

Membayar Mahal Para Pelayan Korup

Pendahuluan

Dalam Surat Keputusan (SK) Men-Pan Nomor 81/1993 dinyatakan bahwa pelayanan publik merupakan segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dan BUMN/D dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam SK tersebut juga ditegaskan pemberian pelayanan kepada masyarakat mesti dilakukan dengan prima karena merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat.

Dalam memberi pelayanan aparat pemerintah mesti memegang asas transparansi, akuntabel, sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas, partisipatif, tidak diskriminatif, serta adanya keseimbangan hak dan kewajiban antara pemberi dan penerima pelayanan publik harus memenuhi hak dan kewajiban masing-masing pihak. Menurut The Business Watch Indonesia (BWI), penyediaan pelayanan bukanlah komersial yang berjalan diatas prinsip pasar akan tetapi non-komersial, untuk kepentingan masyarakat umum.

Untuk memberikan pelayanan dibutuhkan empat factor pendukung. Pertama, sistem, prosedur dan metode; yaitu dalam pelayanan umum perlu adanya sistem informasi, prosedur dan metode yang mendukung kelancaran dalam memberikan pelayanan. Kedua, personil, terutama ditekankan pada prilaku aparatur; dalam pelayanan umum aparatur pemerintah selaku personil pelayanan harus profesional, disiplin dan terbuka terhadap kritik dari pelanggan atau masyarakat. Ketiga, sarana dan prasarana; dalam pelayanan umum diperlukan peralatan dan ruang kerja serta fasilitas pelayanan umum misalnya ruang tunggu, tempat parkir yang memadai. Dan terakhir, masyarakat sebagai pelanggan; dalam pelayanan umum masyarakat sebagai pelanggan sangatlah heterogen baik tingkat pendidikan maupun perilakunya.

Dalam bentuknya pelayanan umum dibagi menjadi tiga bagian, layanan secara lisan, layanan melalui tulisan dan layanan melalui perbuatan. Layanan dengan lisan biasanya dilakukan oleh petugas-petugas di bidang hubungan masyarakat atau HUMAS, bidang layanan informasi dan bidang-bidang lain yang tugasnya memberikan penjelasan atau keterangan kepada siapapun yang memerlukan agar layanan lisan berhasil dan sesuai dengan yang diharapkan.

layanan tulisan terdiri atas dua golongan yaitu: Pertama, layanan berupa petunjuk, informasi dan yang sejenisnya ditugaskan pada orang-orang yang berkepentingan, agar memudahkan mereka dalam berurusan dengan instansi atau lembaga. Kedua, layanan berupa reaksi tertulis atas permohonan, laporan, keluhan, pemberian atau pengarahan, pemberitahuan dan sebagainya. Sedangkan yang ketiga Pada umumnya layanan dalam bentuk perbuatan 70-80% dilakukan oleh petugas-petugas tingkat menengah dan bawah.

Karena itu faktor keahlian dan keterampilan petugas tersebut sangat menentukan terhadap hasil perbuatan atau pekerjaan.

Layanan Buruk Pelayan Korup

Akan tetapi *guide* yang dibuat pemerintah hanya sebatas hiasan dinding instansi pemberi pelayanan publik. Tiga bentuk pelayanan yang diberikan pemerintah, lisan, tertulis, maupun perbuatan secara kualitas jauh dari harapan. Birokrasi dan para pejabatnya terkesan lebih menempatkan dirinya sebagai penguasa daripada sebagai pelayan masyarakat. Akibatnya, sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan umum cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat.¹

Asas pemberi layanan yang semestinya dijadikan sebagai patokan malah diputar balik. Pemerintah sangat tidak transparan terutama dalam pengelolaan keuangan yang diiringi rendahnya akuntabilitas. Sehingga tidak mengherankan apabila pelayanan publik identik dengan maraknya suap dan diskriminasi yang ditujukan kepada masyarakat ketika berhadapan dengan aparat. Selain pungutan liar (pungli), publik juga harus mengalami perbedaan perlakuan atas faktor kedekatan, afiliasi politik, etnis, bahkan agama. Sebagai contoh dalam pembuatan Surat Izin Mengemudi (SIM), masyarakat mesti mengeluarkan biaya hingga tiga kali lipat dari harga resmi apabila menginginkan pelayanan yang cepat.

Apalagi memang budaya paternalistik ikut memperburuk sistem pelayanan publik. Yaitu melalui penempatan kepentingan elite politik dan birokrasi sebagai variabel yang dominan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Sehingga apa yang dilakukan birokrasi pemberi layanan semakin jauh dari misinya.

Sebagai konsumen, rakyat Indonesia sudah lama dirugikan pemerintahnya. Karena membayar pelayanan yang tidak berkualitas dengan harga sangat mahal. Akan tetapi karena tidak memiliki alternatif dan posisinya yang lemah kondisi buruk tersebut mau tidak mau harus diterima.

¹ Pelayanan Publik Kini Masih Lemah, Pikiran Rakyat, 20 April 2003

1. Sektor Pendidikan

Sejak tahun 2000 pemerintah menetapkan manajemen berbasis sekolah (MBS) menjadi kebijakan nasional. Menurut Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (Dikdasmen), Indra Djati Sidi, MBS merupakan buah belajar pemerintah dari kebijakan pendidikan masa lalu yang serba sentralistis dan tidak memberdayakan masyarakat. Sehingga akhirnya mutu pendidikan Indonesia anjlok.

Kebijakan manajemen berbasis sekolah (MBS) mendorong semua pihak yang berkaitan dengan sekolah seperti guru, orang tua siswa, bahkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan sekolah. Sekolah tidak hanya melaksanakan kebijakan unit pengelola di atasnya seperti dinas pendidikan, tapi juga bisa menentukan sendiri kebijakan yang dipandang sesuai kondisi dan kebutuhan di sekolah.

Secara formal, untuk mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pengelolaan sekolah, pemerintah telah mengeluarkan keputusan menteri pendidikan nasional (Kepmendiknas) 044/U/2002 mengenai komite sekolah dan dewan pendidikan. Dikelolanya sekolah secara partisipatif, transparan, serta akuntabel selain menumbuhkan rasa kepemilikan juga mendorong para pengelola sekolah seperti guru dan kepala sekolah untuk serius menjalankan tugasnya karena mereka mesti mempertanggungjawabkan tugasnya pada masyarakat.

Akan tetapi dalam kenyataannya tidak begitu. Birokrasi pendidikan masih memiliki peran penting dalam pengelolaan sekolah, sedangkan di tingkat sekolah kepala sekolah yang merasa memiliki kewenangan yang besar tidak mau melibatkan guru apalagi orang tua siswa dan masyarakat dalam perencanaan maupun pelaksanaan kebijakan sekolah. Selain itu, institusi seperti komite sekolah pun belum bisa menjalankan kewajibannya, karena keberadaannya lebih karena kebutuhan kepala sekolah yang ingin menunaikan kewajiban yang telah ditetapkan pejabat di atas daripada karena kebutuhan masyarakat. Komite sekolah yang seharusnya bisa mengontrol kepala sekolah fungsinya malah menjadi legitimator kepala sekolah untuk menarik dana dari masyarakat.

Akhirnya kebijakan MBS yang mestinya mampu mendorong transparansi dan menghilangkan praktek korupsi di sekolah malah menciptakan model korupsi baru dengan aktor utamanya kepala sekolah yang dibantu komite sekolah dan birokrasi pendidikan seperti dinas pendidikan kecamatan, kabupaten/kota. Hasilnya berbagai pungutan di sekolah jenisnya makin beragam dan jumlahnya bertambah. Biaya sekolah pun tiap tahunnya bertambah mahal

Tabel 1. Jenis pungutan yang dibebankan pada orang tua siswa²

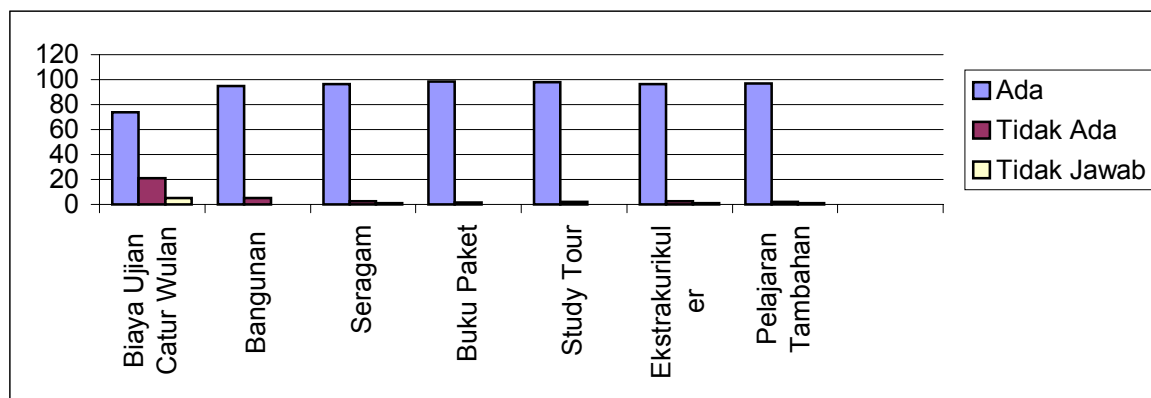
Keterangan	Jenis Pungutan
-------------------	-----------------------

² FGD dilaksanakan di lima wilayah DKI Jakarta dengan peserta guru dan orang tua siswa, Juli 2003

	Legal	Illegal
Biaya yang dibebankan pada masyarakat	Biaya formulir pendaftaran	Biaya Lari
	Biaya bangunan	Biaya bangku sekolah
	Biaya seragam	Biaya renang
	Biaya Osis	Biaya Les
	Biaya Ektrakurikuler	Biaya Ujian
	Biaya Hari besar nasional	Biaya ulang tahun
	Biaya Ujian Umum Bersama	Perbaikan sekolah
	Biaya Ujian Tahunan	Peralatan sekolah
	Biaya Komputer	Buku
	Usaha Kesehatan Sekolah	Perpustakaan
	Biaya Keagamaan	Biaya pembelian rapor
	Data Taktis sekolah	Biaya Sampul Rapor
	Perawatan sekolah	Biaya ijazah
	Buku	Biaya perpisahan
	Biaya pendalaman materi	Biaya pensiun
	Perpustakaan	Biaya kenang-kenangan
	Biaya operasional Komite Sekolah	Biaya masak

Hasil survey dan FGD Indonesia Corruption Watch (ICW) di lima wilayah Jakarta (tabel 1 dan tabel 2) menggambarkan bahwa pungutan yang dibebankan pada orang tua siswa masih marak. Bahkan banyak pula pungutan yang secara tegas oleh pemerintah telah dihapuskan seperti biaya bangunan ataupun ujian.

Tabel 2. Hasil Survey ICW mengenai pungutan di sekolah³



Korupsi di Sekolah

1. Kepala Sekolah Masih Memonopoli Kebijakan

Kepala sekolah merupakan guru yang diberi tugas tambahan untuk memimpin sekolah. Secara fungsional kepala sekolah mesti bertindak sebagai manajer dan pemimpin yang efektif. Sebagai manajer ia harus mampu mengatur supaya semua potensi sekolah dapat

³ Survey dilaksanakan di lima wilayah DKI Jakarta dengan responden guru dan orang tua siswa, Agustus – September, 2003

berfungsi secara optimal. Artinya kepala sekolah mesti bisa melakukan fungsi-fungsi manajemen dengan baik, yaitu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, serta pengawasan.

Sebagai seorang manajer semua kegiatan memang harus berada dalam pengawasan kepala sekolah namun tidak juga berarti segala hal dikuasainya. Dalam menjalankan fungsi manajemennya, kepala sekolah mesti melibatkan semua pihak yang memiliki kepentingan pada sekolah seperti guru, siswa, dan orang tua siswa.

Apalagi semenjak di gulirkannya kebijakan MBS yang didukung dengan Kepmendiknas No.044/U/2002, kepala sekolah pun memiliki partner yaitu komite sekolah. Keberadaan komite sekolah menjadi pendorong agar tugas dan fungsi yang dijalankan kepala sekolah bisa lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel. Sehingga semua potensi sekolah termasuk masyarakat bisa berfungsi optimal dan penyelenggaraan sekolah akan lebih terbuka dan bisa dipertanggungjawabkan.

Akan tetapi dalam pelaksanaannya kepala sekolah masih memposisikan diri sebagai penguasa sekolah. Semua kebijakan dan kegiatan masih berpusat pada dirinya. Sebagai misal dalam pembuatan APBS. Guru dan orang tua siswa tidak pernah dilibatkan padahal dalam kepmendiknas 044/U/2002 dengan jelas menginginkan adanya partisipasi semua pihak dalam penentuan kebijakan dan kegiatan di sekolah.

Monopoli kebijakan kepala sekolah ini diikuti dengan ketidakterbukaan dalam pengelolaan kegiatan dan keuangan sekolah. Misalnya dalam pembelian beberapa peralatan seperti komputer, semuanya dikuasai kepala sekolah. Jangankan masyarakat, guru pun yang menjadi komunitas utama sekolah tidak mengetahui berapa harganya.

Selain itu, pertanggungjawaban kepala sekolah atas setiap kebijakan terutama keuangan sekolah pun tidak ada. Misalnya dalam pungutan perayaan hari besar keagamaan dan nasional atau kegiatan OSIS baik guru maupun orang tua siswa tidak mengetahui berapa dana yang dikumpulkan dan berapa besar dana tersebut dipakai. Kepala sekolah tidak mempertanggungjawabkan dana-dana yang telah dipungut dari orang tua siswa.

2. Komite Sekolah Tidak Mampu Menjalankan Fungsi

Dalam Kepmen 044/U/2002 ditegaskan bahwa komite sekolah⁴ adalah badan mandiri yang mewadahi peranserta masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu, pemerataan, dan efisiensi pengelolaan pendidikan di satuan pendidikan, baik pada pendidikan pra-sekolah, sekolah, maupun luar sekolah. Sebagai badan yang independen, komite sekolah memiliki empat peran yaitu sebagai pemberi pertimbangan, (advisory agency), pendukung (supporting agency), pengontrol (controlling agency), serta mediator antara pemerintah dan masyarakat. Dengan empat perannya, komite sekolah menjadi sebuah lembaga yang super.

Akan tetapi umumnya kemunculan komite sekolah berasal dari inisiatif kepala sekolah karena adanya tekanan dari pemerintah. Munculnya komite sekolah tidak karena adanya

⁴ Namanya bisa disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing satuan pendidikan.

kebutuhan dari masyarakat tapi tidak lebih dari usaha untuk menjalankan kewajiban yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Sehingga untuk membentuk komite sekolah, kepala sekolah biasanya mengambil jalan pintas. Biasanya dengan mengubah nama lembaga yang sudah ada seperti BP3 atau dengan menunjuk beberapa orang langsung menjadi pengurus komite sekolah. Pada akhirnya komite sekolah tidak lebih dari kepanjangan tangan dan posisinya posisinya sub-ordinat kepala sekolah.

Akhirnya dalam menjalankan tugas, komite sekolah akan mengabdikan pada kepala sekolah. Apapun kebijakan yang digulirkan kepala sekolah sekalipun pada akhirnya merugikan orang tua siswa atau masyarakat akan tetap disetujui. Bahkan komite sekolah kerap dijadikan sebagai 'alat' oleh kepala sekolah untuk mengeruk uang dari masyarakat. Komite sekolah dimanfaatkan oleh kepala sekolah sebagai legitimator segala aktivitasnya.

3. Korupsi di Sekolah

Pendanaan dalam sekolah berasal dari tiga sumber⁵, pemerintah (termasuk dari hibah dan pinjaman luar negeri), orang tua siswa, serta masyarakat (diluar keluarga siswa seperti alumni). Tiga sumber itu semestinya dimasukkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBS).

Namun, kenyataannya tidak semua sumber pendanaan tersebut dimasukkan dalam APBS sehingga APBS tidak mencerminkan keseluruhan dana yang mendukung sekolah. Beberapa dana seperti proyek-proyek yang berasal dari hibah dan utang luar negeri atau dana mutasi kerap tidak dicantumkan. Selain itu, dalam keseharian siswa sering dibebani beberapa pungutan oleh guru ataupun kepala sekolah. Walaupun banyak pungutan extra tersebut juga tidak dicantumkan secara resmi sebagai pemasukan sekolah.

Untuk melihat bagaimana praktek korupsi dijalankan di sekolah harus dimulai dengan menelusuri sumber dananya. Tentunya sumber dana tersebut tidak hanya yang tercantum dalam APBS. Jadi secara umum korupsi dalam sekolah terjadi di dua sumber pendanaan, yaitu :

- a. Korupsi dana APBS
- b. Korupsi dana di Luar APBS (non-budgeter)

a. Korupsi APBS

APBS merupakan rumusan panduan bagi pelaksanaan kegiatan di sekolah dalam satu tahun yang menggambarkan distribusi hak dan kewajiban antara pemerintah, sekolah, dan masyarakat, sekaligus menjadi perwujudan amanah orang tua siswa pada penyelenggara sekolah untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Penting karenanya dalam penyusunan maupun pelaksanaan APBS melibatkan berbagai pihak dalam sekolah, mulai dari kepala sekolah, guru, komite sekolah, maupun masyarakat.

⁵ Prof. Dr. Dedi Supriadi, Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2003.

Secara formal pemerintah memang mendorong keikutsertaan masyarakat dalam penyusunan RAPBS menjadi APBS dan memantau pelaksanaannya. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmendiknas) nomor 044/U/2002 dengan jelas menyatakan salah satu fungsi komite sekolah yang mewadahi aspirasi masyarakat memberikan masukan, pertimbangan, dan rekomendasi dalam penentuan RAPBS, termasuk melakukan evaluasi dan pelaksanaannya.⁶

Selain itu, APBS merupakan cerminan kekuatan sekolah dalam membiayai penyelenggaraan kegiatan pendidikannya sekaligus menggambarkan status ekonomi keluarga siswa. APBS terdiri dari rencana pendapatan dan rencana pengeluaran sekolah. Dalam rencana pendapatan terdapat komponen sumber dana yang berasal dari pemerintah, siswa, dan sumbangan masyarakat lainnya. Sedangkan pengeluaran terdapat komponen gaji guru (pegawai) yang paling dominan dan non-gaji (pemeliharaan, pengadaan sarana penunjang seperti alat peraga, penyelenggaraan KBM, serta kegiatan ekstrakurikuler).

Komponen gaji di sekolah negeri yang bersumber dari pemerintah bersifat tetap. Sekolah tidak dapat melakukan perubahan kecuali menyalurkan kepada para guru. Karena komponen gaji sangat dominan maka besar kecil APBS sangat bergantung pada jumlah guru. Selain itu, APBS juga sangat bergantung pada jumlah siswa, semakin banyak semakin besar dana APBS.

Sedangkan komponen non-gaji mencerminkan kekuatan sekolah dalam mendukung proses pendidikan karena alokasinya langsung menunjang keperluan sekolah. Oleh karena itu kekuatan APBS dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan bukan semata-mata bergantung pada jumlah totalnya, melainkan berapa besar komponen non-gaji didalamnya.

Secara umum korupsi yang terjadi dalam APBS sebagai berikut :

- **Membuat Anggaran ganda**

Sumber-sumber pendanaan sekolah baik dari pemerintah, orang tua siswa, maupun masyarakat biasanya dipakai untuk jenis pembiayaan yang berbeda-beda. Dalam penggunaannya sumber-sumber pendanaan tersebut seharusnya saling mendukung dan tidak tumpang tindih. Misalnya, pemerintah telah memberikan dana untuk gaji dan tunjangan kesejahteraan bagi guru dan kepala sekolah. Sehingga dana yang ditarik dari masyarakat tidak dipakai untuk pembiayaan yang sejenis.

Akan tetapi biasanya sekolah memungut biaya dari orang tua siswa dan masyarakat untuk pembiayaan yang sudah didanai oleh pemerintah sehingga terjadi pembiayaan ganda. Malah sering untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang pendanaannya sudah di sediakan pemerintah atau sudah dimintai pada orang tua siswa, diminta kembali oleh sekolah sehingga satu kegiatan di danai tiga sumber.

⁶ Kepmendiknas RI Nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah

- **Alokasi dana yang tidak jelas**

Akibat tidak partisipatif dalam penyusunan RAPBS dan tidak adanya kontrol dalam pengelolaan APBS, pengeluaran sekolah banyak dipakai untuk kegiatan atau pembelian barang yang tidak ada hubungannya dengan kegiatan belajar mengajar. Sebagai contoh dana APBS dialokasikan untuk tim koordinasi kecamatan dan koordinasi kabupaten.

Tak ada penjelasan yang rasional untuk menerangkan kenapa muncul alokasi biaya seperti itu. Misalnya koordinasi, tak jelas siapa yang menjadi tim koordinasi dan bagaimana ia menjalankan fungsinya. Baik orang tua siswa maupun guru juga tidak mengetahui kalau dananya yang dibebankan padanya dipakai untuk kegiatan yang tidak jelas.

- **Anggaran yang tidak ada realisasinya**

Untuk menggalang banyak dana dari masyarakat, kepala sekolah memasukan banyak sumber pembiayaan. Akan tetapi dalam prakteknya banyak sumber pembiayaan yang dicantumkan kepala sekolah tidak mendapat alokasi dana. Padahal dana dari orang tua siswa sudah dikumpulkan. Ada pula kegiatan atau pembelian yang realisasinya hanya setengah dari anggaran, akan tetapi sisa dana yang tidak terpakai tidak jelas kemana larinya dan tidak ada pertanggungjawabannya dari kepala sekolah yang mengatur keuangan tersebut.

b. Korupsi dana di luar APBS

Dana non-budgeter yang dimiliki sekolah tergolong banyak, sumbernya bisa berasal dari pemerintah, bisa pula orang tua siswa ataupun masyarakat. Sumber dana seperti itu biasanya tidak rutin.

Dana-dana yang bersumber dari pemerintah misalnya subsidi BBM atau dana yang berasal dari hibah atau utang luar negeri seperti Dana Bantuan Operasional (DBO), Bantuan Operasional Manajemen Mutu (BOMM), serta dana bantuan Broad Based Education (BBE). Pendanaan tersebut dipakai untuk mendukung kegiatan belajar mengajar di sekolah. Misalnya program BBE yang tujuan utamanya meningkatkan kecakapan hidup siswa.⁷

Sedangkan dana yang berasal dari orang tua siswa misalnya pungutan-pungutan diluar pungutan formal. Atau pendanaan dari mutasi siswa. Dan dari masyarakat misalnya sumbangan uang ataupun barang dari perusahaan maupun alumni. Karena tidak tercatat, sangat sulit untuk mengawasi sumber-sumber pendanaan tersebut.

Sebagai misal, di SMU 1 dan 5 Cimahi, jumlah siswa yang masuk kedua sekolah tersebut tergolong banyak. Contohnya jumlah siswa yang mutasi ke SMU 5 pada tahun ajaran 2000/2001 sebanyak 55 orang, masing-masing siswa dikenakan biaya rata-rata Rp. 1,5 juta. Jika dihitung total pemasukan yang diterima sekolah sebesar Rp. 82,5 juta. Akan tetapi karena dana tersebut langsung diterima kepala sekolah, maka penggunaannya tidak jelas kemana.

⁷ <http://www.diknas-jabar.go.id/kebijakan>

Tabel 1. Beberapa Kasus Korupsi di sector pendidikan yang terjadi sepanjang tahun 2003

Daerah	Pola	Pelaku
Jakarta	Kepala SDN 03 Mangga Dua diduga mengkorupsi dana APBS dan PMTAS	Kepala Sekolah
	Korupsi dana APBS yang dilakukan oleh kepala SLTPN 250	Kepala Sekolah
	Kepala SLTPN 70 diduga mengkorupsi dana APBS	Kepala Sekolah
	Mahalnya biaya pembangunan ruang kelas hingga mencapai Rp. 400 juta. Diduga ada mark-up dalam pembangunan	Dinas Pendidikan dan Kontraktor
Jawa Barat	Kepala SMU 5 Cimahi mengkorupsi dana APBS dan BBE	Kepala Sekolah dan Komite Sekolah
	Kepala sekolah SMUN 4 tasikmalaya mengkorupsi dana BBE. Caranya membuat kuitansi fiktif dan me-mark up harga pembelian beberapa barang. "Kuitansi fiktif misalnya dalam pembelian 10 komputer senilai Rp 20 juta. Dana pembelian komputer itu sebenarnya bukan dari BBE, namun dari iuran para siswa	Kepala sekolah
	Tender suap yang dilakukan dinas pendidikan Garut dalam proyek SIGP 2. Sekolah yang mendapat proyek adalah yang bisa memberi uang terbanyak	Dinas pendidikan dan kepala sekolah
Aceh	Terjadi mark-up pembangunan beberapa sekolah di Aceh seperti SMP 4 dan SMU 1 Banda Aceh	Kontraktor dan Dinas Pendidikan
Banyumas	Terjadi kejanggalan penyaluran subsidi untuk beberapa sekolah di Banyumas. Dana disalurkan pada sekolah yang bagus di kota. Diduga terjadi 'tender' penyaluran subsidi	Dinas pendidikan dan Kepala Sekolah
Bali	Sekolah masih memungut biaya kepada orang tua siswa padahal pemerintah kabupaten jembrana membebaskan biaya sekolah mulai SD-SMU	Kepala sekolah
	Dana BBE dari Bank Dunia di potong 25 persen dari total dana sebanyak Rp. 1,46 milyar yang dilakukan oleh konsultan provinsi dan kabupaten	Konsultan Proyeks
Banjarmasin	Dewan Pendidikan Kabupaten Kotim memotong hingga 10 persen dana BBE dari Bank Dunia yang diperuntukan bagi 50 sekolah di Kotim	Dewan Pendidikan
NTT	Korupsi dana untuk proyek dana tanggap darurat di NTT. Modus sekolah menerima	Dinas pendidikan

	barang tidak sesuai dengan kontrak	
Lampung	Korupsi proyek peningkatan mutu pendidikan dan program pengadaan komputer untuk sekolah-sekolah di Dinas Pendidikan Lampung. Modusnya dengan mentender suap proyek. Ada sekolah yang belum ada listrik tapi mendapat komputer dan komputer tersebut dibawa kepala sekolah	Dinas pendidikan dan kepala sekolah

2. Sektor Kesehatan

Pada tahun 1978 Indonesia ikut mendeklarasikan ‘*Health for All in The Year 2000*’ yang dikenal dengan Deklarasi Alma Ata. Komitmen negara yang ikut deklarasi adalah pemerataan pelayanan kesehatan sehingga bisa dinikmati seluruh anggota masyarakat paling lambat tahun 2000. Sehingga keinginan untuk menyetatkan semua orang bisa terlaksana.

Akan tetapi tiga tahun sudah lewat, kondisi sektor kesehatan di Indonesia semakin malam makin memburuk. Survei Demografi Kesehatan Indonesia (SDKI) misalnya, mencatat masih tingginya Angka Kematian Ibu (AKI), 390 per 100.000 kelahiran. Padahal negara lain di Asia, seperti Sri Lanka hanya 80 per 100.000 atau RRC sebanyak 70 per 100.000. Penyebab utama masih tingginya angka kematian adalah pendarahan yang sebenarnya dapat dicegah jika ada pemeriksaan kehamilan yang memadai. Hal ini disebabkan karena masih tingginya angka persalinan, hingga mencapai 54 persen masih ditolong oleh dukun bayi.⁸

Selain itu, secara formal, beberapa data dari institusi yang concern dalam sektor kesehatan seperti World Health Organization (WHO) atau United Nation Development Program (UNDP) masih menempatkan Indonesia berada bersama-sama negara yang belum mampu menyediakan pelayanan kesehatan dengan baik. WHO menempatkan kondisi kesehatan Indonesia di peringkat 102 dari 162 negara.⁹

Buruknya kondisi kesehatan di Indonesia seiring dengan buruknya kualitas institusi dan para pemberi pelayanannya. Rumah sakit umum milik pemerintah misalnya. Selain kondisinya yang tidak bagus, para pemberi pelayanan seperti dokter kerap terlambat menangani pasien. Sehingga tidak sedikit anggota masyarakat yang meminta pelayanan, kondisinya malah bertambah parah setelah masuk rumah sakit.

Dalam pembukaan Muktamar Ke-25 Ikatan Dokter Indonesia (IDI) di Istana Negara Jakarta, Oktober lalu, Preseiden Megawati malah mengecam pelayanan rumah sakit yang menurutnya sangat memprihatinkan.¹⁰ Menurut Megawati pasien yang setengah mati datang ke rumah sakit sulit mencari dokter, akhirnya tergeletak begitu saja dan tidak tertolong.

⁸ Sinar Harapan, Buku KIA sebagai Pedoman Kesehatan Ibu dan Anak

⁹ The World Health Report 2001, WHO.

¹⁰ Kompas, Presiden Megawati Kecam Pelayanan Rumah Sakit yang Memprihatinkan, 4 Oktober 2003

Akan tetapi buruknya kualitas pelayanan kesehatan malah diiringi oleh mahalnnya biaya yang mesti ditanggung masyarakat untuk memperoleh pelayanan. Tidak terkecuali di pusat-pusat kesehatan yang disediakan untuk masyarakat golongan miskin seperti pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas).

Sebagai contoh di Cicalongwetan, masyarakat mengeluhkan mutu pelayanan dari Puskesmas Dengan Tempat Perawatan (DTP) yang biayanya dirasakan amat memberatkan. Apalagi obat-obatan harus dibeli dari apotek. Akibatnya ada pasien yang terpaksa menitipkan sertifikatnya karena tidak mampu membayar biaya perawatan.¹¹

Faktor-faktor yang menyebabkan Indonesia tidak mampu memenuhi janjinya yang tertuang dalam Deklarasi Alma Ata 1978. Pertama, belum adanya will dari pemerintah untuk sungguh-sungguh memperbaiki sektor kesehatan. Satu indikatornya adalah sangat rendahnya alokasi anggaran untuk sector kesehatan, rata-rata hanya 2,2 persen dari Produk Domestic Bruto (PDB). Presentase ini masih jauh dari anjuran WHO yaitu paling sedikit 5 persen dari PDB pertahun.¹²

Padahal di sisi lain biaya untuk menyelenggarakan pelayanan kesehatan sangat mahal. Contohnya pelaksanaan manajemen rumah sakit, Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo (RSCM) misalnya. Sebagai salah satu rumah sakit pemerintah- di tahun 2000 membutuhkan dana Rp 129,4 milyar, sedangkan pendapatan hanya Rp 48 milyar. Sehingga RSCM membutuhkan subsidi Rp 81,4 milyar untuk belanja pegawai, biaya operasional, pemeliharaan gedung dan alat, serta perawatan orang tidak mampu.

Tidak adanya komitmen pemerintah dalam upaya peningkatan kesehatan masyarakat juga bisa dilihat dari mulai dikurangnya subsidi untuk sektor kesehatan. Akibatnya biaya yang mesti ditanggung bagi penerima pelayanan kesehatan akan semakin mahal. Kasus terakhir yang memicu kontroversi di masyarakat adalah dinaikannya harga jual obat generik yang dilakukan hingga dua kali, pada bulan Juli dan Oktober yang mencapai 50 persen. Padahal obat generic dianggap sebagai 'benteng' terakhir bagi masyarakat untuk memperoleh obat murah.

Faktor kedua korupsi. Polanya tidak jauh berbeda dengan sektor lain seperti pendidikan. Dilihat dari sumbernya, selama tahun 2003, dua bagian rawan praktek korupsi adalah proyek-proyek kesehatan, seperti misalnya penanggulangan penyakit menular, jaring pengaman sosial bidang kesehatan (JPS-BK), proyek pembinaan pelayanan kesehatan (Yankes), atau dana jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat (JPKM). Bahkan Asia Development Bank (ADB) yang kerap memberi utangan untuk sektor kesehatan mengakui dana mereka dikorupsi hingga mencapai 40 persen.¹³

¹¹ Biaya pengobatan dinilai terlalu tinggi, warga keluhkan mutu pelayanan puskesmas, *Pikiran Rakyat*, 25 Oktober, 2002.

¹² Sistem Kesehatan Nasional, Naskah untuk Sosialisasi Dalam Rangka untuk Mendapat Masukan Guna Penyempurnaan SKN, Departemen Kesehatan RI, 2003

¹³ Kompas Cyber Media, June 20 2003

Pola korupsi dalam proyek-proyek kesehatan biasanya dengan meminta *fee* proyek, me-mark-up biaya, dan manipulasi tender. Terjadinya perubahan skema dalam penyaluran dana proyek yang tidak lagi memakai jalur birokrasi ternyata mendorong perubahan dalam pola korupsi. Untuk mendapat proyek, pelaksana di tingkat bawah mesti memberi *fee* kepada pejabat di atasnya yang memiliki kewenangan untuk menentukan penerima. Model *fee* menggantikan model pemotongan langsung yang kerap dilakukan ketika penyaluran dana dilakukan secara *top-down*.

Sumber kedua yang rawan dikorupsi berasal baik dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBS) yang dialokasikan untuk sektor kesehatan. Para pengelolanya adalah institusi formal seperti departemen kesehatan nasional (depkes) atau dinas kesehatan serta pelaksana rumah sakit dan Puskesmas.

Umumnya pola korupsi dilakukan dengan mark-up pembelian sejumlah peralatan maupun perlengkapan, termasuk obat-obatan. Sebagai contoh di Bantul, dokter rumah sakit me-mark-up peralatan kesehatan seperti tabung oksigen yang harganya Rp. 10 juta menjadi Rp. 74 juta. Korupsi di instansi kesehatan juga biasanya dilakukan dengan memanipulasi anggaran kegiatan.

Selama 2003, protes masyarakat mengenai praktek korupsi para penyelenggara kesehatan pun semakin gencar. Tercatat Komite Penyelamatan Harta Negara (KPHN), Koalisi Rakyat Antikorupsi (KORA), Kesatuan Aksi Pejuang Anti Korupsi (Kapak), serta mahasiswa fakultas kedokteran dari beberapa perguruan tinggi, menuntut pengusutan kasus-kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat penyelenggara pelayanan kesehatan. Bahkan ada diantaranya yang menuntut Menteri Kesehatan (Menkes) Mundur.

Tabel 1. Beberapa Kasus Korupsi di sektor kesehatan yang terjadi sepanjang tahun 2003

No	Daerah	Pola Korupsi	Aktor	Kerugian
1	Jogjakarta	Korupsi di dinas kesehatan Kulon Progo	Pegawai Dinas Kesehatan	Rp. 72 juta
2	Papua	Dugaan korupsi dana sebesar Rp 10,6 miliar yang diperuntukkan bagi proyek Penanggulangan Penyakit Menular dan monitoring pusat.	Dinas Kesehatan	-
3	Madiun	Korupsi dalam distribusi obat	Kepala Dinas Kesehatan	Rp. 1,7 milyar
4	Wobosobo	Memakai dana Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (JPS-BK) untuk kepentingan pribadi	Dinas kesehatan	Rp. 90 juta
5	Salatiga	Oknum dinas kesehatan menjadi calo pemberian kartu sehatu untuk	Dinas Kesehatan	-

Laporan Akhir Tahun
Divisi Monitoring Pelayanan Umum

		rakyat miskin		
6	Bantul	Mark-up peralatan kesehatan Misalnya tabung oksigen harganya Rp. 10 juta menjadi Rp. 74 juta	Oknum dokter rumah sakit	-
7	Grobogan	Pemalsuan dalam pembelian obat di RSUD Yakkum Purwodadi	Pegawai keuangan RSUD dan penyediaan obat	Rp. 800 juta
8	Kupang	Gubernur sengaja tidak mentender proyek sarana kesehatan (sarkes). Padahal sudah ditetapkan dalam daftar isian proyek (DIP), termasuk proyek pengadaan peralatan kedokteran, kesehatan dan keluarga berencana (KB), bagian proyek peningkatan peralatan pada 56 pusat kesehatan masyarakat pada 14 kabupaten dan kota di NTT.	Gubernur	Rp. 5 milyar
11	Papua	Sekitar 15 pejabat di Kanwil Depkes Papua diduga terlibat kasus KKN. Mereka adalah para kepala bagian, pimpinan proyek, bendahara proyek, dan kepala bidang. Dana yang menjadi obyek itu adalah dana proyek, dana transportasi tenaga dokter, bidan dan perawat, dan dalam upaya "menggolkan" berbagai proyek bantuan dari dalam dan luar negeri.	kepala bagian, pimpinan proyek, bendahara proyek, dan kepala bidang. Depkes Papua	
12	Lampung	Dinas Kesehatan Lampung diduga <i>mengakali</i> Proyek Pembinaan Pelayanan Kesehatan (Yankes). Caranya, memecah proyek senilai Rp889 juta menjadi beberapa paket kecil senilai di bawah Rp50 juta agar dapat dikerjakan dengan sistem penunjukan langsung alias tak melalui tender.	Kepala Dinas Kesehatan Lampung	
13	Pemalang	Bendahara Dana Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM) pada Puskesmas Banyumudal, Kecamatan Moga Pemalang, telah melakukan tindak korupsi dana	Bendahara	Rp 339.785.48 8.

Laporan Akhir Tahun
Divisi Monitoring Pelayanan Umum

		JPKM yang dikelolanya. Caranya dengan memalsukan tanda tangan kepala puskesmas dan memanipulasi pembukuan program		
--	--	---	--	--