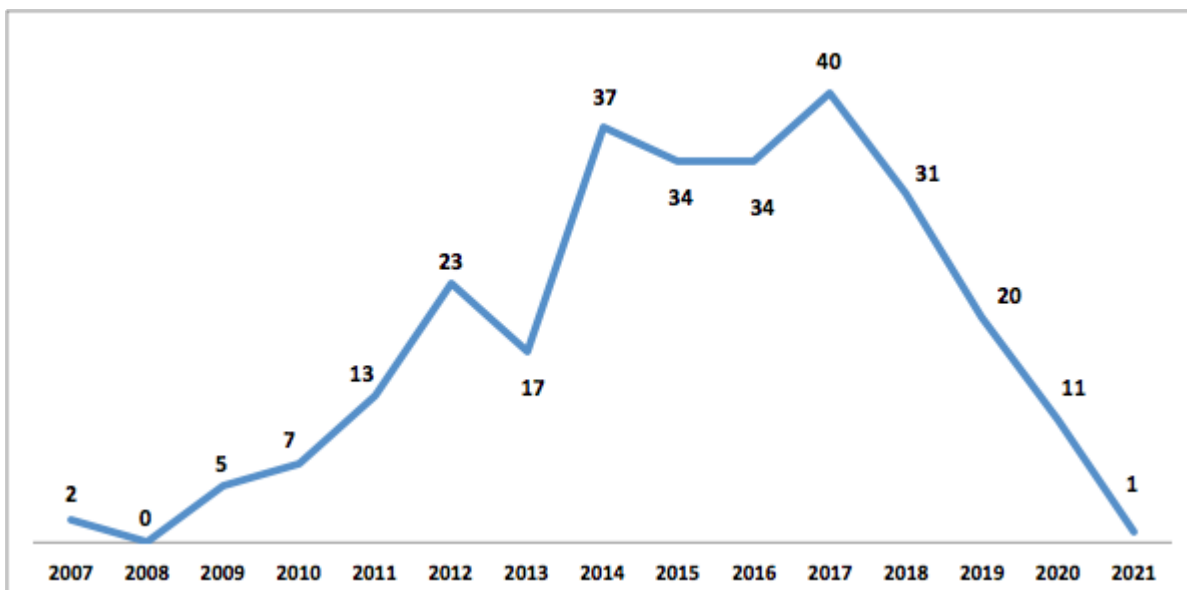
Korupsi di sektor pendidikan masih marak terjadi. Selama enam tahun ke belakang, yaitu 2016 hingga September 2021, aparat penegak hukum telah menindak sedikitnya 240 kasus korupsi sektor pendidikan. Korupsi ini terjadi dalam rentang waktu tahun 2007 hingga September 2021 dan menimbulkan kerugian negara sedikitnya Rp 1.605.417.902.150,-.

Grafik 1.
Jumlah Kasus Korupsi Sektor Pendidikan yang Ditangani Penegak Hukum Tahun 2016-2021



Berdasarkan Grafik 1, aparat penegak hukum paling banyak menindak kasus korupsi pada tahun 2017 sebanyak 57 kasus, sedangkan paling sedikit di tahun 2019 sebanyak 23 kasus.

Grafik 2.
Jumlah Kasus Korupsi Sektor Pendidikan yang Ditindak APH pada 2016-2021 Berdasarkan Tahun Terjadi



Korupsi sektor pendidikan bahkan terus berlanjut di tengah pandemi Covid-19. Dari data kasus korupsi berdasarkan tahun terjadi (grafik 2), terlihat bahwa korupsi sektor pendidikan masih terjadi di tahun 2020 dan 2021. 4 dari 12 kasus korupsi pendidikan yang terjadi pada 2020-2021 terkait dengan penanganan Covid-19. Kasus tersebut yaitu korupsi dana Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) dari Kementerian Agama (Kemenag) RI di Kabupaten Pekalongan, Kabupaten Takalar, Kabupaten Wajo, dan Kota Pasuruan. Modus korupsi ini yaitu pemotongan dalam distribusi.

Kemenag pada tahun 2020 mendapat alokasi anggaran sebesar Rp 2,599 triliun untuk memberikan BOP dalam rangka penanganan Covid-19 kepada 21.173 pesantren dan lembaga pendidikan keagamaan Islam, seperti Madrasah Diniyah Takmiliyah (MDT) dan Lembaga Pendidikan Al-Qur'an (LPQ).⁴ Untuk mendapat bantuan, pesantren dan lembaga pendidikan tersebut mengajukan usulan kepada Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kemenag atau Kanwil untuk selanjutnya diverifikasi. Dana bantuan kemudian disalurkan secara langsung ke rekening penerima bantuan tanpa potongan.

Namun meski disalurkan secara langsung, dari tiga kasus tersebut terungkap pemotongan atau pungutan liar masih terjadi. Di Pasuruan, bantuan untuk MDT dan LPQ juga dipotong 20-40%.⁵ Alhasil, lembaga penerima yang seharusnya mendapat Rp 10 juta menjadi hanya mendapat Rp 6-8 juta. Sedangkan pemotongan bantuan untuk pesantren bervariasi tergantung jumlah bantuan yang diterima. BOP untuk pesantren diketahui terbagi dalam 3 kategori, yaitu Rp 25 juta untuk pesantren kecil, Rp 40 juta untuk pesantren sedang, dan Rp 50 juta untuk pesantren besar. Pemotongan ini terbukti dilakukan diantaranya oleh Plt. Kepala Kanwil Kemenag Pasuruan dan dua tenaga ahli anggota DPR RI Komisi VIII Moekhlis Sidiq yang disebut-sebut memungut potongan Rp 2 juta dari 2020 lembaga penerima saat mendistribusikan Surat Keputusan (SK) Kemenag RI.

⁴ Kementerian Agama RI. *Begini Juknis Bantuan Operasional Pesantren dan Lembaga Pendidikan Keagamaan Islam* (link: <https://kemenag.go.id/berita/read/513707/begini-juknis-bantuan-operasional-pesantren-dan-lembaga-pendidikan-keagamaan-islam>), diakses pada 10 November 2021 (20:00 WIB).

⁵ Detik.com, *Kejari Kota Pasuruan Telusuri Aliran Uang Korupsi Bansos Madrasah dan Ponpes* (link: <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-5593198/kejari-kota-pasuruan-telusuri-aliran-uang-korupsi-bansos-madrasah-dan-ponpes>), diakses pada 9 November 2021 (19:20).

Korupsi BOP Kemenag kami yakini tak hanya terjadi di empat kabupaten di atas. Penelusuran ICW dan jaringan antikorupsi di Medan dan Aceh menemukan adanya dugaan terjadinya korupsi BOP Kemenag di daerah lain dengan modus:

1. Bantuan disalurkan kepada pesantren dan lembaga pendidikan keagamaan yang tidak memenuhi syarat.
2. Lembaga penerima tidak menggunakan BOP Kemenag sesuai dengan peruntukan.
3. Bantuan disalurkan kepada pesantren dan lembaga pendidikan keagamaan fiktif.
4. Bantuan tidak disalurkan kepada pesantren atau lembaga pendidikan keagamaan.
5. Pemotongan bantuan sehingga penerima tidak menerima BOP sejumlah yang seharusnya mereka terima dengan alasan untuk uang jasa, uang administrasi, dll.

Dalam tren penindakan kasus korupsi yang disusun ICW setiap tahun, korupsi umumnya terkait dengan penggunaan anggaran dan Pengadaan Barang/ Jasa (PBJ). Contohnya pada 2019. Dari 271 kasus korupsi (lintas sektor, tidak hanya pendidikan) yang ditindak APH pada 2019, 62% diantaranya merupakan korupsi pengadaan yang merugikan negara Rp 957,3 miliar.⁶ KPK juga menyimpulkan PBJ rentan dikorupsi. Data statistik penindakan KPK menunjukkan bahwa hampir sepertiga kasus korupsi yang KPK tangani pada 2004-2016 terjadi di bidang PBJ. Korupsi PBJ ini menempati kasus terbanyak kedua yang ditangani KPK setelah kasus penyuapan.⁷

Sejalan dengan data ICW dan KPK di atas, korupsi PBJ juga massif terjadi dalam korupsi pendidikan. Dari 240 kasus korupsi pendidikan ini, 125 kasus atau 51,9% diantaranya merupakan korupsi PBJ. Sisanya terkait dengan non pengadaan, seperti kasus pemotongan, pungutan liar, korupsi bantuan, dan lainnya. Korupsi PBJ ini didominasi kasus korupsi pembangunan infrastruktur, yaitu sebanyak 61 kasus. Misalnya pembangunan ruang kelas baru, rehabilitasi sekolah, pembangunan PAUD, penambahan gedung universitas, dan lainnya.

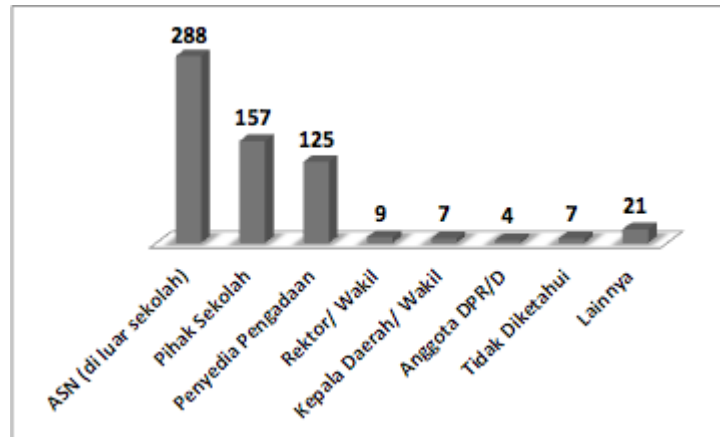
C.1 Tersangka Korupsi Pendidikan: Dari Guru Hingga Kepala Daerah

240 kasus korupsi pendidikan yang ditindak APH pada 2016-September 2021 melibatkan 621 tersangka. Dilihat dari latar belakangnya (grafik 3), tersangka didominasi oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) dari Dinas Pendidikan dan instansi lain (di luar ASN di sekolah), yaitu sebanyak 288 atau 46,3%. Secara lebih rinci, ASN yang dimaksud merupakan ASN Staf di Dinas Pendidikan (160 tersangka); ASN instansi lain seperti kementerian, Dinas Sosial, Dinas Syariat Islam, Dinas Komunikasi dan Informasi, dll (84 tersangka); dan Kepala Dinas Pendidikan (44 tersangka).

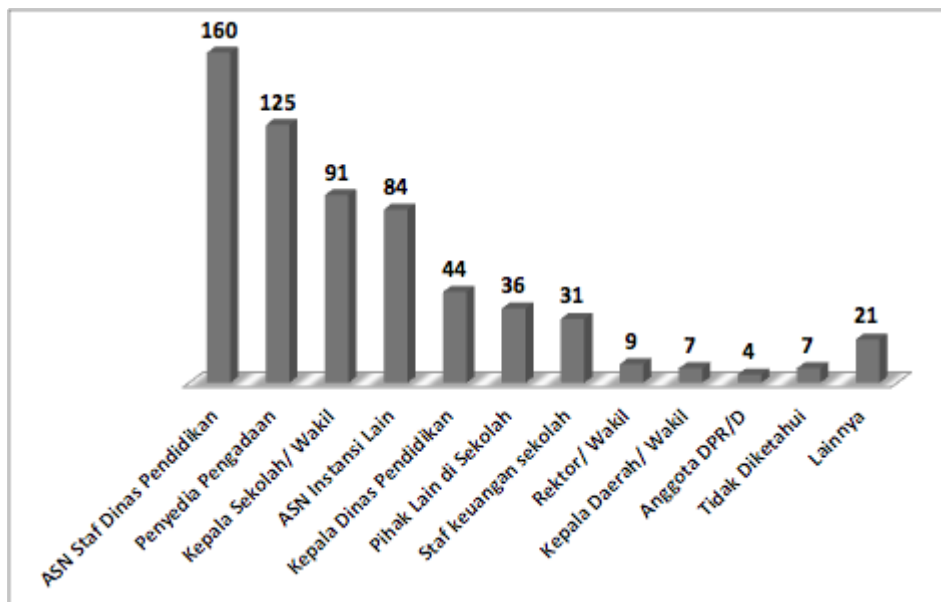
Grafik 3. Latar Belakang Tersangka Korupsi Pendidikan yang Ditindak Penegak Hukum 2016 - September 2021 (Jumlah: 621 Tersangka)

⁶ Indonesia Corruption Watch, *Tren Penindakan Kasus Korupsi Tahun 2019* (link: https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/200215-tren_penindakan_kasus_korupsi_tahun_2019_final_2.pdf), diakses pada 27 September 2021 (15:40 WIB).

⁷ Aida Ratna Zulaiha, *Pencegahan Korupsi Pada Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah* (link: https://acch.kpk.go.id/images/ragam/makalah/pdf/iibic/day-2/candi-prambanan/2.-Aida-Zulaiha_PBJ-Kajian-Litbang.pdf), diakses pada 27 September 2021 (16:30 WIB).



Grafik 4.
Rincian Latar Belakang Tersangka Korupsi Pendidikan yang Ditindak Penegak Hukum 2016 - September 2021



Tersangka terbanyak kedua berasal dari pihak sekolah, yaitu 157 tersangka atau 25,3% dari total tersangka. Pihak sekolah terbanyak yang terlibat yaitu kepala dan wakil kepala sekolah (91 tersangka), kemudian disusul pihak lain seperti guru, kepala tata usaha, dan penanggung jawab teknis kegiatan (36 orang), serta staf keuangan atau bendahara sekolah (31 orang). Data ini menunjukkan fakta bahwa korupsi pendidikan juga marak terjadi di sekolah, tempat peserta didik menuntut ilmu yang seharusnya mengajarkan sekaligus mencontohkan nilai-nilai kejujuran, integritas, dan keadilan.

Penyedia pengadaan menempati posisi ketiga terbanyak yang ditetapkan sebagai tersangka korupsi pendidikan. Penyedia yang dimaksud mencakup penyedia/ rekanan terpilih untuk membangun bangunan fisik dan non fisik maupun penyedia sub kontrak. Terdapat 125 tersangka atau 20% yang berasal dari penyedia.

Terdapat pula kepala dan wakil kepala daerah yang menjadi tersangka korupsi pendidikan, yaitu sebanyak 7 orang. Mereka adalah Bupati Jembrana I Gede Winasa, Bupati Sabu Raijua Marthen Dira Tome, Bupati Banyuwangi Yan Anton Ferdian, dan Pejabat Bupati Lampung

Timur Tauhidi yang ditetapkan sebagai tersangka pada 2016 serta Bupati Hulu Sungai Tengah Harun Nurasid yang ditetapkan sebagai tersangka pada 2017. Kasus yang turut menjerat kepala daerah ini yaitu:

1. Korupsi beasiswa untuk pelajar dan mahasiswa berprestasi di Kab. Jembrana (2009)
2. Korupsi dana pendidikan luar sekolah (PLS) NTT (2007)
3. Suap ijon proyek-proyek di Dinas Pendidikan Kab. Banyuasin (2016)
4. Korupsi Pengadaan Paket Bantuan Siswa Kurang Mampu di Kab. Lampung Timur (2012)
5. Korupsi pembangunan ruang kelas baru di SMK Al Hidayah Hulu Sungai Tengah (2012)
6. Pemotongan DAK di Kab. Cianjur sebesar 14,5 persen dari nilai anggaran Rp 46,8 miliar (2018)
7. Suap proyek pembangunan SMP di Kota Blitar (2018)

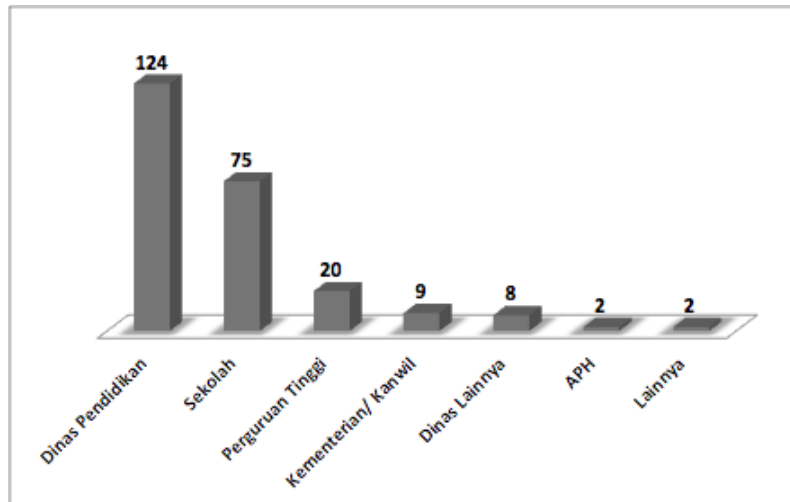
Dari 7 kepala daerah tersangka korupsi pendidikan, 5 diantaranya diketahui telah divonis. Rata-rata hukuman pidana penjara untuk 5 kepala daerah tersebut yaitu 5 tahun 3 bulan. Hanya 1 kepala daerah yang dikenai hukuman tambahan berupa pencabutan hak politik selama 3 tahun, yaitu Bupati Banyuasin Yan Anton.

Selain 4 kategori tersangka di atas, terdapat tersangka lain yaitu 9 pimpinan universitas, 4 anggota DPR/D, dan 22 kategori lainnya. Adapun yang dimaksud dengan lainnya diantaranya yaitu pengurus yayasan, pengurus pesantren, ketua koperasi, pengepul bansos, notaris, keluarga bupati, dan seorang wali murid. Dalam penelusuran latar belakang tersangka, terdapat 7 tersangka yang belum diketahui latar belakangnya. Hal ini dikarenakan minimnya informasi mengenai kasus dan tersangkanya. Tersangka misalnya hanya diberitakan dengan inisial tanpa nama terang dan putusan kasus tersebut belum tersedia dalam direktori putusan Mahkamah Agung.

C.2 Korupsi Pendidikan Berdasarkan Instansi Terjadinya Korupsi

ICW memilah data penindakan korupsi pendidikan ke dalam 7 kategori instansi tempat terjadinya tindakan korupsi (grafik 5). Tujuh kategori instansi tersebut yakni dinas pendidikan, sekolah, perguruan tinggi, kementerian/kanwil, dinas lainnya, institusi aparat penegak hukum, dan lainnya. Dalam kategori instansi lainnya terdapat 2 kasus yaitu kasus korupsi BOP Kemenag di Kabupaten Takalar yang dilakukan oleh oknum dari Badan Komunikasi Pemuda Remaja Masjid Indonesia (BKPRMI) Takalar dan kasus BOP Kemenag di Pekalongan yang dilakukan oleh ketua dan sekretaris Forum Komunikasi Diniyah Takmilyah Pekalongan.

Grafik 5. Penindakan Kasus Korupsi Pendidikan 2016-2021 Berdasarkan Instansi Tempat Terjadinya Korupsi

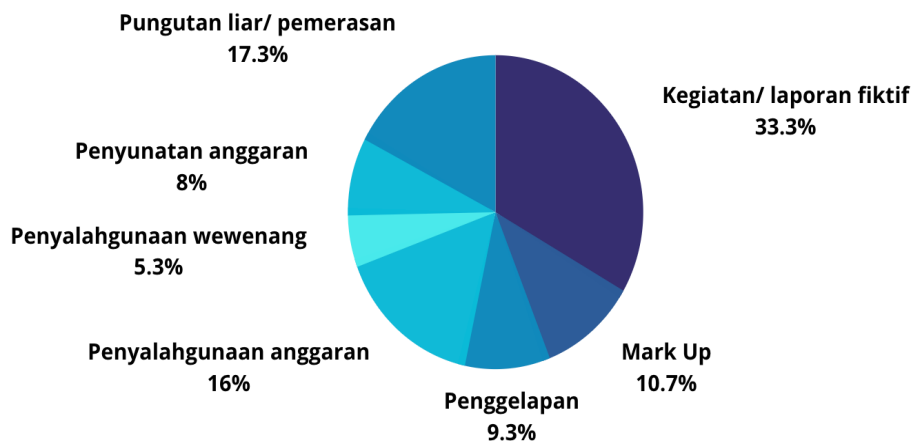


Selaras dengan grafik 3 yang menunjukkan bahwa korupsi pendidikan banyak dilakukan atau melibatkan ASN Dinas Pendidikan, posisi teratas tempat terjadinya korupsi juga ditempati oleh Dinas Pendidikan. Terdapat 124 kasus (51,6%) kasus korupsi pendidikan yang terjadi di level Dinas Pendidikan. Korupsi yang didalangi tersangka dari Dinas Pendidikan umumnya terkait pengadaan yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK) atau APBD. Kerugian negara yang ditimbulkan korupsi di Dinas Pendidikan mencapai Rp 225,2 miliar dengan modus umum mark up anggaran (20%), penggelapan anggaran (15%), dan pungutan liar (pungli) atau pemerasan (12,6%). Pungli yang terjadi yaitu misalnya berkaitan dengan sertifikasi guru, pencairan dana BOP dan BOS sebelum tahun 2020, *try out*, dan pembangunan fisik. Pungli pembangunan fisik bahkan mencapai 10-12,5% dari total nilai proyek, seperti yang terjadi dalam kasus korupsi DAK TA 2019 se Kabupaten Tulang Bawang, Lampung.

Dinas pendidikan memang lembaga yang rentan bersinggungan dengan kasus korupsi. Kondisi ini tidak mengherankan karena anggaran yang dikelola dinas pendidikan juga sangat besar seperti anggaran untuk pembayaran gaji guru/ASN, anggaran infrastruktur, DAK, dan anggaran untuk program daerah terkait pendidikan. Minimnya pengawasan dan celah yang terbuka lebar menjadi peluang dinas pendidikan hingga kepala daerah untuk menyalahgunakan anggaran yang dikelola dinas pendidikan. Misalnya karena biaya kontestasi politik yang besar, kepala daerah mengutip atau melakukan pungli kepada kepala dinas pendidikan. Kepala dinas pendidikan tidak mempunyai pilihan selain harus memberikan uang karena jabatannya dipertaruhkan sebab cara mendapatkannya melalui jual-beli jabatan bukan proses lelang jabatan. Kepala dinas pendidikan bisa melakukan hal serupa kepada kepala sekolah jika jabatan kepala sekolah juga didapatkan melalui jual-beli jabatan.

Sedangkan korupsi di sekolah kerap terjadi berkaitan dengan penggunaan dan laporan pertanggungjawaban dana BOS (49% atau 37 dari 75 kasus). Kasus korupsi di sekolah terbanyak kedua merupakan pungli. Mulai dari pungli penerimaan siswa baru, dana UN, operasional Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS), sertifikasi guru, penebusan Standar Kompetensi Kelulusan (SKL), hingga keperluan kelas. Terdapat pula 8 kasus merupakan korupsi DAK yang dilakukan bersama dengan tersangka dari Dinas Pendidikan.

Diagram 1.
Modus Korupsi di Sekolah
Berdasarkan Penindakan Korupsi Pendidikan
2016-September 2021



Meski tak sebanyak korupsi di Dinas Pendidikan dan sekolah, korupsi di perguruan tinggi cukup banyak ditindak APH dan menempati posisi ketiga. Namun meski demikian, korupsi di perguruan tinggi jika dilihat dari nominal kerugian negaranya jauh lebih besar dibanding korupsi di Dinas Pendidikan. 20 kasus korupsi perguruan tinggi yang ditindak oleh APH telah merugikan negara Rp 789,8 miliar.

Adapun 2 kasus yang terjadi di instansi aparat penegak hukum yakni kasus korupsi proyek pembangunan SDN 2 Bangunrejo, Yogyakarta, dan kasus pemerasan dalam proses pencairan dana BOS TA 2019 di Kabupaten Indragiri Hulu, Riau. Kasus proyek pembangunan SDN 2 Bangunrejo melibatkan oknum jaksa yang membawa PT Indo Surya Cost dan berjanji akan memenangkan lelang tersebut. Karena menempati posisi kedua dalam proses lelang, oknum jaksa melakukan sanggah terhadap proses penentuan pemenang lelang dengan harapan perusahaan yang dibawanya dapat memenangkan lelang. Akhirnya proses lelang dibatalkan karena dianggap ada intervensi dan akibatnya 81 siswa harus menumpang di sekolah lain, bahkan 19 siswa belajar di pos ronda untuk mempersiapkan ujian nasional. Untuk kasus korupsi yang terjadi di Riau dilakukan oleh kepala kejaksaan negeri beserta dua stafnya dalam upaya pemerasan kepada 64 kepala sekolah SMP yang menerima anggaran BOS. Uang yang diminta bervariasi mulai dari Rp 10 juta hingga Rp 65 juta. Total keseluruhan uang hasil pemerasan sebesar Rp 650 juta.

C.3 Korupsi Pendidikan Berdasarkan Program dan Penggunaan

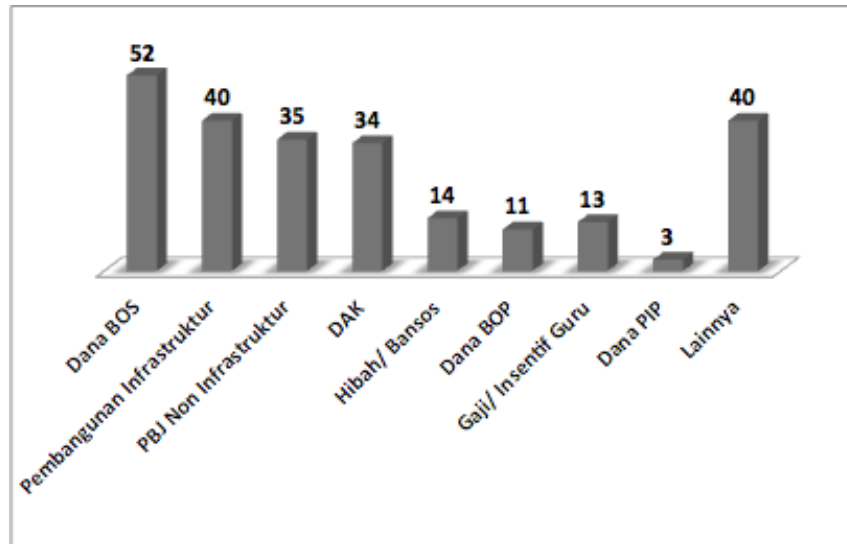
ICW mencoba mengklasifikasi korupsi sektor pendidikan berdasarkan program pendidikan. Klasifikasi ini dinilai penting untuk mengetahui program yang rawan dikorupsi, modus korupsinya, dan celah kerentanan program tersebut dikorupsi. Namun, banyak kasus korupsi yang tidak berhasil diketahui program atau pun sumber anggarannya. Putusan kasus korupsi juga tak semuanya telah dipublikasikan sehingga informasi rinci sulit didapat.

Dengan keterbatasan tersebut, ICW memilih 2 jenis sub kategori. Kategori pertama yaitu berdasarkan program yang berhasil diidentifikasi dan jumlah kasusnya masif, yaitu dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Dana Alokasi Khusus (DAK), Bantuan Operasional Pendidikan (BOP), hibah/ bansos, dan Program Indonesia Pintar (PIP). Kategori kedua berdasarkan penggunaan, yaitu pembangunan infrastruktur, pengadaan non infrastruktur, gaji/ insentif guru, dan lainnya.

Secara umum, korupsi terbanyak berkaitan dengan penggunaan dana BOS, yaitu 52 kasus atau 21,7% dari total kasus. Terdapat dua kasus korupsi dana BOS yang juga dibarengi

dengan korupsi dana BOP, yaitu korupsi yang terjadi di SMKN 53 Jakarta tahun anggaran 2018 dan di SMKN 1 Mimika tahun anggaran 2019. Dua korupsi tersebut sama-sama melibatkan kepala sekolah.

Grafik 6.
Jumlah Kasus Korupsi Sektor Pendidikan yang Ditindak Penegak Hukum Tahun 2016 - September 2021 Berdasarkan Sub-Sektor



Korupsi dana BOS bahkan masih tetap terjadi meski skema penyaluran dana telah diubah sejak 2020, dari yang sebelumnya ditransfer oleh Kementerian Keuangan ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) menjadi ditransfer langsung ke rekening sekolah. Sejauh ini, terdapat 2 korupsi dana BOS tahun anggaran 2020 yang telah ditindak oleh kejaksaan, yaitu di Kota Bitung, Sulawesi Sulawesi Utara, dan Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur. Dua kasus tersebut saat ini masih dalam tahap penanganan perkara.

Korupsi dana BOS di Bitung pada 2020 melibatkan Sekretaris Dinas Pendidikan yang melakukan pungutan terhadap kepala sekolah.⁸ Modus pungutan ini yaitu dengan menjadwalkan pencairan dana BOS di sebuah bank dan selanjutnya 11 kepala sekolah dimintai setoran sebagai timbal balik jasa karena tersangka telah memperjuangkan pelantikan para kepala sekolah tersebut. Uang pungutan tersebut diduga mencapai Rp 300 juta. Kasus ini tak hanya menunjukkan bahwa dana BOS masih rentan dikorupsi, tetapi juga ada masalah dalam seleksi atau pemilihan kepala sekolah.

Sedangkan korupsi dana BOS di SMP Negeri 1 Reok, Manggarai, merupakan masalah tahunan. Terungkap bahwa korupsi dana BOS terjadi sejak 2017 hingga 2020 dengan total kerugian negara mencapai Rp 839,4 juta atau 40% dari dana BOS yang sekolah terima. Selama 4 tahun, sekolah diduga melaksanakan kegiatan fiktif atau kegiatan yang tidak didukung bukti pertanggungjawaban.⁹ Tak hanya itu, sekolah juga diduga melakukan mark up penggunaan

⁸ Kompas.com, *Ditetapkan Tersangka, Sekretaris Disdikbud Kota Bitung Diduga Minta Uang ke 11 Kepsek* (link: <https://regional.kompas.com/read/2021/03/25/134800878/ditetapkan-tersangka-sekretaris-disdikbud-kota-bitung-diduga-minta-uang-ke>), diakses pada 29 September 2021 (13:00 WIB).

⁹ Kompas.com, *Korupsi Dana BOS Selama 4 Tahun, Kepsek dan Bendahara di Manggarai Ditahan* (link: <https://regional.kompas.com/read/2021/08/05/061113578/korupsi-dana-bos-selama-4-tahun-kepsek-dan-bendahara-di-manggarai-ditahan>), diakses pada 29 September 2021 (13:44 WIB).

anggaran kegiatan. Dana BOS yang seharusnya digunakan untuk operasional sekolah justru dibagi-bagi kepada guru dan pegawai. Dalam kasus ini, kepala sekolah dan bendahara sekolah telah ditetapkan sebagai tersangka.

Modus korupsi dana sebagaimana terjadi di SMP Negeri 1 Reok pada dasarnya juga terjadi di banyak sekolah. Diantaranya juga terjadi di SMKN 53 Jakarta pada 2018, SMKN 1 Luragung di Kuningan pada 2014-2015, dan masih banyak lagi. Korupsi dana BOS dengan demikian umumnya dilakukan oleh kepala sekolah bersama dengan bendahara atau oknum lain di sekolah.

Selanjutnya, korupsi terbanyak yaitu korupsi pembangunan infrastruktur (40 kasus) dan pengadaan barang/ jasa non infrastruktur (35 kasus), seperti pengadaan buku, arsip sekolah, meubelair, perangkat TIK untuk e-learning, pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas pendidikan, dan lainnya. Pengadaan yang dikorupsi ini berasal dari beragam sumber anggaran, seperti Dana Alokasi Umum (DAU), dana otonomi khusus, anggaran Kemendikbud, anggaran Kemenag, dan APBD. Sebagian diduga bersumber dari DAK, sebab terdapat kasus-kasus yang tidak disebutkan dengan jelas sumber anggarannya. Sedangkan kasus yang dapat diidentifikasi bersumber dari DAK berjumlah 34 kasus.

Tabel 1.
Korupsi DAK Pendidikan yang Ditindak APH 2016-2021
Berdasarkan Penggunaannya

Penggunaan DAK yang Dikorupsi	Jumlah Kasus
Pembangunan Infrastruktur	15
Alat peraga	7
Pemotongan anggaran	4
Komputer/ laptop	3
Kapal untuk praktik SMK	2
Buku	1
Meubelair	1
Tidak diketahui	1
Total	34

Korupsi pembangunan infrastruktur jika juga dilihat dari yang bersumber dari DAK dan hibah/ bansos (dalam grafik 6 direkap terpisah) pada dasarnya tidak hanya 40 kasus, melainkan 61 kasus. 21 kasus lainnya yaitu korupsi pembangunan infrastruktur yang menggunakan DAK (15 kasus), hibah/ bansos (5 kasus), dan dana BOS (2 kasus).

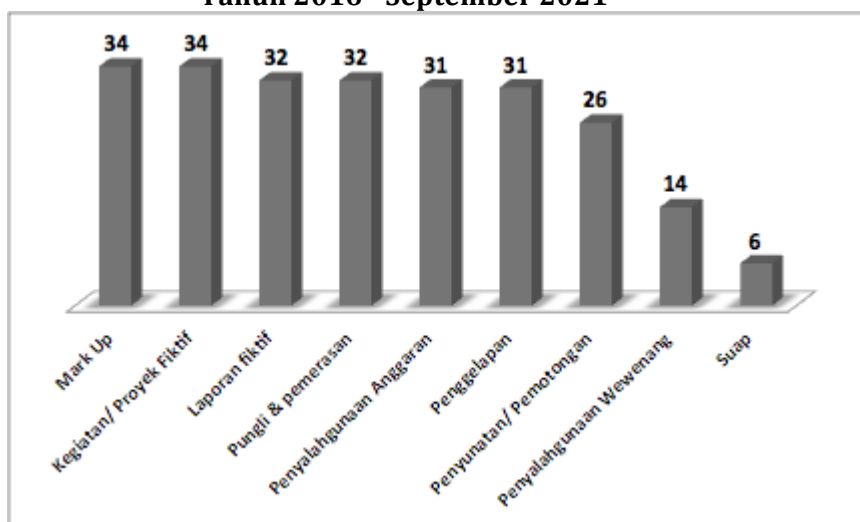
C.4 Korupsi Pendidikan Berdasarkan Modus

Ada 9 modus korupsi yang kerap terjadi dalam korupsi pendidikan (grafik 7). Dengan jumlah kasus yang tidak terlalu jauh berbeda, modus yang paling sering ditemukan adalah mark up dan kegiatan/proyek fiktif sebanyak 34 kasus. Disusul urutan kedua yakni modus laporan fiktif dan pungli & pemerasan sebanyak 32 kasus, urutan ketiga ditempati penyalahgunaan anggaran dan penggelapan (31 kasus), penyunatan/pemotongan (26 kasus), penyalahgunaan wewenang (14 kasus), dan suap (6 kasus).

Satu kasus yang menggunakan modus penyalahgunaan wewenang adalah kasus pemberian bantuan beasiswa kepada pelajar dan mahasiswa berprestasi di Kabupaten Jembrana, Bali,

yang terjadi pada tahun 2009 dan penyidikan tahun 2016.¹⁰ Pelaku adalah mantan Bupati Jembrana 2 periode (2000-2010). Tak tanggung-tanggung pelaku ternyata terlibat dalam 2 kasus korupsi lainnya, yakni kasus pengadaan mesin pengolah sampah menjadi pupuk kompos yang dilakukan tanpa tender pada 2006 dan kasus perjalanan dinas fiktif pada 2015. Dua kasus korupsi ini menggunakan modus yang sama yakni penyalahgunaan wewenang. Hingga tahun 2020 pelaku masih berupaya mengajukan Peninjauan Kembali (PK) kepada Mahkamah Agung karena merasa 2 kasus korupsi yang menjeratnya merupakan upaya kriminalisasi, yakni kasus pemberian bantuan beasiswa dan perjalanan dinas fiktif.

Grafik 7.
Modus Korupsi Pendidikan yang Ditindak Penegak Hukum
Tahun 2016 - September 2021



Terlepas dari perkembangan kasusnya, jabatan publik yang dimiliki seseorang memang rentan terjadi penyalahgunaan wewenang. Semakin tinggi jabatan publik maka semakin tinggi pula celah penyalahgunaan wewenang terjadi. Begitupun yang terjadi pada mantan Bupati Jembrana yang mendapat beragam rekor MURI karena program pendidikan gratis bagi masyarakat Jembrana¹¹. Perlu diketahui Kabupaten Jembrana masuk dalam kategori kabupaten dengan persentase angka melek huruf tertinggi kedua di antara 8 kabupaten lainnya di Provinsi Bali setelah Kabupaten Badung pada tahun 2011, yaitu 90,69%¹².

Modus lainnya yang banyak dilakukan adalah kegiatan/proyek fiktif (34 kasus). Salah satu contohnya adalah kasus yang terjadi di Kota Tebing Tinggi, Sumatera Utara, pada 2020. Kasus yang melibatkan Kepala Dinas Pendidikan adalah pengadaan buku panduan pendidik sekolah dan murid untuk SD dan SMP senilai Rp 2,4 miliar. Pengadaan dilakukan dengan penunjukan langsung kepada 10 CV sebagai rekanan. Pelaku selain menjabat sebagai Pengguna Anggaran (PA) juga merangkap sebagai Pejabat Pembuat Komitmen (PPK).

¹⁰ Putusan Pengadilan Negeri Denpasar No. 15/Pid.Sus.TPK/2016/PN.Dps atas terdakwa I Gede Winasa

¹¹ Radar Bali, *Dianggap Pahlawan Masyarakat Muncul Gerakan Donasi untuk Winasa* (link <https://radarbali.jawapos.com/features/10/01/2021/dianggap-pahlawan-masyarakat-muncul-gerakan-donasi-untuk-winasa>), diakses pada 8 November 2021 (08.00 WIB).

¹² Badan Pusat Statistik Kabupaten Jembrana, *Angka Melek Huruf* (link <https://jembranakab.bps.go.id/indicator/28/108/3/angka-melek-huruf.html>), diakses pada 8 November 2021 pukul 10.00 WIB.

Tindakan korupsi yang dilakukan pada masa awal pandemi Covid-19 bersumber dari DAU TA 2020 tanpa melalui perencanaan¹³ pengadaan barang dan jasa. Buku panduan pendidik sekolah dan murid untuk SD dan SMP seharusnya dibagikan ke seluruh sekolah di Kota Tebing Tinggi. Akibat tindakan korup tersebut kerugian negara yang ditaksir sedikitnya Rp 2,4 triliun. Tentu hal ini sangat disayangkan mengingat ketika masa awal Covid semua anggaran direalokasi untuk mendukung penanganan pandemi Covid-19.

Dana Alokasi Umum sebesar Rp 1,2 triliun diduga juga mengalir ke beberapa anggota DPRD Kota Tebing Tinggi. Selain itu untuk menutupi jejak tindakan pengadaan buku fiktif, ketika penyidikan tengah berlangsung terjadi pembelian buku panduan menggunakan dana BOS¹⁴. Ini mengindikasikan bahwa ada hubungan antara para pelaku, terutama Kepala Dinas Pendidikan, dengan kepala sekolah atau bendahara sekolah dengan persetujuan komite sekolah sehingga dapat mengeluarkan anggaran BOS untuk pembelian buku supaya seolah-olah pengadaan buku tersebut tidak fiktif. Selain itu membuktikan bahwa penggunaan anggaran BOS sering tidak didahului identifikasi kebutuhan sekolah.

Adapun dalam temuan data korupsi sektor pendidikan, ada kasus korupsi dengan modus pungli yang dikenakan pasal suap seperti kasus pungli dana BOS di Tapanuli Utara, Sumatera Utara, pada 2016. Tersangka adalah Kepala Dinas Pendidikan yang terjaring dalam Operasi Tangkap Tangan Tim Saber Pungli Polri bersama KPK.

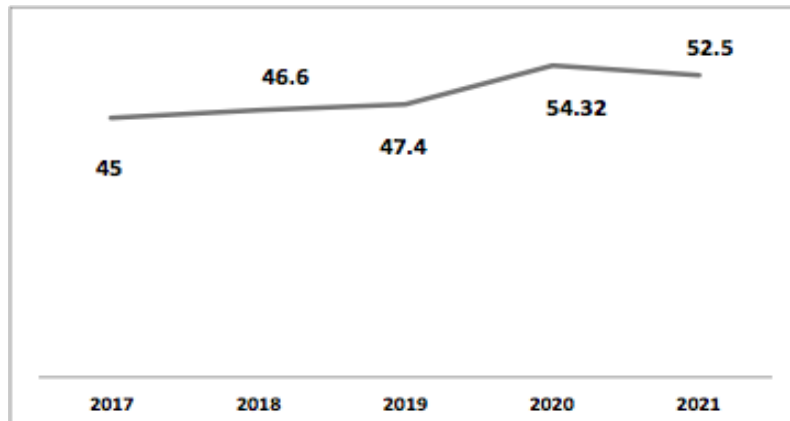
D. Kerentanan Dana BOS Dikorupsi

Program dana BOS diluncurkan pemerintah untuk menunjang pemenuhan kebutuhan kegiatan belajar dan mengajar di sekolah. Jika dikelola dengan baik, dana BOS tidak hanya akan berdampak pada berkurangnya beban biaya operasional sekolah dan pungutan terhadap peserta didik, tetapi akan dapat meningkatkan mutu pelayanan pendidikan dan pemerataan akses layanan pendidikan. Dengan dana BOS, sekolah dapat lebih memenuhi penyediaan alat belajar mengajar, pengembangan perpustakaan, mendukung kegiatan ekstrakurikuler, membayar tenaga guru honorer, dll. Namun sebaliknya, anggaran dana BOS jika dikelola dengan tidak baik atau bahkan korup, hanya akan menjadi pemborosan anggaran.

Grafik 8. Alokasi Anggaran Dana BOS Tahun 2016-2021 (dalam triliun)

¹³ <https://sirup.lkpp.go.id/sirup/ro/caripaket2?> diakses pada 8 November 2021 (11.00 WIB).

¹⁴ Metro Online, *Kejari Tebing Tinggi Didesak Usut Dugaan Keterlibatan Anggota DPRD di Korupsi Buku* (link <https://www.metro-online.co/2021/07/kejari-tebingtinggi-didesak-usut-dugaan-keterlibatan-anggota-dprd-di-korupsi-buku.html>), diakses pada 8 November 2021 (11.10 WIB).



Dilihat dari alokasi anggarannya setiap tahun, anggaran dana BOS cenderung meningkat. Peningkatan ini menunjukkan komitmen pemerintah dalam meningkatkan pelayanan pendidikan di sekolah. Namun, data bahwa korupsi dana BOS terus marak dari tahun ke tahun perlu menjadi perhatian khusus. Penting untuk dibedah bersama, apa yang menjadi akar persoalan korupsi dana BOS dan langkah pencegahan serta pembenahan apa yang dibutuhkan? Cukupkah dengan mengubah skema penyaluran yang awalnya melalui RKUD provinsi menjadi langsung ke rekening kas sekolah?

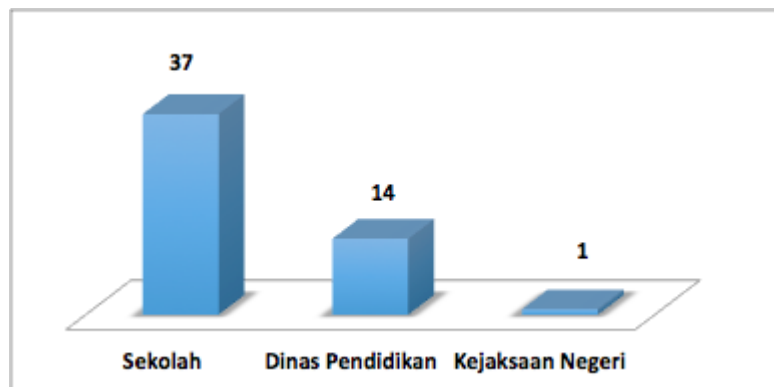
Pengelolaan dana BOS berada di bawah kuasa sekolah dengan menerapkan manajemen berbasis kebutuhan sekolah. Terlebih pasca dana BOS ditransfer langsung ke rekening kas sekolah, celah intervensi dan pemotongan/ pemerasan dari pemerintah daerah otomatis terminimalisir. Peran atau wewenang tim BOS provinsi dan kab/ kota lebih pada memberikan bimbingan/ asistensi, koordinasi, dan monitoring pengelolaan dana BOS agar dikelola sesuai peraturan.

Dalam penggunaannya, dana BOS didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara tim BOS sekolah, guru, serta komite sekolah. Komite sekolah dalam hal ini dapat memainkan peran vital sebagai *counterpart* sekolah dalam paradigma *check and balances* perencanaan dana BOS. Namun, posisi kepala sekolah dan bendahara sekolah tetap sentral, khususnya pada tahap penggunaan dan pertanggungjawaban dana BOS. Perlu ada mekanisme yang menjamin pelibatan komite sekolah dan publik untuk memastikan dana BOS dibelanjakan sesuai analisis kebutuhan sekolah dan tak diselewengkan. Pelibatan tersebut penting diawali dengan penerapan prinsip transparansi dana BOS.

Dari 240 kasus korupsi pendidikan yang ditindak APH 2016-September 2021, terdapat 52 kasus korupsi dana BOS. 37 kasus (71%) kasus dana BOS terjadi di level sekolah dan selalu melibatkan kepala sekolah. Modus paling umum dalam korupsi dana BOS di sekolah yaitu adanya kegiatan dan laporan pertanggungjawaban fiktif (38%) dan penyalahgunaan serta penggelapan anggaran. Mirisnya, terdapat kasus yang menunjukkan korupsi dana BOS di sekolah bersifat terstruktur. Pada 2019, Pola Sumatera Utara menangkap tangan 13 kepala sekolah dasar negeri dan 3 pengurus Kelompok Kerja Kepala Sekolah (K3S) di Kecamatan Gebang, Langkat.¹⁵ Para kepala sekolah tersebut dikumpulkan oleh ketua, sekretaris, dan bendahara dana BOS untuk menyetero uang administrasi setelah dana BOS triwulan 1 dicairkan. Padahal, tak ada aturan yang membenarkan “uang administrasi” tersebut.

¹⁵ Gatra.com, *13 Kepala Sekolah dan 2 Pengurus K3S Langkat Kena OTT Polda Sumut* (link: <https://www.gatra.com/detail/news/415311/ekonomi/13-kepala-sekolah-dan-2-pengurus-k3s-langkat-kena-ott-polda-sumut>), diakses pada 1 Oktober 2021 (10:18 WIB).

Grafik 9.
Korupsi Dana BOS yang Ditindak APH 2016-2021
Berdasarkan Instansi Terjadinya



Selain di sekolah, korupsi dana BOS juga marak terjadi di level Dinas Pendidikan, yaitu 27% atau 14 kasus. Dua kasus diantaranya terjadi pada 2020, saat dana BOS telah ditransfer langsung ke rekening sekolah. Modus korupsi dana BOS di level Dinas Pendidikan umumnya bermodus pungutan liar/ pemerasan dan pemotongan anggaran. Pungli dan pemotongan dilakukan oleh kepala dinas atau pun pegawai kepada kepala sekolah dengan besaran beragam. Jika dilihat pungli per sekolah, jumlahnya terbilang tidak besar, yaitu berkisar di bawah Rp 20.000.000,-. Namun jika diakumulasi dari banyak sekolah dan bahkan tahun ke tahun, jumlah tersebut cukup besar dan tentu sangat merugikan pelayanan pendidikan di sekolah. Kepala Dinas Pendidikan Tapanuli Utara pada 2016 tertangkap tangan oleh tim sapu bersih (saber) pungli yang bekerjasama dengan KPK. Ia disebut telah mengumpulkan pungli lebih dari Rp 235 juta dan 200 Yuan dari para kepala sekolah.¹⁶

Korupsi dana BOS rupanya tak hanya terjadi di lingkup sekolah dan Dinas Pendidikan. Pada Juli 2020 lalu, dunia pendidikan dikejutkan dengan adanya 64 kepala sekolah di Indragiri Hulu yang mengundurkan diri karena diperas oleh oknum Kejari Indragiri Hulu terkait dana BOS.¹⁷ Pemerasan melibatkan Kepala Kejaksaan Negeri Indragiri Hulu Hayin Suhikto, Kasi Pidana Khusus Ostar Al Pansri, dan Kasubsi Barang Rampasan Rionald Ronaldo. Sebelum dimintai uang, kepala sekolah dipanggil oknum-oknum tersebut di luar kepentingan penyelidikan dan tanpa surat pemanggilan resmi.

Pemerasan yang dilakukan oknum Kejaksaan Indragiri Hulu sangat potensial juga terjadi di daerah lain. Dapat dibayangkan, jika kepala sekolah menuruti permintaan tersebut, uang setoran sudah barang pasti berasal dari anggaran sekolah dan berujung pada korupsi dana BOS dalam bentuk yang lain. Kasus tersebut sekaligus menunjukkan betapa bobroknnya institusi penegak hukum. Tak menutup kemungkinan, temuan dalam laporan pertanggungjawaban dana BOS berakhir dengan suap-menyuap dengan penegak hukum atau pihak terkait lainnya.

Jika dilihat dari modusnya (tabel 2), korupsi dana BOS secara keseluruhan terjadi dengan modus laporan fiktif.

¹⁶ Kompas.com, *Kadisdik Tapanuli Utara Diduga Memeras Kepsek untuk Setoran Dana BOS* (link: <https://nasional.kompas.com/read/2016/12/23/18091381/kadisdik.tapanuli.utara.diduga.memeras.kepsek.untuk.setor.dana.bos>), diakses pada 1 Oktober 2021 (16:37 WIB).

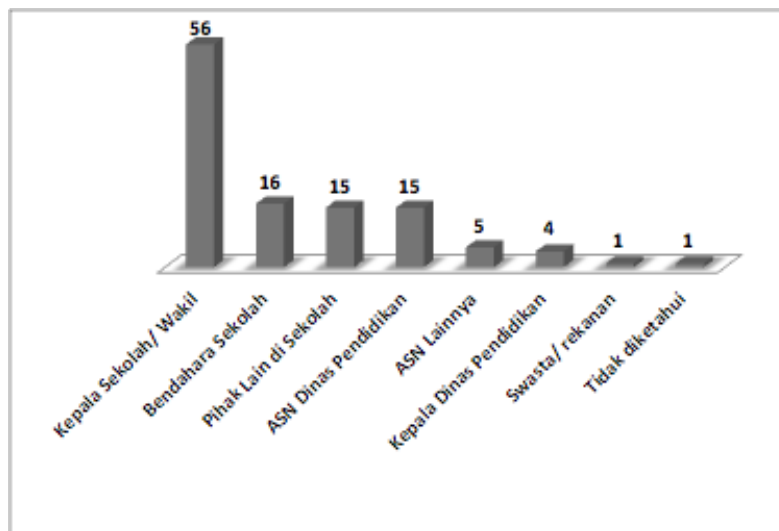
¹⁷ Jawapos.com, *Kajari Indragiri Hulu Riau Jadi Tersangka Pemerasan 64 Kepala Sekolah* (link: <https://www.jawapos.com/nasional/hukum-kriminal/18/08/2020/kajari-indragiri-hulu-riau-jadi-tersangka-pemerasan-64-kepala-sekolah/>), diakses pada 1 Oktober 2021 (20:12 WIB).

Tabel 2.
Modus Korupsi Dana BOS
yang Ditindak APH 2016-2021

Modus Korupsi Dana BOS	Jumlah
Laporan Fiktif	14
Penyalahgunaan Anggaran	9
Penggelapan	7
Penyunatan/ pematangan	6
Pungli/ Pemerasan	8
Kegiatan/ Proyek Fiktif	3
Mark Up	3
Penyalahgunaan Wewenang	3

Sejalan dengan fakta bahwa korupsi dana BOS banyak terjadi di level sekolah, top 3 tersangka korupsi dana BOS juga berasal dari sekolah (grafik 10). Dari total 113 tersangka dana BOS, 87 atau 76,9% tersangka merupakan kepala sekolah, bendahara sekolah, dan pihak lain di sekolah. Disusul oleh pegawai Dinas Pendidikan, ASN dari dinas lain -seperti Kejaksaan Negeri Indragiri Hulu-, kepala daerah dan pihak swasta.

Grafik 10.
Tersangka Korupsi Dana BOS yang Ditindak APH 2016-2021



Dengan data di atas, yaitu bahwa korupsi dana BOS kerap terjadi di sekolah dan banyak dilakukan oleh oknum-oknum di sekolah, upaya pencegahan dan pembenahan kebijakan juga perlu menyasar pada sekolah. Pertanyaannya, apa yang membuat dana BOS rentan dikorupsi pihak sekolah? Selain faktor sikap koruptif pelaku, terdapat dua faktor utama lainnya:

1. Dampak dari adanya pungutan atau permintaan “setoran” dari oknum, aparat penegak hukum, atau pihak lainnya.

Dalam permendikbud tentang petunjuk teknis penggunaan dana BOS, Kemendikbud sudah menegaskan bahwa penggunaan BOS tidak ada intervensi atau pemotongan dari pihak manapun. Dengan mekanisme transfer langsung ke sekolah dan ditiadakannya wewenang Tim BOS provinsi melakukan transfer dana ke sekolah, pungutan dengan ancaman penundaan pencairan tidak lagi terjadi. Namun, pungutan dengan modus lain tetap dimungkinkan, misalnya timbal balik jasa pengangkatan kepala sekolah, ijon proyek DAK, pemeriksaan laporan, dan bahkan penanganan perkara.

2. Pengelolaan dana BOS yang kurang melibatkan unsur komite sekolah dan wali murid.

Dalam juknis dana BOS disebutkan bahwa tim BOS sekolah terdiri dari kepala sekolah, bendahara sekolah, dan anggota dari unsur guru, komite sekolah, dan wali murid. Komite sekolah, sebagaimana telah dibahas dalam kajian ini, dapat berperan penting dalam perencanaan maupun pengawasan dana BOS. Namun, peran komite sekolah kerap dikedirikan. Mulai dari dibatasi ruangnya hingga aksesnya terhadap informasi anggaran sekolah untuk membuat dana BOS dikelola dalam ruang gelap.¹⁸

3. Pengelolaan dana BOS yang tidak transparan.

Dalam pengelolaan dana BOS, transparan merupakan prinsip yang wajib dijunjung sekolah. Sejak dana BOS ditransfer melalui RKUD provinsi hingga diubah menjadi langsung ke sekolah, sekolah telah dimandatkan untuk mempublikasikan laporan dana BOS kepada masyarakat, baik perihal penerimaan maupun penggunaan. Dalam Permendikbud 8 tahun 2020 dan Permendikbud No. 6 tahun 2021 disebutkan bahwa dokumen yang harus dipublikasikan yaitu rekapitulasi dana BOS berdasarkan komponen pembiayaan. Publikasi tersebut dilakukan dengan mengumumkan pada papan informasi sekolah atau tempat lain yang mudah diakses masyarakat.

Sedangkan dalam peraturan sebelumnya disebutkan bahwa dokumen yang wajib dipublikasikan terdiri dari 2 jenis, yaitu realisasi penggunaan dana tiap sumber dana dan rekapitulasi realisasi penggunaan. Dokumen tersebut diwajibkan untuk dipublikasi setiap triwulan, sebagai salah satu bentuk tanggung jawab pengelolaan dana BOS. Lalu, apakah sekolah telah mempublikasikan dokumen tersebut?

E. Kerentanan DAK Dikorupsi

Anggaran DAK fisik bidang pendidikan menjadi tugas dan tanggung jawab dinas pendidikan provinsi/kabupaten/kota. Secara khusus penyaluran DAK fisik pendidikan bertujuan untuk meningkatkan akses dan mutu layanan pendidikan yang dilakukan dengan pemenuhan prasarana dan sarana belajar pada setiap satuan pendidikan. Secara umum penyaluran DAK untuk mengurangi kesenjangan pelayanan publik antar daerah dan membiayai berbagai kebutuhan pembangunan daerah sebagai wujud desentralisasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sayangnya tujuan utama penyaluran DAK bergeser ke ranah privat untuk memuaskan sekelompok orang.

Sejak digulirkan tahun 2003, hingga saat ini DAK baru menjangkau sebagian dari satuan pendidikan yang ada. Disalurkan langsung dari kas negara ke kas daerah, keberadaan DAK menjadi semakin penting dalam pembangunan daerah. Alokasi DAK bidang pendidikan

¹⁸ Berdasarkan wawancara ICW dengan seorang kepala sekolah SDN di daerah Kabupaten Bogor pada Kamis, 18 November 2021 (08.50-09.53 WIB).

merupakan sektor terbesar yang mendapat prioritas selain bidang kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, bidang prasarana pemerintahan, dan lingkungan hidup.

Anggaran DAK pendidikan tahun 2003 sebesar Rp 625 miliar¹⁹, sedangkan anggaran DAK pendidikan tahun 2021 sebesar Rp 17,7 triliun²⁰. Meningkatnya alokasi anggaran DAK setiap tahun dibarengi dengan keluarnya Petunjuk Teknis (Juknis) berupa Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (Permendikbud) tentang petunjuk operasional dana alokasi khusus. Setidaknya dalam 3 tahun terakhir terdapat beberapa catatan terkait transparansi dan mekanisme pengawasan pengelolaan anggaran DAK. Dalam Permendikbud No 1 tahun 2019 dan Permendikbud No 11 tahun 2020 tidak diatur lebih lanjut mengenai prinsip pengelolaan DAK, mekanisme penggunaan dan pengelolaan DAK, evaluasi penggunaan dan pengelolaan DAK, serta monitoring DAK.

Sedangkan dalam Permendikbud No 5 tahun 2021 meski sudah mengatur lebih baik mengenai prinsip pengelolaan dan penggunaan DAK dengan baik dan bijak. Selain itu telah diatur pula mekanisme atau alur pelaporan, pengaduan, pengelolaan, dan pemanfaatan DAK, bahkan sanksi yang dapat diberikan jika kepala daerah tidak melaporkan penggunaan DAK sesuai dengan maksud pengadaannya kepada menteri. Tetapi sayangnya dalam Juknis DAK 2021 tetap tidak diatur bentuk dan kegiatan pengawasan dan juga bentuk maksimal sanksi yang dapat diberikan selain disebutkan akan memberikan teguran tertulis atau penghentian penyaluran DAK dalam kurun waktu tertentu (pasal 15). Sistem pengaduan juga tidak diatur lebih lanjut tindak lanjutnya dan upaya penyelesaiannya.

Membaca aturan yang dikeluarkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan sangat wajar dinilai bahwa anggaran DAK rentan dikorupsi. Aturan juknis yang tidak tegas dalam transparansi pengelolaan dan penggunaan, pengawasan, bahkan sanksinya dapat selalu berakibat terjadinya tindakan korupsi yang menggunakan anggaran DAK. Pun jika dilakukan pengaduan melalui mekanisme yang dibuka oleh inspektorat daerah misalnya, selama berada di bawah kepala daerah atau sekretaris daerah (setda), pengaduan yang berpotensi akan mencemari nama daerah akan ditutupi dan diselesaikan secara damai, misalnya hanya dengan mengembalikan uang yang diambil maka akan menggugurkan upaya pidananya.

F. Penggunaan Anggaran Tidak Tepat Guna

Kasus korupsi yang datanya disajikan dalam kajian ini merupakan korupsi yang telah ditindak APH. Korupsi yang ditindak ini masih jauh lebih kecil dari penyelewengan dana pendidikan yang ada. Selain itu, problem lain yang perlu diperhatikan dan ditindaklanjuti dengan serius oleh pemerintah yaitu penggunaan anggaran dan pengadaan yang tidak tepat guna.

Penelusuran ICW bersama jaringan CSO di Kabupaten Sorong Selatan, Kabupaten Jayapura, dan Kabupaten Merauke menemukan 4 temuan utama dalam hal PBJ sektor pendidikan:

1. Masih terdapat PBJ yang tidak sesuai kebutuhan penerima manfaat (sekolah);

¹⁹ Dewan Perwakilan Rakyat, *Mengurai Kebijakan DAK Bidang Pendidikan* (link: https://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/apbn_Mengurai_DAK_bidang_Pendidikan20130129125228.pdf), diakses pada 8 November 2021 (14.00 WIB).

²⁰ Indonesiabaik.id, *Kemdikbud Kucurkan Dana DAK 2021* (link: <https://indonesiabaik.id/videografis/kemdikbud-kucurkan-dana-dak-2021#:~:text=Anggaran%20DAK%20Fisik%202021%20dibagi,kepada%201.942%20sasaran%20satu%20pendidikan.&text=Dan%20untuk%20jenjang%20SKB%20diberikan,37%20miliar%20untuk%20360%20sekolah.>), diakses pada 8 November 2021 (14.30 WIB)

2. Terdapat PBJ yang tidak dapat digunakan karena belum dilengkapi sarpras atau bahkan mangkrak;
3. Terdapat PBJ berupa bangunan fisik yang kualitasnya kurang baik/ tidak tahan lama;
4. Pemda kurang transparan dalam menginformasikan realisasi PBJ sektor pendidikan melalui kanal Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE).

Sebagai salah satu contoh, Dinas Pendidikan Kabupaten Sorong Selatan menganggarkan pembangunan laboratorium IPA (Fisika) pada tahun 2019. Dari LPSE Sorong Selatan diketahui bahwa pembangunan laboratorium dilakukan di 2 sekolah, yaitu di SMPN 1 Haha, Distrik Seremuk (cukup jauh dari pusat kabupaten), dan di SMP An-Nur di Distrik Teminabuan (pusat kabupaten). Laboratorium yang dibangun di SMP An-Nur telah dapat dimanfaatkan. Namun sebaliknya, laboratorium di SMPN 1 Haha senilai Rp 630.115.426,- tersebut belum dapat digunakan meski bangunan sudah selesai karena belum dilengkapi peralatan laboratorium.

Mirisnya, di sekolah ini terdapat dua ruang laboratorium yang juga belum digunakan karena persoalan yang sama, yaitu laboratorium komputer dan biologi. Berdasarkan wawancara dengan aparaturnya diketahui bahwa sekolah tidak pernah mengusulkan pembangunan laboratorium fisika tersebut. Berbicara kebutuhan, sekolah justru membutuhkan perabotan laboratorium komputer dan biologi.²¹ Pengadaan yang tidak sesuai kebutuhan sekolah ini sangat disayangkan di tengah anggaran pendidikan terbatas dan tingginya kebutuhan peningkatan sarpras satuan pendidikan. Masih banyak sekolah, khususnya sekolah dasar negeri dan sekolah dasar Yayasan Pendidikan Kristen (YPK), di daerah yang sama yang masih kekurangan ruang kelas, belum mempunyai kantor guru, ataupun perpustakaan.



Gambar 1. Pembangunan Lab IPA Fisika di SMPN 1 Haha, Distrik Seremuk, Kabupaten Sorong Selatan, Papua Barat, Menggunakan APBD TA 2019

Selain tidak lengkap, terdapat pembangunan ruang kelas yang belum selesai sehingga juga tidak dapat digunakan. Sebagai contoh yaitu pembangunan 3 ruang kelas baru di SD YPK Mlaswat dan pembangunan PAUD di Kampung Bariat, Distrik Konda, Sorong Selatan. Di SD YPK Mlaswat, pengadaan dan pembangunan dilakukan pada 2018 dengan menelan anggaran Rp 489.353.000,-. Hingga 2021, bangunan belum dapat digunakan karena belum dilengkapi dengan plafon, ubin, meubelair, dan belum dilakukan pengecatan dinding. Demikian pula pembangunan PAUD di Bariat yang telah dilakukan sejak tahun 2016.

²¹ Berdasarkan wawancara dengan aparaturnya SMPN 1 Haha pada 5 Oktober 2021.



Gambar 2. Pembangunan Ruang Kelas di SD Yayasan Pendidikan Kristen (YPK) Mlaswat, Kabupaten Sorong Selatan, Papua Barat, Menggunakan APBD TA 2018

G. Simpulan dan Rekomendasi

Maraknya korupsi sektor pendidikan patut dilihat sebagai persoalan yang mengkhawatirkan. Perilaku koruptif dan pemborosan anggaran yang sebenarnya terjadi juga diyakini jauh lebih masif dibanding jumlah kasus yang telah ditindak APH. Semakin banyak kasus, semakin besar kerugian negara, dan semakin suram pula layanan pendidikan serta pengembangan sumber daya manusia. Terlebih pendidikan merupakan layanan dasar yang berkontribusi besar dalam membentuk karakter dan sikap seseorang.

Dilihat dari kasus-kasus yang telah ditindak oleh APH maupun observasi yang ICW dan jaringan lakukan disimpulkan bahwa:

1. Penindakan kasus korupsi marak dilakukan oleh APH dari tahun ke tahun dan patut dilihat sebagai indikator bahwa korupsi sektor pendidikan juga masih masif terjadi. Korupsi yang ditindak APH ini masih jauh lebih kecil dari penyelewengan dana pendidikan yang sebenarnya terjadi. Salah satu indikasinya dapat dilihat dari banyaknya PBJ mangkrak dan berkualitas buruk (tidak tahan lama). Meski belum tentu disebabkan korupsi, PBJ mangkrak atau PBJ tak dapat dimanfaatkan perlu dilihat sebagai masalah dalam pengelolaan anggaran dan pengadaan sektor pendidikan yang perlu dibenahi.
2. Korupsi pendidikan tak mengenal batas nilai kemanusiaan. Anggaran bantuan untuk siswa kurang mampu dan gaji guru honorer tak luput dikorupsi. Bahkan, korupsi tetap berlanjut di tengah pandemi Covid-19 dan terkait BOP untuk penanganan Covid-19. Suatu ironi yang harus sigap dicegah karena indikasi korupsi pada objek yang sama, yaitu BOP dari Kemenag, bermunculan di daerah lain. Hal ini berdasarkan penelusuran yang tengah ICW lakukan bersama jaringan antikorupsi di daerah.
3. Terdapat indikasi adanya korelasi antara *petty corruption* dengan korupsi yang lebih besar. Kasus yang ditindak APH sejauh ini banyak yang berupa korupsi kecil-kecilan yang dilakukan oleh sekolah. Namun jika ditelusuri lebih jauh, salah satu penyebab korupsi di sekolah adalah adanya pungli dari instansi di atasnya, yaitu Dinas Pendidikan dan penegak hukum. Ada kalanya kepala sekolah berada pada posisi tidak punya pilihan lain selain mengkorupsi anggaran sekolah karena ada pungli tersebut.

Faktor lainnya dikarenakan ada jual beli jabatan sehingga ada kebutuhan untuk mengembalikan uang suap yang mereka keluarkan.

Demikian juga korupsi yang dilakukan oleh pegawai dan kepala Dinas Pendidikan. Pungli, korupsi pengadaan barang/ jasa, dan penggelapan anggaran oleh Dinas Pendidikan salah satunya dikarenakan tuntutan setoran kepada kepala daerah dan jual beli jabatan. Jika dibandingkan dengan dinas lainnya, Dinas Pendidikan mengelola anggaran cukup besar atau disebut "satuan kerja basah". Hal ini dikarenakan anggaran pendidikan yang harus memenuhi *minimum mandatory spending* sesuai UU Sistem Pendidikan Nasional banyak dikelola oleh Dinas Pendidikan. Persoalan diperparah dengan kurang efektifnya inspektorat dalam melakukan pengawasan internal dan menindaklanjuti aduan yang menasar pejabat strategis di pemda, khususnya kepala daerah.

4. Tanpa peran substansial dari komite sekolah dalam perencanaan dan pengawasan dana BOS serta tanpa transparansi dana BOS kepada warga sekolah dan publik, dana BOS tetap akan sangat rentan dikorupsi. Kerentanan ini tetap tinggi meski dana BOS telah langsung ditransfer ke sekolah. Perubahan ini dapat mengurangi celah pungli dan tuntutan setoran oleh Dinas Pendidikan ke sekolah, tetapi tak menutup celah korupsi yang dapat dilakukan sekolah. Dari data penindakan korupsi dana BOS 2016-September 2021, 71% korupsi dana BOS (37 dari 52 kasus) terjadi di sekolah dan melibatkan kepala sekolah.

Masalah di atas membuat penggunaan anggaran pendidikan tak hanya rentan dikorupsi tetapi juga dikelola dengan orientasi utama mengumpulkan pundi-pundi uang untuk balik modal jual beli jabatan dan bahkan untuk kepentingan politik kepala daerah, baik elektoral maupun non elektoral. Perilaku koruptif bisa saja dilakukan dengan bagi-bagi proyek dan memanipulasi prose PBJ

Dari kajian penindakan kasus korupsi pendidikan ini, kami menilai pentingnya peningkatan penerapan prinsip keterbukaan dan transparansi dalam pengelolaan anggaran pendidikan. Dalam ruang lingkup yang paling kecil, transparansi perlu diterapkan dalam pengelolaan dana BOS, baik itu kepada warga sekolah, komite sekolah, maupun publik. Dengan begitu, pihak-pihak yang dapat memainkan peran mengawasi dana BOS tersebut akan mempunyai ruang lebih dalam mengawasi dana BOS. Bagaimanapun, pengawasan dana BOS akan lebih efektif apabila melibatkan komite sekolah dan publik, tidak hanya inspektorat, Dinas Pendidikan, dan Kementerian Pendidikan.

Perlu ada pengecekan dan bahkan sanksi bagi sekolah-sekolah yang tidak terbuka dalam pengelolaan dana BOS nya. Dalam juknis penggunaan dana BOS, transparansi hanya disebut sebagai prinsip yang wajib dijunjung sekolah dan dilakukan dengan pengumuman di papan pengumuman sekolah atau tempat lain yang mudah diakses. Namun tidak ada ketentuan sanksi apabila sekolah tidak melakukan hal tersebut.

Keterbukaan informasi juga penting diterapkan dalam proses PBJ. Selain wajib mempublikasikan Rencana Umum Pengadaan (RUP) dalam Sistem Informasi RUP (SiRUP), pemerintah dan LKPP perlu terus mendorong komitmen dan kedisiplinan SKPD dalam menginput dan mempublikasikan realisasi PBJ di LPSE daerah. Keterbukaan informasi tersebut akan semakin memberi ruang bagi publik untuk mengetahui dan mengawasi PBJ. Se jauh ini, data pengadaan masih belum sepenuhnya dipublikasikan, padahal sistemnya sudah tersedia.

Selain itu, inspektorat daerah juga penting dikuatkan perannya, baik dalam mengawasi anggaran hingga menindaklanjuti aduan dugaan penyalahgunaan anggaran pendidikan dan penyalahgunaan wewenang pejabat daerah (pungli, pemerasan, dan permintaan setoran). Beriringan dengan aspek pengawasan, peningkatan kapasitas pengelolaan anggaran juga penting dilakukan, khususnya kepada pihak sekolah. Dengan demikian, kesalahan penggunaan anggaran atau pelaporan dapat semakin diminimalisir.

Terakhir, pemerintah perlu mengembangkan dan menyebarluaskan informasi kanal pengaduan yang aman dan tindak lanjutnya jelas serta cepat. Kanal ini tidak hanya penting untuk publik, tetapi bagi pemberi layanan sektor pendidikan yang mengetahui informasi adanya penyalahgunaan dana pendidikan.