

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Ombudsman Yogyakarta dalam sidak Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) 2015 banyak menemukan pelanggaran seperti pungutan tidak jelas. Penemuan pelanggaran seperti pungutan tidak jelas ini ditemukan OMBUDSMAN waktu Penerimaan Peserta Didik Baru di sekolah SD/MI, SMP/MTS dan SMA/SMK/MAN di beberapa kabupaten/kota yang ada di wilayah DIY.

Dari beberapa hasil penelusuran, banyak modus pungutan seperti tarikan uang seragam yang nilainya tidak wajar, iuran ekstrakurikuler, iuran infak serta asuransi bagi siswa di sekolah. Pungutan-pungutan tersebut juga tidak disampaikan pihak sekolah ke dalam bentuk edaran tanpa adanya rincian penggunaan dana, pihak sekolah hanya menyampaikan kepada wali murid secara lisan atau tatap muka.

*“Kami temukan banyak harga kain seragam yang dipatok sekolah, relatif lebih tinggi dibandingkan harga pasar. Ada uang seragam untuk harga kain sebanyak lima stel nilainya 950 ribu rupiah dan hanya seragam olahraga yang sudah jadi. Bahkan ada yang sampai satu paket seragam mencapai 1,9 juta rupiah, ini kan sangat memberatkan wali murid,” Hanum Aryani Selaku Wakil Ketua Bidang Pembinaan Dan Pengembangan Sektor Swasta Lembaga Ombudsman Yogyakarta juga merasa keberatan apabila wali murid di mintai iuran yang sangat besar, karna akan memberatkan beban wali murid. Apalagi Ombudsman masih menemukan beberapa pelanggaran dalam penarikan, Antara lain biaya daftar ulang. Padahal biaya tersebut sudah masuk dalam dana BOS.*

Salah satu pelapor, Yuliantoro, yang juga merupakan wali murid yang bersekolah di salah satu MTs Negeri di Kota Yogya yang menarik pungutan liar, menjelaskan, ada beberapa fakta pada masalah pungutan ini. Pada awal masuk sekolah Yuliantoro mengaku ditarik pungutan oleh sekolah sebesar Rp. 900.000, dengan alasan untuk tambahan biaya pendidikan.

Pihak sekolahan di MTS beralasan, kurangnya dana pendidikan untuk kelas tiga sebanyak Rp. 950.000.000. sedangkan dana BOS yang ada tidak memenuhi anggaran tersebut.

“Dalihnya karena kurang dana pendidikan buat kelas tiga, uang Biaya Operasional Sekolah (BOS) yang ada tidak mencukupi, dipungutlah anak-anak kelas satu,”. Tidak adanya surat edaran untuk wali murid terkait iuran tersebut, tanpa alasan yang jelas, iuran tersebut di gunakan untuk apa dan rincian dana untuk apa tidak di infokan secara detail oleh sekolah.

Menurut Yulianto, pihak sekolahan terkait surat edaran itu tidak diperlukan dengan alasan karena tidak akan dibaca oleh orang tua / wali siswa. Menurut Yuliantoro juga mengatakan bahwa pada saat rapat komite dilaksanakan cenderung memaksa wali murid untuk membayar pungutan yang diinfokan oleh sekolah. Sekolah mengatakan bahwa Pungutan tersebut diselenggarakan bukan untuk siswa baru saja, namun penarikan biaya ini di gunakan untuk kenaikan kelas dan kelulusan siswa, rata-rata pungutan yang di bebaskan sekitar Rp. 1.500.000

*“Waktu itu, langsung saja ditarik begitu saja tanpa surat edaran apapun, ya saya jelas menolak lah. Kami wali murid berhak tahu, uang itu untuk dana apa saja. Selain itu, pungutan tak hanya sewaktu masuk siswa baru, setiap kenaikan kelas, dan bahkan kelulusan pun dimintai terus menerus”,* ujar Yuliantoro.

Yuliantoro mengeluhkan, pihak sekolah tidak transparan dalam mengajukan pungutan biaya. Beberapa contoh hasil dari pungutan yang dianggarkan juga tidak terlihat hasilnya, seperti pembangunan mushola yang sudah dianggarkan selama bertahun-tahun tak kunjung ada hasilnya. Beberapa kegiatan yang menurutnya seharusnya tidak dipungut biaya seperti kegiatan bimbingan dan konseling yang ditarik biaya Rp. 10.000 per siswa, atau urusan kerumahtanggaan sekolah seperti rapat dinas dan tamu dinas ditarik Rp. 68.500 per siswa, serta pelaksanaan UN sebesar Rp. 60.000 per siswa. yang seharusnya urusan tersebut bukan tanggungan siswa

*“Mushola yang dari dulu wacana mau dibangun, kami juga sudah ditarik dana untuk pembangunannya, nyatanya sampai sekarang tak jadi juga.”*

Ia juga mengeluhkan, sekolah yang terus menerus meminta ke siswa agar uang pungutan segera dibayar, yang menimbulkan rasa tidak nyaman siswa ketika sedang belajar di sekolah.

Pendidikan sangat penting dalam kehidupan manusia, pendidikan dapat diartikan sebagai usaha sadar, nyata yang direncanakan dalam sebuah proses belajar dan mengajar untuk mewujudkan kualitas diri peserta didik yang mampu mengembangkan potensi di dalam diri. Siswa juga akan memiliki

pondasi yang kuat dalam beragama, berkepribadian baik, cerdas, mampu mengendalikan diri, memiliki pemikiran kritis dan dinamis, bertanggung jawab, memiliki keterampilan aktif yang diperlukan baik untuk dirinya sendiri maupun untuk masyarakat.

Pendidikan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan proses perubahan sikap dan tata laku seseorang atau kelompok dalam upaya mendewasakan manusia melalui sebuah pengajaran dan pelatihan. Sedangkan ada banyak sudut pandang menurut para ahli tentang arti pendidikan itu adalah tuntunan tumbuh dan kembangnya anak menurut bapak Pendidikan Ki Hajar Dewantara. Pendidikan merupakan upaya untuk menuntun diri setiap anak itu sendiri, agar mereka dapat tumbuh dan berkembang sebagai manusia maupun sebagai masyarakat yang mampu bersosialisasi dengan sekitar. Sedangkan *Stella Van Petten Henderson* berpendapat yaitu, pendidikan adalah sebuah kombinasi antara pertumbuhan dan pengembangan diri serta warisan sosial.

Pada dimensi sosial, gejala pungutan liar ini tampaknya telah menjadi aturan sosial yang diformalkan. Terlebih pemahaman terhadap praktik pungutan liar, pengemis dan premanisme menjadi bercampur baur. Masyarakat semakin sulit membedakan mana yang retribusi, mana pungutan liar, mana pengemis, dan mana yang premanisme. Dengan kondisi seperti ini, pungutan liar itu menjadi semacam *organized crime* yang muncul dalam bentuk pengemis yang premanistik. Maka, memandang gejala ini caranya tidak lain adalah penegakan aturan dan hukum yang tegas, khususnya terhadap pungutan liar. Kita selaku

masyarakat yang tidak terlalu paham akan hak terhadap pelayan public yang secara bebas dapat dinikmati, sering terkecoh dengan bayaran – bayaran yang seharusnya tidak perlu untuk dikeluarkan karena sudah dianggarkan sebelumnya. Sebagian lain dari masyarakat kita juga memandang hal ini wajar pungutan – pungutan tersebut karena memang kita tidak punya waktu banyak untuk mempersoalkan hal yang biayanya memang tidak seberapa itu. Sering juga kita menghalalkan pungutan itu demi kelancaran urusan pribadi pada saat itu juga dan tidak berbelit – belit. Hal tersebut sama saja kita membiarkan korupsi tumbuh menjamur disekitar kita dan pada akhirnya dampak akan kembali kita rasakan sebagai masyarakat umum. Seharusnya memang sebagai warga Negara, pelayanan public itu kita mendapat kebebasan dalam menikmatinya sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan, namun tampaknya kurangnya pengetahuan masyarakat dimanfaatkan oleh oknum – oknum yang berkepentingan dengan memungut biaya – biaya yang mengatasnamakan tempat dia bernaung.

Pemerintah di Indonesia pun memperhatikan pendidikan yang ada di Indonesia, dalam penulisan ini penulis lebih ingin membahas persoalan – persoalan Pemerintah di bidang pendidikan seperti yang ingin diutarakan oleh penulis yaitu tentang persoalan atau kasus yang ada pada bidang pendidikan di Indonesia yaitu, pungutan liar di sekolah yang sekarang ini sedang ramai dibicarakan dan banyaknya laporan kepada ombudsman tentang kasus pungutan liar di sekolah – sekolah, penulis ingin mengkaji asal mula pungutan liar itu bisa terjadi dan mengangkat isu dalam tulisan ini dengan maksud ingin

mengetahui strategi Pemerintah dalam upaya menanggulangi pungutan liar di sekolah. Adanya dana BOSDA dari Pemerintah sebagai salah satu contoh yang akan menjadi pemantik pembahasan pungutan liar yang berada di sekolah, dan penulis ingin mengambil data studi pada dinas pendidikan kota Yogyakarta tentang strategi dinas pendidikan kota Yogyakarta berupaya dalam menanggulangi pungutan liar di sekolah – sekolah.

Menurut Abyadi, praktik pungutan liar yang dilakukan oleh pihak sekolah telah melanggar PP no. 17 tahun 2010 tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan serta PERMENDIKBUD no. 80 tahun 2015 tentang petunjuk teknis penggunaan dan pertanggungjawaban keuangan dana BOS.

Dalam PP 17 pasal 181 tegas mengatakan, pendidik dan tenaga kependidikan baik perseorangan maupun kolektif, dilarang menjual buku pelajaran, bahan belajar, pelengkapan bahan belajar, pakaian atau seragam, ataupun bahan pakaian belajar di satuan pendidikan, memungut biaya dalam memberikan bimbingan atau les kepada peserta didik di satuan pendidikan, melakukan segala sesuatu baik secara langsung maupun tidak langsung yang menciderai integritas evaluasi hasil belajar peserta didik atau melakukan pungutan kepada peserta didik baik secara langsung maupun tidak langsung yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang – undangan.

Sedangkan PERMENDIKBUD no. 80 tahun 2015 dijelaskan, dana BOS merupakan program pemerintah untuk membantu memenuhi biasa operasional

sekolah dan pembiayaan lainnya untuk menunjang proses pembelajaran. Tetapi kini banyak dana BOS yang salah gunakan.

Birokrasi sebagai jembatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat atau warga Negara cenderung menampakan sisi gelapnya melalui banyaknya praktek pungutan liar di dalamnya. Kemudian tidak hanya itu saja, bebrapa pelayanan yang tidak memuaskan juga sering terjadi seperti ketidakpastian pelayanan (sering tertunda – tunda), pengabaian hak dan martabat masyarakat, juga pelayanan yang kurang ramah tamah. Sesuai dengan instruksi Presiden no. 5 tahun 2004 tentang percepatan pemberantasan korupsi, pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengeluarkan 12 intsruksi kepada para pimpinan birokrasi. Diantaranta adalah instruksi untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada public, baik dalam bentuk jasa ataupun perizinan melalui transparansi dan standarisasi pelayanan yang meliputi persyaratan – persyaratan, target waktu penyelesaian, dan tarif biaya yang harus dibayar oleh masyarakat, untuk mendapatkan pelayanan tersebut sesuai peraturan perundang – undangan dan menghapuskan pungutan liar.

Sesuai dengan penjelasan latar belakang penelitian tersebut di atas maka penulis menyusun judul skripsi **Persepsi Penyelenggara Pendidikan Dalam Pencegahan Pungutan Liar di Sekolah – Sekolah (Studi Pada Dinas Pendidikan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta).**

## **B. Rumusan Masalah**

Sebagaimana uraian pada latar belakang penelitian tersebut diatas, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana persepsi penyelenggara pendidikan dalam menyikapi dan mencegah kasus pungutan liar pada sekolah – sekolah di Yogyakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah tersebut di atas penulis menetapkan tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui persepsi penyelenggara pendidikan dalam menyikapi dan mencegah kasus pungutan liar pada sekolah – sekolah di Yogyakarta?

## **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini dapat dikemukakan menjadi berbagai aspek seperti pada halnya sebagai berikut :

## **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat dari hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam memperkaya wawasan konsep praktek tentang permasalahan yang ada pada bidang pendidikan.

## **2. Manfaat Praktis**

Bagi penulis, manfaat praktis yang diharapkan adalah bahwa seluruh tahapan penelitian serta hasil penelitian yang diperoleh dapat memperluas wawasan dan sekaligus memperoleh pengetahuan empiris mengenai penerapan fungsi Ilmu Pemerintahan yang diperoleh selama mengikuti kegiatan perkuliahan pada perguruan tinggi ilmu pemerintahan.

Bagi akademis, Manfaat bagi akademis yang diharapkan adalah bahwa hasil penelitian dapat dijadikan rujukan bagi upaya pengembangan Ilmu Pemerintahan, dan berguna juga untuk menjadi referensi bagi mahasiswa yang melakukan kajian tentang strategi pemerintah dalam upaya mencegah pungutan liar.

Bagi pihak – pihak yang berkepentingan, dengan hasil penelitian ini, penulis berharap manfaat hasil penelitian dapat diterima sebagai kontribusi untuk meningkatkan kinerja dinas pendidikan dalam upaya mencegah pungutan liar yang ada di sekolah – sekolah melalui peningkatan gaya kepemimpinan yang efektif dan strategi kebijakan Pemerintah.

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran terhadap pemecahan masalah yang ada di Dinas Pendidikan berkaitan dengan masalah pungutan liar di sekolah – sekolah. Selanjutnya

hasil penelitian ini diharapkan menjadi acuan bagi Pemerintah dalam membuat strategi kebijakan untuk pencegahan pungutan liar di bidang pendidikan.

## **E. Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang akan penulis lakukan adalah deskriptif kualitatif yang akan hanya melukiskan keberadaan objek penelitian baik tentang pendidikan maupun tentang pungutan liar.

Menurut *Rulam Ahmadi (1 : 13)* Dalam bukunya tentang metodologi penelitian kualitatif berpendapat bahwa penelitian kualitatif dilakukan oleh para peneliti dalam ilmu – ilmu sosial dan perilaku. Selain itu, penelitian kualitatif juga dilakukan para praktisi dalam lapangan – lapangan yang perhatian dengan isu – isu yang berkaitan dengan perilaku manusia dan fungsi. Pola penelitian ini dapat digunakan untuk menstudi suatu kelompok, organisasi, dan individu. Penelitian ini dapat dilakukan oleh tim peneliti atau oleh orang – orang yang bertindak dalam pasangan atau sendirian.

*Rulam Ahmadi (1 : 17)* pun memberikan penjelasan tentang pendapat yang dikemukakan oleh *Denzin & Lincoln (1994)* dalam *Creswell (1998 : 15)* penelitian kualitatif adalah multimetode dalam fokus, termasuk pendekatan interpretif dan naturalistik terhadap pokok persoalannya. Ini berarti para peneliti kualitatif menstudi segala sesuatu dalam latar alamiahnya, berusaha untuk memahami atau menginterpretasikan fenomena dalam hal makna –

makna yang orang – orang berikan pada fenomena tersebut. Penelitian kualitatif mencakup penggunaan dan pengumpulan beragam material empiris yang digunakan studi kasus, pengalaman personal, introspektif, kisah hidup, dan teks wawancara, observasi, sejarah, interaksional, dan teks visual yang mendeskripsikan momen – momen rutin dan problematik serta makna dalam kehidupan individual.

Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk menyelidiki keadaan, kondisi atau hal – hal lain yang sudah disebutkan yang hasilnya dipaparkan dalam bentuk laporan penelitian. (Arikunto 2010:3)

Menurut *Arikunto (2010:163)*, bahwa metode penelitian adalah cara yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data penelitiannya, sedangkan instrument penelitian adalah alat atau fasilitas yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data agar pekerjaannya lebih mudah dan hasilnya akan lebih baik, yang dalam arti lebih cermat, lengkap, dan sistematis sehingga akan lebih mudah diolah.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, instrument penelitian adalah alat bantu yang dipilih dan digunakan oleh peneliti dalam kegiatannya mengumpulkan data agar kegiatan tersebut menjadi sistematis dan dipermudah pada saat mengolahnya. Adapun instrument pengumpulan data yaitu, cara – cara yang dapat digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data. Instrument sebagai alat bantu dalam menggunakan metode pengumpulan data merupakan sarana

yang dapat diwujudkan dalam benda, misalnya ; angket, perangkat tes, pedoman wawancara, pedoman observasi, skala dan sebagainya.

Menurut *Arikunto (2010:149)* ada beberapa instrument yang namanya sama dengan metodenya, antara lain adalah :

1. Instrument untuk metode tes atau soal tes
2. Instrument untuk metode angket atau kuisioner adalah angket kuisioner
3. Instrument untuk metode observasi adalah check list

Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa pengertian pengumpulan data beserta instrumen penelitian adalah suatu proses kegiatan yang dilakukan untuk mengungkap berbagai fenomena yang terjadi pada masyarakat dengan menggunakan berbagai cara dan metode agar proses ini berjalan secara sistematis dan lebih dapat dipertanggung jawabkan kevaliditasannya.

Penelitian ini bersifat deskriptif yang bertujuan untuk mempertajam karakteristik dari gejala yang diteliti dengan cara mencari hubungan diantara gejala sosial yang ada di dalam pendidikan Indonesia, untuk mendapatkan :

1. Gambaran rinci tentang latar belakang, sifat – sifat dan karakteristik dari Penyelenggara Pendidikan Kota Yogyakarta
2. Gambaran rinci tentang latar belakang, sifat – sifat dan karakteristik dari pendidikan di kota Yogyakarta

3. Gambaran rinci tentang latar belakang, sifat – sifat dan karakteristik dari pungutan liar di sekolah – sekolah

Sifat khas dari studi kasus adalah mampu untuk mempertahankan keutuhan dari objek, artinya data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus akan dipelajari sebagai suatu kesatuan yang terintegrasi. Ada beberapa keistimewaan dari studi kasus yaitu :

1. Bersifat luwes dalam penggunaan metode pengumpulan data
2. Keluwesan menjangkau dimensi yang sesungguhnya dari masalah yang diteliti
3. Dapat dilaksanakan secara praktis dalam banyak lingkungan sosial
4. Menawarkan kesempatan untuk menguji teori
5. Akan dapat menghemat biaya karena jangkauan daerah penelitian yang terbatas dan teknik pengumpulan data yang digunakan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif menekankan pada prosedur penelitian untuk menghasilkan data yang bersifat kualitatif, sehingga memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai masyarakat sebagaimana yang dikonsepsikan oleh masyarakat itu sendiri.

Penelitian kualitatif pada hakikatnya bertujuan untuk mengamati orang atau subjek penelitian secara alamiah di lingkungannya. Peneliti berinteraksi

dengan masyarakat dan berusaha untuk memahami dunia empiris masyarakat serta menafsirkan setiap tindakan yang dilakukan Pemerintah Daerah.

Beberapa pertanyaan pokok diajukan ketika memulai penelitian ini yaitu :

1. Bagaimana pungutan liar di sekolah – sekolah bisa terjadi

Untuk menjawab pertanyaan tersebut pada tahap awal dilakukan ke Pemerintah Daerah kota Yogyakarta sebagai berikut :

1. Pemerintah Dinas pendidikan Yogyakarta (studi literatur)
2. Sekolah – sekolah untuk meneliti pungutan liar yang terjadi
3. Pemerintah Dinas pendidikan Yogyakarta untuk meneliti persepsi satuan penyelenggara pendidikan dalam menyikapi dan mencegah pungutan liar pada sekolah – sekolah di kota Yogyakarta

Tujuan dari penelitian kualitatif adalah berusaha untuk memahami gejala – gejala sosial sedemikian rupa. Dengan demikian akan menuntut peneliti untuk memahami, menghayati, dan mendeskripsikan kehidupan Negara dan agama.

Creswell (1994 : 145) mengatakan bahwa ada enam asumsi penelitian yaitu :

1. Peneliti kualitatif lebih menekankan perhatian pada proses bukan pada hasil atau produk

2. Peneliti kualitatif tertarik pada makna, bagaimana orang membuat hidup, pengamalan dan struktur dunianya masuk akal
3. Peneliti kualitatif merupakan instrument pokok untuk pengumpulan data dan analisis data, datadidekati melalui instrument manusia, bukan dari inventaris, daftar pertanyaan atau mesin
4. Peneliti kualitatif melibatkan kerja lapangan, peneliti secara fisik berhubungan dengan orang, latar, lokasi, atau institusi untuk mengamati atau mencatat perilaku dalam latar alamiahnya
5. Peneliti kualitatif bersifat deskriptif yang dalam arti peneliti tertarik pada proses makna dan pemahaman yang didapat melalui kata atau sumber
6. Peneliti kualitatif bersifat induktif yang dimana peneliti membangun abstraksi, konsep, hipotesa, dan teori ddari berbagai rincian

Oleh karena itu penulis melakukan penelitian kualitatif yang mengkaji akar masalah yang sebenarnya secara tradisional filsafati yaitu menyelidiki gejala – gejala dari pungutan liar di sekolah – sekolah sesuai konstitusinya dan pengetahuannya, dengan demikian penulis dapat melukiskan dan menafsirkan secara luas dan menyeluruh antara apa yang tampak dan apa yang diyakini.

Penelitian ini akan lebih mengkerucut pada penyelenggara pendidikan, oleh Karena itu yang menjadi responden pada penelitian ini yaitu komponen penyelenggara pendidikan yang terkait.

Sebagaimana dinyatakan dalam penelitian kualitatif fenomenologi bahwa, *phenomenology is rooted in philosophical tradition, and investigates phenomena from the perspective of subjective experience. Two School : descriptive and interpretative (hermeneutics), like the distinction between seeing and believing.*

Jadi pada penelitian deskriptif ini, data yang dianalisis dan dihasilnya berbentuk deskriptif fenomena. Ada beberapa alasan digunakannya pendekatan kualitatif untuk penelitian ini :

1. Masalah penelitian yang diteliti berkaitan dengan pemahaman gejala – gejala sosial budaya yang ada dalam masyarakat dan sangat terkait sekali dengan kondisi lingkungan dimana masyarakat itu ada
2. Karakteristik yang berbeda akan melahirkan perbedaan strategi yang dilakukan individu dan keluarga dalam mencukupi kehidupan

Dalam penelitian ini nanti penulis akan mengajukan kuisioner pada para responden dengan tingkat jawaban sebagai berikut :

- a. Sangat memuaskan
- b. Memuaskan
- c. Biasa saja
- d. Kurang memuaskan
- e. Tidak memuaskan sama sekali

Penulis tidak memberikan bobot pada masing – masing tingkat jawaban tetapi hanya menghitung berapa banyak responden yang memilih tingkat jawaban tersebut, lalu kemudian melakukan prosentase, sedangkan wawancara

penulis sampaikan kepada responden dalam bentuk pertanyaan bebas untuk mempertanyakan mengapa memilih tingkat jawaban tertentu.

Kemudian yang menjadi konsep dasar penelitian ini adalah persepsi penyelenggara pendidikan yang terkait yakni pemerintah dan sekolah – sekolah. Sehingga penulis akan melakukan penelitian dengan operasional pembahasan tentang pungutan liar di dalam ruang lingkup komponen yang di konsepskan sebelumnya. Tentunya demi mempermudah penelitian penulis menggunakan instrument – instrument yang terkait dengan konsep dan operasional tersebut.

## **F. Landasan Teori**

Kejadian pungutan liar ini sungguh ironi, sebab sekolah sebagai penyelenggara pendidikan seharusnya dapat menyelenggarakan pendidikan dengan baik yang sesuai dengan tujuan pendidikan, yaitu agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan Negara (UU SISDIKNAS no. 20 tahun 2003). Bukan malah melakukan hal – hal yang tidak selaras dan tidak searah dengan tujuan pendidikan ini. Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan cita – cita besar bangsa Indonesia, maka perilaku dan praktik pungutan liar harus segera dihentikan.

Untuk itu, seharusnya kita terlebih dahulu perlu memahami apa yang dimaksud dengan pungutan liar. Pungutan liar adalah perilaku yang berkenaan dengan biaya di tempat yang tidak seharusnya biaya dikenakan atau dipungut. Pungutan liar ini biasanya dilakukan dengan cara meminta sesuatu (uang) kepada seseorang, lembaga, maupun perusahaan yang tidak sesuai dengan peraturan yang lazim.

Dalam konteks pendidikan kejadian pungutan liar ini biasanya dilakukan oleh guru, pegawai atau karyawan, pemimpin sekolah dan sebagainya. Mereka meminta sesuatu kepada anak didiknya untuk memberikan sesuatu yang dapat berupa uang dan lain sebagainya melalui berbagai bentuk pungutan yang tidak sesuai dengan peraturan yang ada seperti sumbangan masjid yang besaran sumbangannya tidak biasa, biaya seragam, buku, dan sebagainya.

Pungutan liar di sekolah ini menurut M. Jasin selaku Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan salah satu bentuk korupsi, yang termasuk dalam golongan kategori Gratifikasi.

Korupsi adalah tingkah laku atau tindakan seseorang atau lebih yang melanggar norma – norma yang berlaku dengan menggunakan dan menyalahgunakan kekuasaan atau kesempatan melalui proses pengadaan, penetapan pungutan penerimaan atau pemberian fasilitas atau jasa lainnya yang dilakukan pada kegiatan penerimaan dan pengeluaran uang atau kekayaan, penyimpanan uang atau kekayaan serta dalam perizinan dan jasa lainnya dengan tujuan untuk keuntungan pribadi atau golongannya sehingga langsung maupun

tidak langsung merugikan kepentingan dan keuangan Negara maupun masyarakat.

Adapun gratifikasi adalah pemberian kepada pegawai negeri atau penyelenggaraan Negara yang berhubungan dengan jabatannya dan berlawanan dengan kewajiban maupun tugasnya (UU no. 20 tahun 2001 pasal 12 B ayat 1). Praktek gratifikasi ini dapat berupa pemberian uang, barang, rabat (diskon), komisi, pinjaman tanpa bunga, tiket perjalanan, fasilitas penginapan, perjalanan wisata, pengobatan gratis (Cuma – Cuma) dan fasilitas lainnya.

Menurut *Carter V. Good* pendidikan adalah proses perkembangan kecakapan seseorang dalam bentuk sikap dan perilaku yang berlaku dalam masyarakatnya. Proses sosial dimana seseorang dipengaruhi oleh sesuatu lingkungan yang dipimpin (khususnya di sekolah) sehingga iya dapat mencapai kecakapan sosial dan mengembangkan kepribadiannya.

Selanjutnya pengertian menurut C. D. Hardi dalam monografinya, *Truth and Fallacy in Educational Theory* (1994), bahwa pendidikan seharusnya mendidik seseorang dengan alami atau natural, bahwa seorang guru harus bertindak sebagai tukang kebun yang membina tumbuhan secara alami dan tidak melakukan hal – hal yang tidak alamiah. Dalam bukunya ini, C. D. Hardi mengkritik pemerintah yang memberikan aturan – aturan yang mengatur pendidikan. .

Adapun tujuan yang dikemukakan oleh *Langeveld* yaitu bahwa pendewasaan diri, dengan ciri – cirinya yaitu : kematangan berpikir,

kematangan emosional, memiliki harga diri, sikap dan tingkah laku yang dapat diteladani serta kemampuan pengevaluasian diri. Kecakapan atau sikap mandiri, yaitu dapat ditandai pada sedikitnya ketergantungan pada orang lain dan selalu berusaha mencari sesuatu tanpa melihat orang lain. Penulis mengutip pengertian dan tujuan pendidikan di atas untuk memperkuat landasan teori dalam tulisan ini.

Pendidikan di Indonesia adalah seluruh pendidikan yang diselenggarakan di Indonesia, baik itu secara terstruktur maupun tidak terstruktur. Secara structural, pendidikan di Indonesia menjadi tanggung jawab Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia (KEMDIKBUD), yang dahulu kita kenal Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia (DEPDIKNAS).

Di Indonesia, semua penduduk wajib mengikuti program wajib belajar pendidikan dasar selama sembilan tahun, yang dimaksud enam tahun di Sekolah Dasar / Madrasah Ibtidaiyah dan tiga tahun di Sekolah Menengah Pertama / Madrasah Tsanawiyah. Saat ini, pendidikan di Indonesia diatur melalui Undang – Undang no. 20 tahun 2003 tentang system pendidikan Nasional.

Di Indonesia, pada tingkat menengah terdapat tiga jenis sekolah, yaitu Sekolah Menengah Atas (SMA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah (MA). Siswa SMA dipersiapkan untuk melanjutkan pendidikannya menuju Perguruan Tinggi, sedangkan SMK dipersiapkan untuk

dapat langsung memasuki dunia kerja tanpa melanjutkan ke tahapan pendidikan selanjutnya. Madrasah Aliyah pada dasarnya semua sama dengan Sekolah Menengah Atas hanya saja porsi kurikulum keagamaannya Madrasah Aliyah dalam hal terkait yaitu Islam lebih besar dibandingkan dengan Sekolah Menengah Atas.

Terlebih yang ingin penulis sampaikan pada landasan teori ini terkait pengertian pungutan liar yang cukup banyak kita dengar di Indonesia, ada banyak persoalan pungutan liar di dalam pemerintahan, sebelum penulis meneliti dan membahas tentang pungutan liar di sekolah – sekolah, penulis memaparkan landasan teori, dan pemahaman mendasar serta sudut pandang tentang apa yang dimaksud dengan pungutan liar tersebut.

Berawal dari makna Persepsi bersifat subjektif, karena bergantung pada kemampuan dan keadaan dari masing – masing individu, yang kemudian dalam penafsirannya akan berbeda dari individu satu dengan yang lainnya. Menurut *Purwodarminto (1990:759)*, persepsi adalah tanggapan langsung dari suatu serapan atau proses seseorang mengetahui dari beberapa hal melalui pengindraan dalam penggunaannya. Adapun kaitannya persepsi pada pungutan liar yaitu dapat dianalisa dari teori fungsional. Berangkat dari teori inilah akan timbulnya perspektif, salah satunya yaitu, Perspektif yang dipaparkan oleh *Soetomo (2010)* adalah teori fungsional structural ini berangkat dari paradigma fakta sosial dengan memfokuskan perhatian pada struktur sosial dan pranata sosial.

Menurut teori ini struktur dan penataan berada dalam suatu system sosial yang terdiri atas bagian – bagian atau elemen yang saling berkaitan dan menyatu dalam keseimbangan. Ia menekankan pada keberaturan dan mengabaikan konflik serta perubahan – perubahan dalam masyarakat.

Perspektif teori ini memiliki asumsi dasar yang berbunyi bahwasannya setiap struktur dalam system sosial, fungsional terhadap yang lain dan sebaliknya jika tidak fungsional maka struktur ini tidak akan ada atau bisa dikatakan hilang dengan sendirinya. Setiap elemen yang ada saling melengkapi dan terintegrasi melalui nilai sosial yang menjadi pedoman atau pegangan bersama.

Melalui perspektif teori fungsional structural inilah muncul beberapa pandangan dasar dalam menganalisis suatu masalah sosial yang berkembang di masyarakat, seperti contohnya : perspektif patologi sosial, perspektif disorganisasi sosial, dan perspektif perilaku menyimpang.

Sebagai contoh salah satunya adalah perspektif patologi sosial yang akan penulis gunakan dalam melihat fenomena pungutan liar di sekolah – sekolah, yang dimana masyarakat di dalam sekolah tersebut merupakan system yang mengalami pertumbuhan dan perkembangan dan juga setiap elemen yang ada memiliki tujuan dan fungsi masing – masing namun membentuk suasana integritas dan keberaturan.

Perspektif ini melihat keadaan yang patologi itu disebabkan oleh adanya individu – individu yang berperilaku tidak sesuai pedoman yang ada yaitu nilai – nilai sosial sehingga memunculkan penyakit yang membuat struktur

berantakan. Tidak hanya individu yang menyumbang keadaan patologi, kelompok pun bisa menjadi penyebabnya apabila kelompok atau masyarakat tersebut tidak ada penyesuaian antar unsur dalam system sosial.

Pungutan liar adalah perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau pegawai negeri maupun pejabat Negara dengan cara meminta pembayaran sejumlah uang yang tidak sesuai atau tidak berdasarkan peraturan yang berkaitan dengan pembayaran tersebut. Hal ini juga disamakan dengan perbuatan pemerasan, penipuan atau korupsi. Seperti yang dimuat dalam pasal 423 KUHP yang berbunyi :

*“Pegawai negeri yang dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa orang lain untuk menyerahkan sesuatu, melakukan suatu pembayaran, melakukan pemotongan terhadap suatu pembayaran atau melakukan suatu pekerjaan untuk pribadi sendiri, dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya enam tahun”.*

Pungutan liar pada hakekatnya adalah interaksi antara petugas dengan masyarakat yang didorong oleh berbagai kepentingan pribadi (Soedjono, 1983:15). Tindak pidana yang diatur dalam pasal 423 KUHP maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum di dalam rumusan pasal 423 KUHP itu merupakan suatu *bijkomend oogmerk* (maksud selanjutnya). Sehingga *oogmerk* atau maksud tersebut tidak perlu telah terlaksana pada waktu seorang pelaku selesai melakukan perbuatan – perbuatan yang terlarang dalam pasal ini.

Dari rumusan ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 423 KUHP di atas, dapat diketahui bahwa yang dilarang dalam pasal ini ialah perbuatan – perbuatan dengan menyalahgunakan kekuasaan memaksa orang lain yaitu seperti untuk menyerahkan sesuatu, untuk melakukan suatu pembayaran, untuk menerima pemotongan yang dilakukan terhadap suatu pembayaran, dan untuk melakukan suatu pekerjaan untuk pribadi pelaku.

Jenis – jenis yang biasa dilakukan sebagai modus pungutan liar pada pendidikan ini diantaranya, les privat, ekstrakurikuler, perangkat pembelajaran, sarana dan prasarana, dsb. Oleh karena ini persepsi peserta pendidikan tidak paham betul dengan permasalahan ini karena persepsi mereka akan berdampak baik untuk peserta didik.

Pungutan liar merupakan perbuatan – perbuatan, yang disebut sebagai perbuatan pungutan liar sebenarnya merupakan gejala sosial yang telah ada di Indonesia, sejak Indonesia masih dalam masa penjajahan atau bahkan jauh sebelum itu. Namun penanaman perbuatan pungutan liar, secara nasional baru diperkenalkan pada bulan September 1977, yaitu saat KASKOPKAMTIB (Kepala Satuan Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban) yang bertindak selaku Kepala Operasi Tertib bersama MENPAN (Menteri Negara Pemberdayagunaan Aparatur Sipil Negara) dengan gencar melancarkan Operasi Tertib (OPSTIB), yang sasaran utamanya adalah pungutan liar.

Pada masa Undang – Undang no. 3 tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi, dikeluarkan Instruksi Presiden no. 9 tahun 1977

tentang operasi penertiban (1977 – 1981), dengan tugas membersihkan pungutan liar, penertiban uang siluman, penertiban aparat Pemerintah Daerah dan Departemen. Untuk memperlancar dan mengefektifitaskan pelaksanaan penertiban ini ditugaskan kepada Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara, untuk mengkoordinir pelaksanaannya dan PANGKOPKAMTIB untuk membantu Departemen / Lembaga pelaksanaannya secara operasional (Wijayanto, 2010:672).

Dari pemaparan Wijayanto terdapat beberapa faktor yang menyebabkan seseorang melakukan pungutan liar, yaitu :

1. Penyalahgunaan Wewenang, jabatan atau kewenangan seseorang dapat melakukan pelanggaran disiplin oleh oknum yang melakukan pungutan liar
2. Faktor Mental, karakter atau kelakuan dari pada seseorang dalam bertindak dan mengontrol dirinya sendiri
3. Faktor Ekonomi, penghasilan yang bisa dikatakan tidak mencukupi kebutuhan hidup tidak sebanding dengan tugas / jabatan yang diemban membuat seseorang terdorong melakukan prektek pungutan liar
4. Faktor Kultur & Budaya Organisasi, budaya yang terbentuk di suatu lembaga yang berjalan terus menerus terhadap pungutan liar sebagai hal biasa
5. Terbatasnya Sumber Daya Manusia
6. Lemahnya system control dan pengawasan oleh atasan

Berikut pemaparan landasan teori demi memperkuat kajian penelitian yang akan dilakukan oleh penulis dalam meneliti dan akan dituangkan dalam pembahasan nantinya.

### **G. Definisi Konsep**

Melihat dari analisis beberapa aspek persepsi pungutan liar di sekolah – sekolah yang berdampak ini terdapat definisi konsep tentang persepsi pemerintah baik dari kebijakan dan segi monitoring, kemudian pendidikan dan pungutan liar itu sendiri tentang wewenang, mental, ekonomi, budaya, serta sumber daya manusia.

Untuk lebih rinci definisi konsep dan operasional di atas penulis sampaikan sebagai berikut :

**Tabel 1.1 Definisi Konsep dan Operasional**

No.	Definisi Konsep	Definisi Operasional	Instrumen	K / W
1	Pungutan Liar	Penyalahgunaan Wewenang	Jabatan	K1 / W1
			Oknum	K2 / W2
		Mental	Kuat	K3 / W3
			Lemah	K4 / W4
		Ekonomi	Keuntungan	K5 / W5
			Kerugian	K6 / W6
		Kultur / Budaya	Menerima	K7 / W7
			Menolak	K8 / W8
		Sumber Daya Manusia	Masyarakat	K9 / W9
			Pejabat	K10 / W10

#### **H. Populasi dan Sampel**

Yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah sekolah – sekolah yang ada di kota Yogyakarta, dalam hal ini penulis membatasi diri hanya pada sekolah menengah atas baik negeri maupun swasta, dengan demikian sesuai dengan purposive sampling makna penulis mengajukan responden sebagai berikut :

**Tabel 1.2 Data Responden**

<b>No.</b>	<b>Responden</b>	<b>Jumlah</b>		<b>Keterangan</b>
1.	Dinas Pendidikan	<b>12</b>		
2.	SMA - SMA Negeri :			
	a. kepala sekolah	2	<b>22</b>	
	b. guru dan staff	10		
c. siswa murid	10			
3.	SMA - SMA Swata :			
	a. kepala sekolah	2	<b>22</b>	
	b. guru dan staff	10		
c. siswa murid	10			
4.	SMP - SMP Negeri :			
	a. kepala sekolah	2	<b>22</b>	
	b. guru dan staff	10		
c. siswa murid	10			
5.	SMP - SMP Swasta :			
	a. kepala sekolah	2	<b>22</b>	
	b. guru dan staff	10		
c. siswa murid	10			
<b>Jumlah</b>		<b>100</b>		