

Laporan Dugaan Korupsi  
Pengadaan Buku Pelajaran  
Di Kabupaten Brebes

## **PENDAHULUAN**

Buku pelajaran merupakan bagian penting dalam penyelenggaraan pendidikan nasional. Sebab tujuan pendidikan yang telah ditetapkan dalam kurikulum diimplementasikan didalamnya yang kemudian dijadikan panduan bagi guru dan siswa dalam menyelenggarakan proses belajar mengajar di dalam kelas.

Buku pelajaran merupakan buku acuan wajib yang digunakan di sekolah yang memuat materi pembelajaran dalam rangka peningkatan keimanan dan ketakwaan, budi pekerti dan kepribadian, kemampuan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi, kepekaan dan kemampuan estetis, potensi fisik dan kesehatan yang disusun berdasarkan standar nasional pendidikan.<sup>1</sup> Buku pelajaran digunakan sebagai acuan wajib oleh guru dan murid dalam menyelenggarakan proses belajar mengajar.

Selain buku pelajaran, dalam sekolah ada pula buku penunjang. Buku ini sifatnya tidak wajib dimiliki oleh peserta didik karena fungsinya hanya memperkaya. Menurut mantan menteri pendidikan, Fuad Hassan, buku penunjang menyajikan porsi tertentu dari keseluruhan materi pembelajaran yang harus dikuasai oleh para murid. Berbeda dengan buku bacaan yang fungsinya hanya memperkaya pengetahuan para murid. Karenanya buku pelajaran harus tersedia bagi murid sedangkan buku bacaan disediakan di perpustakaan.

Karena fungsinya tidak sama, sistem pengelolaan kedua jenis buku tersebut agak berbeda. Biasanya buku pelajaran tidak bisa seenaknya diubah dan penerbit yang bisa menerbitkan dan mendistribusikan buku umumnya yang sudah lulus dalam tahap seleksi Depdiknas. Sedangkan buku penunjang, para penerbitnya tidak terlalu ketat dan kapan pun bisa diterbitkan, tidak mesti menunggu pergantian kurikulum.

Pola pengelolaan buku pelajaran mengalami beberapa kali perubahan. Pada era sentralisasi, peran pemerintah pusat melalui Balai Pustaka, sangat dominant mulai dari pencetakan hingga distribusi. Tapi pada era desentralisasi, peran tersebut mulai digeser pada pemerintah daerah. Campur tangan pemerintah pusat hanya dalam penentuan buku-buku yang berkualitas melalui seleksi Pusat Perbukuan.

Melalui keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (Dikdasmen) nomor 358/C/Kep/DS/2004 tanggal 7 Agustus 2003, 455/Kep/LK/2004 tanggal 8 September 2004, dan 505/C/Kep/LK/2004 tanggal 10 November 2004, pemerintah

---

<sup>1</sup> Peraturan menteri pendidikan nomor 11 tahun 2005 mengenai buku teks pelajaran.

menetapkan buku pelajaran pokok yang memenuhi standar kualitas untuk SD dan MI bagi mata pelajaran; Matematika, Sains, Pengetahuan Sosial, dan Bahasa Indonesia.

Masing-masing 19 penerbit dinyatakan lolos untuk buku matematika, 14 penerbit untuk buku sains, 25 penerbit untuk buku Bahasa Indonesia, serta 24 penerbit untuk pengetahuan sosial. Adanya acuan tersebut akan mendorong sekolah bersama komite sekolah memilih dan menetapkan masing-masing satu seri buku yang sudah diseleksi.

Akan tetapi, pergeseran kewenangan dalam penyediaan buku pelajaran juga telah menggeser korupsi dalam buku ke daerah. Umumnya dimulai dari penentuan penerbit yang dilakukan secara kolusif. Dalam proses pengadaan, karena penerbit mengeluarkan banyak biaya untuk mendapatkan proyek, kualitas buku diturunkan sebagai kompensasinya. Akhirnya, mutu buku menjadi turun dan tidak dapat digunakan oleh sekolah.

### **Permasalahan**

Pada pertengahan Desember 2003, PT. Balai Pustaka salah satu penerbit buku nasional, perwakilan Jawa Tengah dan DI Yogyakarta, menawarkan buku pelajaran kepada dinas pendidikan dan kebudayaan Kabupaten Brebes, Jawa Tengah. Dalam penawaran disebutkan bahwa berdasarkan data jumlah sekolah dan siswa di Brebes, dibutuhkan biaya sekitar Rp. 83 milyar untuk memenuhi kebutuhan buku pelajaran. Selain itu, PT. Balai Pustaka pun menjanjikan memberi bantuan senilai Rp. 4 milyar apabila mereka disetujui sebagai pemberi pengadaan.

Untuk lebih meyakinkan, PT Balai Pustaka pun pada 7 Januari 2004 mengirimkan surat kepada dinas pendidikan Brebes mengenai Kepmendikbud 0689/M/1990 yang menegaskan pemberian hak penerbitan buku pelajaran dan buku bacaan hasil proyek di lingkungan Departemen pendidikan kepada Balai Pustaka.

Tidak lama kemudian, pada 23 Januari 2004 dibuat nota kesepahaman antara PT. Balai Pustaka yang diwakili H. MI, dengan Bupati Brebes, IK, serta ketua DPRD, SAR, sebagai saksi. Dalam nota tersebut disepakati bahwa kedua pihak sepakat untuk mengadakan pekerjaan pengadaan buku teks wajib untuk siswa SD/MI, SLTP, dan SLTA.

Sebagai tindak lanjut pada 11 Februari, DPRD Kabupaten Brebes mengeluarkan keputusan nomor 05/2004 mengenai persetujuan atas pengadaan buku teks wajib bagi murid SD/MI, SLTP/MTs dan SLTA/MA. Dalam keputusan tersebut disebutkan bahwa DPRD menyetujui pembayaran pengadaan buku yang dilaksanakan secara beberapa tahun (*multi years*) pada tahun 2004 dan 2005 masing-masing Rp. 10 milyar.

Atas dasar keputusan DPRD, pada 13 Februari 2004, Bupati Brebes mengeluarkan surat bernomor 481.3/00863/204 kepada kepala dinas pendidikan mengenai persetujuan penunjukan langsung. Disebutkan bahwa bupati menyetujui PT. Balai Pustaka melaksanakan pengadaan buku pelajaran pokok SD/MI dan SMP/MTs tahun anggaran 2004.

Kepala dinas pendidikan pada 1 Maret 2004 membentuk panitia pengadaan dan pemeriksaan barang serta pada 9 Maret 2004 membuat surat penunjukan pelaksanaan kegiatan belanja modal buku kepada PT. Balai Pustaka dengan nilai sebesar Rp. 19.998.676.225. Kemudian pada 15 Maret disusul dengan surat perjanjian pengadaan barang (SPPB) dan surat perintah mulai kerja (SPMK).

Setidaknya terdapat tiga masalah dalam proses pengadaan buku pelajaran oleh PT. Balai Pustaka di Kabupaten Brebes:

1. Pengadaan buku pelajaran dilakukan melalui penunjukan langsung, padahal nilai proyek diatas Rp. 50 juta dan bukan barang spesifik. Dalam Keppres No.80/2003 mengenai pengadaan barang dan jasa pemerintah dinyatakan panitia pengadaan wajib dibentuk untuk semua pengadaan dengan nilai di atas Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Selain itu, penggunaan Kepmendikbud 0689/M/1990 yang menegaskan pemberian hak penerbitan buku pelajaran dan buku bacaan hasil proyek di lingkungan Departemen pendidikan kepada Perum Balai Pustaka sudah tidak berlaku seiring dirubahnya status Balai Pustaka menjadi Persero lewat PP. Nomor 66 tahun 1996 status.

Selain itu, jika dibandingkan dengan penerbit yang lain, dengan buku yang sejenis, harga yang ditawarkan PT. Balai Pustaka ternyata lebih mahal. Padahal harga pembelian dari penerbit lain dihitung satuan sehingga semestinya harga dari PT. BP yang dibeli dalam jumlah banyak bisa lebih murah dibandingkan penerbit lainnya.

Tabel 1. Perbandingan Harga Buku

No	Judul Buku Pelajaran	PT. BP	Grasindo	Ganeca
1	Matematika Mari Berhitung 1 A kelas 1	20.790	6.500	18.700
2	Matematika Mari Berhitung 1 B kelas 1	14.520	6.500	15.400
3	Matematika Mari Berhitung 2 A kelas 2	20.790	6.500	15.400
4	Matematika Mari Berhitung 2 B kelas 2	16.940	6.500	16.500
5	Matematika Mari Berhitung 4 kelas 4	20.900	6.500	17.600
6	Matematika Mari Berhitung 5 kelas 5	29.590	6.500	14.300
7	Pengetahuan Sosial 4 Kelas 4	15.070	6.000	14.200
8	Pengetahuan Sosial 5 Kelas 5	15.400	6.000	13.200

2. Departemen Pendidikan Nasional melalui Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah telah mengeluarkan daftar buku pelajaran pokok yang dianggap telah memenuhi standar kualitas untuk sekolah dasar dan

madrasah ibtidaiyah.<sup>2</sup> Akan tetapi ada beberapa buku pelajaran pokok yang diterbitkan PT. BP yang tidak termasuk dalam daftar buku yang memenuhi standar Depdiknas.

Tabel 2. Daftar Buku PT. Balai Pustaka yang tidak memenuhi standar Depdiknas

<b>No</b>	<b>Judul Buku Pelajaran</b>	<b>Jumlah</b>	<b>Harga Satuan</b>	<b>Total Harga</b>
1	Matematika Mari Berhitung 1 A kelas 1	42.721	20.790	888.169.590
2	Matematika Mari Berhitung 1 B kelas 1	42.721	14.520	620.308.920
3	Matematika Mari Berhitung 2 A kelas 2	42.721	20.790	888.169.590
4	Matematika Mari Berhitung 2 B kelas 2	42.721	16.940	723.693.740
5	Matematika Mari Berhitung 4 kelas 4	41.893	20.900	877.444.700
6	Matematika Mari Berhitung 5 kelas 5	41.893	29.590	1.242.276.970
7	Pengetahuan Sosial 4 Kelas 4	41.893	15.070	632.683.810
8	Pengetahuan Sosial 5 Kelas 5	41.893	15.400	646.538.200
9	Sains 4 Kelas 4	41.893	22.880	960.571.040
10	Sains 5 Kelas 5	41.893	20.625	865.899.375
<b>Total</b>		<b>422.242</b>		<b>8.345.755.935</b>

Setidaknya ada dua kerugian bagi Pemerintah Daerah. *Pertama*, secara finansial. Pembelian buku-buku yang tidak memenuhi standar kualitas merupakan pemborosan sebab tidak akan bisa digunakan oleh sekolah. Dari daftar pembelian, tercatat sedikitnya 10 jenis buku yang dianggap tidak memenuhi standar kualitas dengan perhitungan kerugian sebesar Rp. 8,3 milyar.

*Kedua*, secara akademis. Buku pelajaran merupakan bagian penting dan menjadi pedoman bagi guru dan murid dalam menyelenggarakan proses belajar mengajar. Apabila kualitas buku buruk, bukan tidak mungkin proses dan hasil belajar mengajar akan buruk pula.

- Potongan rabat yang tidak jelas. Dalam surat PT. Balai Pustaka pada 6 Maret 2004 kepada Dinas P dan K Brebes dinyatakan bahwa potongan harga hanya diberikan kepada toko buku dan agen pembelian, sedangkan diluar itu hanya diberikan bantuan buku senilai Rp. 4.003.870.420. Dalam lampiran yang termasuk dalam daftar bantuan adalah buku-buku untuk SMA/MA.

Apabila dihitung secara prosentase nilai bantuan buku sebesar 20 persen dari total proyek. Padahal menurut salah seorang pengelola penerbitan, umumnya

<sup>2</sup> Keputusan nomor 358/C/Kep/DS/2004 tanggal 7 Agustus 2003, NOMOR: 455/Kep/LK/2004 tanggal 8 September 2004, dan NOMOR: 505/C/Kep/LK/2004 tanggal 10 November 2004 455/C/Kep/LK/2004

prosentase yang diberikan penerbit kepada penjual (toko buku maupun diluar itu) tidak kurang dari 50 persen dari total proyek.<sup>3</sup>

Potongan dalam bentuk barang dan prosentasenya kecil secara finansial jelas merugikan Pemda Kabupaten Brebes. Selain itu, potongan dalam bentuk buku berasal dari inisiatif penerbit sehingga diragukan kegunaannya bagi sekolah-sekolah.

### **Kesimpulan**

1. Desentralisasi pengadaan buku pelajaran tanpa diiringi mekanisme kontrol hanya memindahkan praktek korupsi ke daerah.
2. Kepala daerah dan DPRD memiliki yang memiliki kewenangan besar dalam pembuatan kebijakan serta penerbit yang agresif menjadi penyebab utama munculnya praktek korupsi dalam pengadaan buku.
3. Pengadaan buku pelajaran tahun 2004/2005 di Kabupaten Brebes senilai Rp. 20 milyar yang dilakukan dengan penunjukan langsung bertentangan dengan Keppres 80 tahun 2003.
4. Pengadaan melalui proses penunjukan langsung secara finansial merugikan Kabupaten Brebes karena harganya terlalu tinggi dibandingkan dengan penerbit lain. Diduga negara dirugikan sebesar Rp. 8,3 milyar.
5. Buku-buku yang diadakan oleh PT. Balai Pustaka banyak yang tidak memenuhi standar mutu yang ditetapkan oleh pusat perbukuan nasional, Depdiknas sehingga Buku tidak bisa dipergunakan di sekolah karena tidak sesuai dengan kebutuhan guru dan murid serta kualitasnya buruk.

### **Rekomendasi**

1. Meminta Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk mengusut kasus dugaan korupsi dalam pengadaan buku pelajaran pokok SD/MI dan SMP/Mts tahun 2004 dan 2005 di Kabupaten Brebes.
2. Dilakukan Audit investigatif atas rabat buku yang diberikan penerbit.
3. Adanya sanksi yang tegas bagi semua pihak yang terlibat dalam dugaan korupsi pengadaan buku pelajaran di Kabupaten Brebes, baik pemerintah daerah maupun penerbit.
4. Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam buku pelajaran hanya dalam urusan finansial dan yang menentukan penggunaan buku pelajaran adalah guru seperti yang diamanatkan Permen 11 tahun 2005 mengenai buku teks pelajaran.
5. Membuat mekanisme proses pengadaan dan distribusi buku lebih terbuka, partisipatif dan akuntabel.

---

<sup>3</sup> Wawancara ICW dengan pengelola penerbit, Jakarta, 14 Pebruari 2005