

# KULIAH KOK MAHAL?

Pengantar Kritis Memahami Privatisasi, Komersialisasi,  
dan Liberalisasi Pendidikan Tinggi

*Edisi Digital*

**Panji Mulkillah Ahmad**



# **KULIAH KOK MAHAL?**

**Pengantar Kritis Memahami  
Privatisasi, Komersialisasi, dan  
Liberalisasi Pendidikan Tinggi  
(*Edisi Digital*)**

**Panji Mulkillah Ahmad**

**Best Line Press**

## **Judul**

KULIAH KOK MAHAL?

Pengantar Kritis Memahami Privatisasi, Komersialisasi, dan Liberalisasi Pendidikan Tinggi

(Edisi Digital)

## **Penulis**

Panji Mulkillah Ahmad

## **Penerbit**

Best Line Press, 22 Februari 2019

## **Best Line Press**

- **Alamat** Bintaran Kulon, Wirogunan, Mergangsan, Kota Yogyakarta.
- **Email** bestline.yk@yahoo.co.id

AHMAD, Panji Mulkillah

*Kuliah Kok Mahal? (Pengantar Kritis Memahami Privatisasi, Komersialisasi, dan Liberalisasi Pendidikan Tinggi)*

Yogyakarta : Best Line Press, 2018

vii + 251 hlm.; 14,8 cm x 21 cm

ISBN : 978-602-51983-0-4

# Kata Pengantar

## untuk Edisi Digital

Setelah beredar memasuki 10 bulan sejak April hingga Januari, buku *Kuliah Kok Mahal?* mulai diterima di kalangan luas. Mengacu pada laporan penjualan dari Best Line Press, pembeli buku ini telah melintasi kota-kota dan pulau-pulau se-Indonesia. Ada yang dari Aceh, Medan, Riau, Tanjungpinang, Pontianak, Samarinda, Banten, Jabodetabek, Bandung, Tasikmalaya, Cirebon, Purwokerto, Semarang, Yogyakarta, Ponorogo, Surabaya, Denpasar, Mataram, Lombok, Palu, Makassar, Halmahera, dan sebagainya.

Tujuan dari buku ini adalah sebagai pengantar sekaligus alat bagi gerakan sosial untuk menganalisis problem-problem pendidikan tinggi, entah itu di kampus masing-masing maupun lintas kampus. Saya bersyukur buku ini digunakan oleh gerakan mahasiswa di beberapa kampus sebagai alat analisis untuk memblejeti kebijakan kampus yang menopang komersialisasi pendidikan. Oleh karena itu demi memperluas manfaat dari keberadaan buku ini, diterbitkanlah edisi digital seperti yang anda baca sekarang ini.

Di dalam edisi digital ini beberapa revisi telah dilakukan, dan terdapat pula pendapat-pendapat pribadi yang saya ubah. Pada tahun 2019, penulis juga berencana akan meluncurkan buku lanjutan yang kurang lebih berjudul *Kuliah Kok Mahal? Jilid II*. Nantinya penulis akan berkolaborasi dengan beberapa kontributor untuk memperkaya gagasan.

Ada beberapa kritik dari pembaca perihal buku *Kuliah Kok Mahal?* yang terlalu menekankan aspek hukumnya. Hal ini terutama ditemukan di bab-bab awal yang isinya banyak

mengutip ketentuan-ketentuan hukum. Saya hanya bisa menyarankan agar pembaca tidak perlu membaca secara berurutan. Jadi, pembaca bisa saja memulai buku ini dari bab tentang *Gagasan Ideal Liberalisasi Pendidikan*, misalnya. Tidak masalah.

Yogyakarta, 22 Februari 2019

# Kata Pengantar

Sepuluh tahun terakhir, gelombang protes atas kebijakan-kebijakan pendidikan tinggi semakin masif. Hal ini seiring dengan biaya kuliah yang meningkat lebih dari 10 kali lipat selama 36 tahun terakhir.

Mahalnya biaya kuliah menghambat kemajuan generasi muda Indonesia dalam membangun bangsanya. Saat ini saja mayoritas angkatan kerja Indonesia merupakan lulusan SD dan SMP, sedangkan yang merupakan lulusan sarjana dan diploma hanya 11 persen saja. Cukup jauh dari negara tetangga seperti Malaysia yang sarjana dan diplamanya mencapai 24 persen, maupun Singapura yang mencapai 29 persen dari angkatan kerja di negerinya. Dengan riwayat pendidikan formal yang rendah, banyak generasi muda Indonesia terserap di industri sebagai buruh murah dengan hubungan kerja yang tidak adil seperti outsourcing dan kontrak berkepanjangan, maupun sebagai buruh migran di luar negeri yang minim perlindungan.

Padahal Indonesia adalah negara yang punya cita-cita mulia yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Negara harus aktif melindungi warganya, termasuk dalam hal menjamin pemenuhan hak atas pendidikan. Dalam kenyataannya, pendidikan diperlakukan seperti komoditas yang diperdagangkan.

Apa yang membuat pendidikan seperti seolah diperdagangkan? Apakah mungkin pendidikan dapat dijadikan barang dagangan? Kenapa kuliah semakin mahal? Apa yang bisa dilakukan? Buku ini mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan itu dalam konteks pendidikan tinggi di Indonesia.

Apa yang kurang dari buku ini adalah ruang lingkupnya. Saya menyadari bahwa masalah pendidikan tidak hanya di pendidikan tinggi, namun juga di pendidikan dasar dan menengah. Kekurangan selanjutnya, saya tidak membahas tentang pendidikan selain pendidikan formal. Saya sebenarnya sangat mengagumi adanya sekolah-sekolah alternatif yang didirikan secara swadaya oleh masyarakat atau komunitas. Ini karena memang saya bukanlah semacam pemerhati apalagi praktisi pendidikan. Sebagaimana tidak perlu menjadi koki kalau ingin memasak, atau perenang jika ingin berenang. Dengan kata lain, buku ini memandang pendidikan tinggi dari sudut pandang warga negara biasa.

Atas terbitnya buku ini, saya berterimakasih kepada semua pihak yang selama ini mendukung saya. Keluarga, teman-teman baik, dan kawan satu organisasi maupun lintas organisasi.

Yogyakarta, 1 April 2018

# Daftar Isi

Kata Pengantar Edisi Digital ~ i

Daftar Isi ~ ii

Daftar Singkatan ~ iii

I. Pendidikan Tinggi Partisipasi Rendah ~ 1

II. Sejarah Singkat Biaya Pendidikan Tinggi ~ 5

III. Gagasan Ideal UKT ~ 25

IV. Yang Luput dari UKT ~ 56

V. Lahirnya Otonomi Perguruan Tinggi ~ 61

VI. Otonomi Pengelolaan pada PT BHMN ~ 71

VII. Bentuk-Bentuk Otonomi Pengelolaan  
Perguruan Tinggi ~ 85

VIII. Lahirnya UU Dikti ~ 111

IX. Otonomi Pengelolaan pada PTN BLU dan PTN BH ~ 122

X. Gagasan Ideal Liberalisasi Pendidikan ~ 148

XI. Sekilas tentang Privatisasi, Komersialisasi,  
dan Liberalisasi Pendidikan ~ 172

XII. Privatisasi Pendidikan Tinggi di Indonesia ~ 184

XIII. Komersialisasi Pendidikan Tinggi di Indonesia ~ 198

XIV. Apakah Pendidikan Tinggi di Indonesia  
Merupakan Komoditas? ~ 208

XV. Kedudukan Perguruan Tinggi di Masyarakat ~ 231

XVI. Apa yang Dapat Dilakukan ~ 242

Tentang Kredit Pendidikan ~ 256

Tentang Pungutan Liar ~ 263

Menempa Diri dengan Terlibat dalam Perjuangan ~ 267

Gerakan Massa ~ 272

Daftar Pustaka ~ 277

Tentang Penulis ~ 293



# Daftar Singkatan

APK	:	Angka Partisipasi Kasar
Sisdiknas	:	Sistem Pendidikan Nasional
UU Dikti	:	Undang-Undang Pendidikan Tinggi
UU BHP	:	Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan
SNPT	:	Standar Nasional Pendidikan Tinggi
SSBOPT	:	Standar Satuan Biaya Operasional Pendidikan Tinggi
SPP	:	Sumbangan Pembinaan Pendidikan
UKT	:	Uang Kuliah Tunggal
BKT	:	Biaya Kuliah Tunggal
BOPTN	:	Bantuan Operasional Perguruan Tinggi Negeri
BPPTN BH	:	Bantuan Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum
PNBP	:	Penerimaan Negara Bukan Pajak
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBD	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
PTN	:	Perguruan Tinggi Negeri
PTS	:	Perguruan Tinggi Swasta
PT BHMN	:	Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara
PTN BH	:	Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum
PTN BLU	:	Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum
PTN Satker	:	Perguruan Tinggi Negeri Satuan Kerja

MWA	:	Majelis Wali Amanat
UUD	:	Undang-Undang Dasar
UU	:	Undang-Undang
PP	:	Peraturan Pemerintah
SE	:	Surat Edaran
Permen	:	Peraturan Menteri
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
Mendiknas	:	Menteri Pendidikan Nasional
Mendikbud	:	Menteri Pendidikan dan Kebudayaan
Menristekdikti	:	Menteri Riset dan Pendidikan Tinggi
Menag	:	Menteri Agama
Menkeu	:	Menteri Keuangan
GATS	:	<i>General Agreement on Trades in Services</i>
WTO	:	World Trade Organization
I-MHERE	:	<i>Indonesia-Managing Higher Education for Relevance and Efficiency</i>
MK	:	Mahkamah Konstitusi
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat

Buku *Kuliah Kok Mahal?* juga tersedia dalam bentuk cetak.  
Anda bisa mendapatkannya di :



bestlinepress

# I

## PENDIDIKAN TINGGI

### PARTISIPASI RENDAH

Dari sekian banyaknya permasalahan pendidikan, mari kita awali perbincangan dengan membahas angka partisipasi pendidikan tinggi. Kemenristekdikti merilis data bahwa Angka Partisipasi Kasar (APK) pendidikan tinggi di Indonesia adalah 31,5%. Capaian ini patut diapresiasi karena adanya kenaikan angka dari yang tadinya 26,86% pada tahun 2015. Berdasarkan *Rencana Strategis Pengembangan Pendidikan Tinggi 2015-2019*, Indonesia menargetkan APK pendidikan tinggi mencapai 32,56% pada 2019. Akan tetapi capaian ini masih tidak lebih tinggi jika dibanding APK pendidikan tinggi negara-negara tetangga seperti Malaysia (38%), Thailand (54%), dan Singapura (78%).<sup>1</sup> Perbandingan angka-angka di atas tentu saja perlu, sebab pemerintah Indonesia telah terlanjur membawa bangsa ini ke era persaingan tenaga kerja pada tingkat regional dan global.

Ditambah lagi, Indonesia diprediksi akan memperoleh bonus demografi. Pada tahun 2020-2030, jumlah penduduk usia produktif (15-64 tahun) mencapai 70% dari total penduduk. Saat ini saja, jumlah penduduk Indonesia telah mencapai 261,8 juta jiwa, diperkirakan pada 2020 akan bertambah menjadi 271 juta jiwa dan pada 2030 menjadi 296

---

<sup>1</sup> <http://m.republika.co.id/berita/pendidikan/dunia-kampus/17/11/20/ozpyyo280-apk-perguruan-tinggi-tak-sebanding-dengan-jumlah-kampus>

juta jiwa.<sup>2</sup> Presiden Joko Widodo pernah berkata bahwa bonus demografi seperti pedang bermata dua. *"Satu sisi adalah berkah jika kita berhasil mengambil manfaatnya, satu sisi lain adalah bencana apabila kualitas manusia Indonesia tidak disiapkan dengan baik,"* ujarnya pada Agustus 2015 dalam peringatan Hari Keluarga Nasional.<sup>3</sup> Pemerintah sendiri sejak lama menyadari adanya bonus demografi. Dalam *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025*, ada satu paragraf yang membahas bonus demografi meskipun baru secara umum. Kemudian pada *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019*, isu bonus demografi dijabarkan lebih rinci sampai pada kerangka pelaksanaannya.

Selain tantangan bonus demografi, pada tataran global juga ada proyeksi peningkatan populasi dunia. Menurut *United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division* (UNDESA) populasi dunia pada saat ini adalah 7,6 miliar jiwa<sup>4</sup>, yang akan meningkat pada 2030 menjadi 8,6 miliar jiwa.<sup>5</sup> Lalu menurut *International Labour Organization* (ILO), sebanyak 480 juta orang dari segala usia akan memasuki pasar tenaga kerja pada 2017-2030. Benua Afrika dan Asia menyumbang terbanyak untuk jumlah tenaga kerja ini yaitu 198 juta orang untuk Afrika dan 166 juta orang untuk Asia. Pada 2030, tenaga kerja usia muda (15-29) kebanyakan

---

<sup>2</sup> <https://www.bps.go.id/>

<sup>3</sup> <https://tirto.id/pedang-bermata-dua-bernama-bonus-demografi-btVG>

<sup>4</sup> <https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-the-2017-revision.html>

<sup>5</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division (UNDESA), *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*. Working Paper No. ESA/P/WP/248, 2017

akan berasal dari negara-negara berkembang, yaitu sekitar 86%.<sup>6</sup>

Pada tahun 2015, ILO merinci bahwa permintaan tenaga kerja profesional naik 41% atau sekitar 14 juta orang. Sementara permintaan akan tenaga kerja menengah (manajerial) naik 22% atau 38 juta.<sup>7</sup> Dalam riset yang lain, *Boston Consulting Group* (BCG) dan *World Federation of People Management Associations* (WFPMA) merilis kajiannya bahwa ada proyeksi soal ketimpangan kebutuhan dan ketersediaan tenaga kerja profesional dan manajerial sebanyak 56% pada 2020. Padahal, pada tahun itu ada lonjakan kebutuhan SDM untuk profesional dan manajerial sampai 55%.<sup>8</sup> Tenaga kerja profesional dan manajerial hanya bisa dihasilkan melalui jenjang pendidikan tinggi. Hal inilah yang masih menjadi kekurangan Indonesia. Data BPS per Agustus 2018 pun menunjukkan bahwa lulusan perguruan tinggi (sarjana dan diploma) hanya menyumbang 12,2% atau 16,05 juta orang dari seluruh angkatan kerja di Indonesia yang totalnya berjumlah 131 juta orang. Mayoritas angkatan kerja masih merupakan lulusan SMP ke bawah yakni sebanyak 75,3 juta orang atau 57,4% dari seluruh jumlah angkatan kerja.<sup>9</sup>

Menariknya, pemerintah Indonesia cenderung konservatif menghadapi perkembangan zaman yang katanya sedang

---

<sup>6</sup> International Labour Organization, *Global Employment Trends for Youth 2017*, 2017, halaman 25.

<sup>7</sup>[http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2014/08/140826\\_pasar\\_tenaga\\_kerja\\_aec](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/08/140826_pasar_tenaga_kerja_aec)

<sup>8</sup><http://edukasi.kompas.com/read/2017/02/13/07150061/gawat.indonesia.kekurangan.tenaga.kerja.level.manajerial>

<sup>9</sup> <https://www.bps.go.id/statictable/2016/04/05/1909/penduduk-berumur-15-tahun-ke-atas-menurut-pendidikan-tertinggi-yang-ditamatkan-dan-jenis-kegiatan-selama-seminggu-yang-lalu-2008-2017.html>

memasuki Revolusi Industri 4.0 ini. Mengacu pada data UNESCO, Indonesia hanya menggunakan 3,58% dari Produk Domestik Bruto (PDB) untuk belanja pendidikan.<sup>10</sup> Negara-negara yang indeks pembangunan manusianya tinggi menggunakan setidaknya 7% PDB untuk belanja pendidikan, seperti Norwegia dan Finlandia. Bahkan negara-negara tetangga seperti Malaysia dan Vietnam menggunakan sekitar 6% PDB untuk belanja pendidikan.<sup>11</sup> Kemudian mengenai target APK pendidikan tinggi, pemerintah menargetkan pada 2019 hanya 32,56% APK pendidikan tinggi. Wakil Presiden Jusuf Kalla bahkan pernah berkata, “*Jangan berpikir semua masuk ke perguruan tinggi, kalau semua SE (Sarjana Ekonomi), SH (Sarjana Hukum), siapa di bawahnya? Tentu tidak begitu,*” sewaktu membuka acara Rembuk Nasional Pendidikan dan Kebudayaan di Depok pada Maret 2015. Baru-baru ini pun Presiden Joko Widodo menyatakan akan membatasi penerimaan jumlah mahasiswa baru di Perguruan Tinggi Negeri (PTN).<sup>12</sup>

Memasuki pesatnya perkembangan zaman ini bagaimana mungkin dengan cara berpikir yang demikian, Indonesia bisa menghadapi tantangan bonus demografi dan persaingan tenaga kerja global? Peningkatan APK pendidikan tinggi merupakan syarat untuk meningkatnya kualitas manusia Indonesia. Jika cara lama telah terbukti lambat dalam meningkatkan APK pendidikan tinggi, maka perlu ada cara baru, terobosan baru, bahkan jika mendesak, perlu sistem pendidikan nasional yang baru.

---

<sup>10</sup> <http://data.uis.unesco.org/>

<sup>11</sup> [http://www.id.undp.org/content/dam/indonesia/2017/doc/INS-2016\\_human\\_development\\_report.pdf](http://www.id.undp.org/content/dam/indonesia/2017/doc/INS-2016_human_development_report.pdf)

<sup>12</sup> <http://mediaindonesia.com/news/read/134417/presiden-perintahkan-penerimaan-mahasiswa-di-ptn-dibatasi/2017-11-29>

## **II**

# **SEJARAH SINGKAT BIAYA PENDIDIKAN TINGGI**

Banyak orang merasa sulit untuk masuk kuliah karena kendala biaya. Yang sudah masuk pun, tidak jarang masih terdapat kendala biaya juga. Kita seolah sudah terbiasa menghadapi realitas bahwa yang namanya kuliah ya harus membayarkan sejumlah uang, yang tentu saja tidak murah, per semesternya. Pada umumnya orang-orang menganggap itu hal yang biasa saja dan masuk akal. Ketika tidak mampu bayar, ada beasiswa. Tidak bisa mengakses beasiswa? Ada keringanan, ada penyesuaian kelompok UKT, bisa cari pinjaman, ataupun kuliah sambil kerja. Bahkan jika pada akhirnya seseorang harus berhenti kuliah karena kendala biaya, maka barangkali memang itu nasib yang terbaik baginya. Cara berpikir seperti ini yang masih diamini oleh kebanyakan orang-orang dalam memandang biaya pendidikan tinggi.

Jika anda telah membaca tulisan saya di bab 1, tentu mahalnnya biaya pendidikan merupakan sebuah masalah. Semakin mahal biayanya, semakin sedikit orang yang bisa mengakses pendidikan tinggi. Padahal dengan mengikuti pendidikan tinggi, seseorang bisa mengembangkan diri sekaligus membangun bangsanya. Jelas bahwa mahalnnya biaya pendidikan tinggi merupakan penghambat bagi kemajuan bangsa.



Ada kecenderungan biaya pendidikan tinggi terus meningkat dari tiap angkataannya. Kita ambil contoh dalam sistem UKT. Mahasiswa PTN angkatan 2013 hanya perlu membayar UKT per semesternya, tanpa biaya-biaya yang lain seperti Uang Pangkal<sup>13</sup>, Kuliah Kerja Nyata (KKN), Praktek Kerja Lapangan (PKL), tes kemampuan bahasa inggris, yudisium, wisuda, dan sebagainya. Karena memang UKT adalah sistem pembayaran satu pintu berdasarkan Permendikbud No. 55 Tahun 2013.

Namun kini berdasarkan Pasal 7 Permenristekdikti No. 39 Tahun 2017, suatu PTN dapat menarik pungutan di luar UKT untuk biaya KKN. Kemudian dalam prakteknya, beberapa PTN mulai menarik lagi pungutan-pungutan di luar UKT seperti biaya praktek kerja lapangan, tes kemampuan bahasa inggris, yudisium, wisuda, dan sebagainya.

Penambahan biaya-biaya di luar UKT secara langsung telah meningkatkan biaya pendidikan tinggi itu sendiri. Karena biaya pendidikan tinggi kini tidak hanya UKT, tapi juga biaya KKN, praktek kerja lapangan, tes kemampuan bahasa Inggris, yudisium, wisuda, dan sebagainya. Apa yang tadinya tunggal, kini menjadi jamak. Semakin jamak pungutannya, semakin besar pengeluarannya.

Dari penjabaran singkat di atas, menunjukkan bahwa semakin mahal biaya pendidikan tinggi dapat ditelaah berdasarkan sejarah kebijakannya. Terbitnya suatu kebijakan tentang biaya pendidikan tinggi sedikit banyak dilatarbelakangi oleh kebijakan-kebijakan biaya pendidikan tinggi yang sebelumnya. Jadi, apakah kuliah memang selalu mahal? Untuk menjawabnya, maka kita akan coba lacak sejarah

---

<sup>13</sup>Sering disebut Uang Gedung, Sumbangan Pembangunan, Sumbangan Murni, dsb.

singkat biaya pendidikan tinggi sejak republik ini masih belia. Karena ini hanyalah sejarah singkat, maka saya tidak akan menjelaskan secara mendetail segala sesuatunya di sini. Nanti akan ada bab tersendiri untuk mengkaji kebijakan sistem biaya pendidikan tinggi yang selama ini berlaku. Bagian berikut tidak membahas sistem biaya pendidikan tinggi di Perguruan Tinggi Swasta (PTS) karena masing-masing PTS memang memiliki sistem biaya pendidikan tinggi sendiri-sendiri, yang tidak menjadi jangkauan saya saat ini.

## **Kebijakan Biaya Pendidikan Tinggi Era Sukarno**

Republik Indonesia telah memiliki perhatian besar pada pendidikan sejak awal pendiriannya. Penyelenggaraan pendidikan bertujuan untuk, sebagaimana dicantum dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Mencerdaskan kehidupan bangsa dari apa? Dari mentalitas kolonial dan feodal yang tertumpuk sebelum datangnya kemerdekaan.

Di era ini, terdapat dua Undang-Undang (UU) yang dapat menggambarkan sistem biaya pendidikan tinggi pada waktu itu. Yang pertama adalah UU No. 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah. UU ini sempat tidak bisa diberlakukan secara mulus karena pada waktu itu berkali-kali Indonesia mengalami gejolak sosial, politik, dan ketatanegaraan. Baru pada 1954, UU ini dapat diberlakukan.

Dalam UU tersebut penyelenggaraan pendidikan dimaksudkan untuk menyiapkan orang-orang yang dapat memberi kepemimpinan dalam masyarakat, memajukan ilmu pengetahuan, dan kemajuan hidup kemasyarakatan. Karakter dari pendidikan pada waktu itu adalah nasional dan

demokratis. Nasional, artinya bersumber dari kepribadian dan kebudayaan bangsa sendiri. Hal ini dimaksudkan untuk menumbuhkan rasa percaya diri akan identitas kebangsaan yang waktu itu baru berdiri. Pendidikan yang berkarakter nasional juga mendorong agar dapat menggali sejarah bangsa Indonesia, dari sudut pandang bangsa Indonesia itu sendiri. Diatur pula bahwa bahasa pengantar dalam setiap pengajaran ialah bahasa Indonesia. Kedua, berkarakter demokratis, artinya setiap peserta didik akan dididik secara demokratis yang bertujuan menjadikan manusia yang demokratis pula. Proses pendidikan juga harus berlangsung secara demokratis, tidak secara imperatif, melainkan atas kemauan sendiri, atas rasa kemerdekaan dan inisiatif sendiri. Demokrasi pendidikan juga mengatur bagaimana agar setiap orang berhak untuk mengikuti pendidikan. Kekurangan biaya tidak boleh menjadi halangan. Pemerintah harus memberi tunjangan-tunjangan bagi pelajar yang tidak mampu, baik itu dengan beasiswa, pekerjaan, asrama, dan sebagainya.

Yang kedua adalah UU No. 22 Tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi. UU ini mengatur pendidikan yang lebih khusus ke perguruan tinggi. Dalam UU ini, diatur bahwa tujuan perguruan tinggi adalah untuk :

1. Membentuk manusia susila yang berjiwa Pancasila dan bertanggung jawab akan terwujudnya masyarakat sosialis Indonesia yang adil dan makmur, materiil dan spiritual;
2. Menyiapkan tenaga yang cakap untuk memangku jabatan yang memerlukan pendidikan tinggi dan yang cakap berdiri sendiri dalam memelihara dan memajukan ilmu pengetahuan;

3. Melakukan penelitian dan usaha kemajuan dalam lapangan ilmu pengetahuan, kebudayaan dan kehidupan kemasyarakatan.

UU Nomor 22 Tahun 1961 lahir pada masa demokrasi terpimpin. Waktu itu Sukarno sangat tertarik dengan ide-ide sosialisme. Sukarno memaknai sosialisme sebagai masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila. Berdikari (berdiri di atas kaki sendiri) adalah prinsip untuk membangun masyarakat yang demikian. Negara secara aktif membangun dan mengkonsolidasikan sendiri perusahaan-perusahaan dalam negeri dan menasionalisasi perusahaan-perusahaan peninggalan kolonial Belanda. Negara tidak menunggu datangnya investasi dari pemodal asing.

Bagaimana dengan sistem biaya pendidikan tinggi pada saat itu? Berikut gambarannya :

*“Sejak 1950 pemerintah mengadakan program wajib belajar yang bebas dari pungutan biaya belajar. Bahkan, bagi siswa yang masuk sekolah menengah pertama (SMP), sekolah menengah atas (SMA), dan universitas, pada masa pemerintahan Sukarno, hampir tidak dipungut biaya juga. Begitu juga sekolah bagi para calon guru. Para siswa sekolah ini diberi ikatan dinas dan ditampung di sebuah asrama yang telah disediakan. Para dosen diberi perumahan dan setiap universitas negeri dibangun asrama untuk para mahasiswa.”<sup>14</sup>*

Kutipan di atas bagi saya telah cukup menggambarkan secara singkat kebijakan tentang biaya pendidikan tinggi pada

---

<sup>14</sup> Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Buku IX, 2010, hlm 34.

waktu era Presiden Sukarno. Memang, baik dalam UU No. 4 Tahun 1950 maupun UU No. 22 Tahun 1961, tidak diatur bahwa penyelenggaraan pendidikan tinggi ialah gratis. Dalam ketentuannya bahkan diatur sebagai berikut :

### **Pasal 23**

Disemua sekolah negeri, ketjuali sekolah rendah dan sekolah luar biasa, murid-murid membajar uang sekolah jang ditetapkan menurut kekuatan orang tuaaja.

### **Pasal 25**

Murid-murid jang ternjata pandai, tetapi tidak mampu membajar uang sekolah dan uang alat-alat peladjaran, dapat dibebaskan dan pembajaran biaja itu. Aturan tentang pembebasan ini ditetapkan oleh Menteri Pendidikan, Pengadjaran dan Kebudayaan.

Sekilas, hal demikian seperti tidak ada bedanya dengan sistem biaya pendidikan tinggi yang sekarang ini. Semua wajib membayar biaya pendidikan sesuai kemampuan ekonominya. Bagi yang tidak mampu tapi berprestasi, dapat berkesempatan memperoleh beasiswa.

Lantas apa yang mendorong penyelenggaraan pendidikan waktu itu dapat menggratiskan biaya pendidikan? Dalam UU No. 4 Tahun 1950 memungkinkan penggratiskan biaya pendidikan bagi murid yang bersedia untuk bekerja pada pemerintah setelah dia lulus :

## **Pasal 19 ayat (2)**

Untuk beberapa matjam sekolah dapat diadakan peraturan pemberian sokongan kepada murid-murid, dengan perdjandjian bahwa murid-murid itu sesudah tamat beladjar akan bekerdja dalam djawatan Pemerintah untuk waktu jang ditetapkan.

## **Penjelasan Pasal 19**

Kesempatan menerima sokongan matjam ini (tundjangan ikatan dinas) diadakan buat semua murid, mampu atau tidak mampu, asal sadja mau berdjandji akan bekerdja kelak dalam djawatan Pemerintah. Aturan ini diadakan mengingat keperluan Pemerintah akan tenaga-tenaga pegawai.

Ketentuan untuk bekerja bagi pemerintah setelah lulus juga didorong oleh pemerintah dengan menerbitkan UU No. 8 Tahun 1961 tentang Wajib Kerja Sarjana dan Peraturan Pemerintah (PP) No. 237 Tahun 1961 tentang Dewan Penempatan Sarjana. Lulusan perguruan tinggi memiliki kewajiban untuk bekerja pada pemerintah atau perusahaan yang ditunjuk pemerintah selama tiga tahun berturut-turut. Seorang lulusan ditempatkan sesuai minat dan bakatnya oleh Dewan Penempatan Sarjana yang diketuai oleh Menteri Perburuhan. Sanksi bagi lulusan yang tidak menempuh kewajiban ini adalah pidana kurungan selama 9 (sembilan) bulan.

Dari segi pembiayaannya, sistem pendidikan di era Sukarno berupaya untuk menyeimbangkan antara *input* dan *output* peserta didiknya. Ketika berproses dalam kegiatan

belajar mengajar, mereka disubsidi penuh dari anggaran negara. Ketika lulus, mereka diwajibkan untuk mengabdikan pada negara. Secara tidak langsung setelah lulus mereka sama saja mengganti biaya yang mereka nikmati sebelumnya dari subsidi negara.

## **Kebijakan Biaya Pendidikan Tinggi di Era Suharto**

UU yang mengatur mengenai penyelenggaraan pendidikan tidaklah dicabut setidaknya sampai 1989. Sehingga pada awal-awal kepemimpinan Suharto, pemerintah masih memanggul UU tentang pendidikan warisan dari Sukarno yaitu UU No. 4 Tahun 1950 dan UU No. 22 Tahun 1961. Hanya saja, pemerintahan Suharto kemudian menerbitkan UU No. 25 Tahun 1968 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Penetapan dan Peraturan Presiden Republik Indonesia. Suharto mencabut semua ketetapan dan peraturan yang dibuat oleh Sukarno pasca Dekrit Presiden 1959. Padahal Peraturan Pemerintah diperlukan agar sebuah UU dapat dilaksanakan sampai pada tataran teknis. Maka dengan demikian UU No. 4 Tahun 1950 maupun UU No. 22 Tahun 1961 pun meskipun tidak dicabut, tetap tidak dapat dilaksanakan sebagaimana sewaktu era Sukarno karena tidak ada peraturan pelaksanaannya.

Prinsip-prinsip sosialis juga telah ditiadakan di era Suharto. Pada era Suharto, perusahaan-perusahaan swasta asing maupun dalam negeri mulai mendominasi perekonomian nasional. Hal ini memungkinkan melalui diterbitkannya UU Penanaman Modal Asing, UU Pertambangan, dan UU Kehutanan.

Karena prinsip-prinsip sosialis telah ditiadakan, maka pemberian subsidi pada sektor pendidikan juga tidak lagi sebesar era Sukarno. Mulai mendominasinya perusahaan-perusahaan swasta juga membuat kebijakan penggratisan biaya pendidikan bagi siswa dan mahasiswa ikatan dinas menjadi tidak relevan (kecuali ikatan dinas pemerintah). Pada era Suharto lah mulai diperkenalkan Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP) sejak 1968. Masyarakat atau orang tua murid dibebani membayar biaya belajar, termasuk bagi anak yang masuk Sekolah Dasar (SD).<sup>15</sup>

Meski tidak lagi gratis, bisa dibilang biaya pendidikan tinggi di era Suharto masih terjangkau bagi anggapan masyarakat pada waktu itu. SPP di Universitas Gadjah Mada misalnya, pada 1982 hanya sebesar Rp18.000,00 per semester untuk jurusan sosial dan Rp24.000,00 per semester untuk jurusan eksakta<sup>16</sup>, yang jika dikonversi nilainya dengan rupiah saat ini adalah sekitar Rp400.000,00 rupiah per semester untuk jurusan sosial dan Rp550.000,00 per semester untuk jurusan eksakta.<sup>17</sup>

Pada tahun 1989, Suharto menerbitkan UU No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dari sini barulah ditegaskan bahwa pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah, peserta didik atau keluarganya, dan masyarakat. Tanggung jawab ini termasuk dalam hal menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan. Dalam Penjelasan pasal 25 dicantumkan sebagai berikut :

---

<sup>15</sup> *Loc.Cit*

<sup>16</sup> Darmaningtyas, Edi Subkhan, dan Fahmi Panimbang, *Melawan Liberalisasi Pendidikan*, Madani, Malang, 2014, hal. 1.

<sup>17</sup> Saya mengkonversi nilai rupiah menggunakan layanan dari : [https://www.simulasikredit.com/simulasi\\_past\\_value.php](https://www.simulasikredit.com/simulasi_past_value.php)



*Pada dasarnya pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara keluarga, masyarakat dan Pemerintah, yang berlaku juga dalam hal biaya penyelenggaraan pendidikan. Pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah pada dasarnya peserta didik ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan yang jumlahnya ditetapkan menurut kemampuan orang tua atau wali peserta didik. Pada jenjang pendidikan yang dikenakan ketentuan wajib belajar, biaya penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah merupakan tanggung jawab Pemerintah, sehingga peserta didik tidak dikenakan kewajiban untuk ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan. Peserta didik pada jenjang pendidikan lainnya yang ternyata memiliki kecerdasan luar biasa tetapi tidak mampu ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan dapat dibebaskan dari kewajiban tersebut. Pembebanan biaya tambahan yang tidak langsung berhubungan dengan kegiatan belajar-mengajar tidak dibenarkan.*

## **Kebijakan Biaya Pendidikan Tinggi 1999-2012**

Pada tahun 1998 rezim Orde Baru Suharto lengser. Agenda besar setelah lengsernya Suharto adalah reformasi dalam hal politik, hukum, ekonomi, termasuk pendidikan tinggi. Salah satu tuntutan dalam agenda reformasi adalah desentralisasi dan otonomi pemerintahan, karena selama ini pemerintahan Suharto dianggap terlalu sentralistik dan bahkan militeristik. Dunia pendidikan tinggi juga termasuk yang mendesak desentralisasi dan otonomi. Perguruan tinggi

diharapkan dapat semakin mandiri dalam mengelola dirinya sendiri alias otonomi.

Bentuk nyata dari otonomi perguruan tinggi dalam hal biaya pendidikan adalah munculnya fenomena tentang Uang Pangkal, atau bisa juga disebut Uang Gedung, Sumbangan Pembangunan Institusi, Biaya Pembangunan Fasilitas, dan sebagainya. Uang Pangkal adalah pungutan selain SPP yang ditarik pada awal penerimaan mahasiswa baru. Jika SPP dibayar tiap semester, maka Uang Pangkal hanya dibayar sekali saja di semester pertama. Uang Pangkal dikelola oleh suatu perguruan tinggi secara otonom dengan alasan untuk pengembangan kampus seperti membangun sarana dan prasarana. Besaran nominal Uang Pangkal ini bermacam-macam. Biasanya nominal Uang Pangkal untuk mahasiswa yang masuk lewat seleksi nasional akan lebih rendah ketimbang yang masuk lewat jalur lokal/mandiri. Bahkan berkembang sebuah rumor pula bahwa semakin besar nominal Uang Pangkalnya, maka semakin besar pula peluang bagi seseorang untuk lolos seleksi penerimaan mahasiswa baru.

Sebagai gambaran, saya akan memberi contoh berapa nominal Uang Pangkal dari beberapa pengakuan beberapa alumni yang saya tanyakan, serta jika nilai rupiahnya pada waktu itu dikonversikan dalam nilai rupiah yang sekarang. Salah seorang alumni Ilmu Pemerintahan Unpad angkatan 1999, ia harus merogoh kocek sejumlah Rp900.000,00 untuk Uang Pangkal, dengan SPP Rp225.000,00 per semester. Jika dikonversikan ke nilai rupiah yang sekarang, maka Uang Pangkalnya sama dengan sekitar 3 juta rupiah, dan SPP sekitar 760 ribu rupiah.

Tiga belas tahun kemudian, mahasiswa Ilmu Pemerintahan Unpad angkatan 2012 membayar Uang Pangkal sejumlah Rp8.000.000,00, dan SPP Rp2.000.000,00 per semester. Jika dikonversikan ke nilai rupiah yang sekarang, maka Uang Pangkalnya menjadi sekitar 10,4 juta rupiah, dan SPP 2,6 juta rupiah.

Kesaksian lain datang dari alumni Sosiologi Unsoed angkatan 2003. Uang Pangkalnya adalah Rp800.000,00 dan SPP Rp250.000,00. Jika dikonversikan ke nilai rupiah yang sekarang, maka Uang Pangkalnya menjadi sekitar 1,9 juta rupiah, dan SPP 600 ribu rupiah.

Delapan tahun kemudian, mahasiswa Sosiologi Unsoed angkatan 2011 ditariki Uang Pangkal sebesar Rp3.300.000,00 (bernama Biaya Fasilitas Pendidikan – BFP), SPP Rp850.000,00 dan pungutan lain bernama Sumbangan Pembangunan Institusi (SPI) sebesar Rp1.000.000,00 (yang dibayar empat kali dari semester 1 sampai semester 4). Jika dikonversikan ke nilai rupiah yang sekarang, maka Uang Pangkalnya menjadi sekitar 1,4 juta rupiah, SPP 1,1 juta rupiah, dan SPI sejumlah 1,3 juta rupiah.

Kenaikan biaya kuliah dan Uang Pangkal juga terjadi di Universitas Gadjah Mada :

**Tabel 1**  
**Perkembangan Biaya Pendidikan di UGM<sup>18</sup>**

<b>No</b>	<b>Tahun</b>	<b>Kebijakan</b>	<b>Biaya (Rp)</b>
1	2000/2001	SPP	400.000
2	2001/2002	SPP	500.000
3	2002/2003	SPP	500.000
		Biaya Operasional Pendidikan (BOP)	750.000 (eksak) 500.000 (noneksak)
4	2003/2004	SPP	500.000
		BOP	750.000 (eksak) 500.000 (noneksak)
		Sumbangan Peningkatan Mutu Akademik (SPMA)	0-100.000.000
5	2004/2005 dan 2005/2006	SPP	500.000
		SPMA	0-100.000.000
		BOP variabel (maksimal 18 SKS)	75.000/SKS/semester (eksak) 60.000/SKS/semester (noneksak)
6	2006/2007	SPP	500.000
		SPMA	0-100.000.000
		BOP variabel penuh (sesuai SKS yang diambil)	75.000/SKS/semester (eksak) 60.000/SKS/semester (noneksak)
7	2007/2008	SPP	500.000
		SPMA	5.000.000-100.000.000
		BOP variabel penuh	75.000/SKS/semester (eksak) 60.000/SKS/semester (noneksak)

<sup>18</sup> Balairung Koran edisi khusus 2008, hlm 21, sebagaimana disadur dalam Darmaningtyas, Edi Subkhan, dan Fahmi Panimbang, *Op.Cit.*, hlm 67.

Uang Pangkal, biasanya memiliki dasar hukum berupa Surat Keputusan maupun Peraturan Rektor. Dasar hukum Uang Pangkal biasanya berpayung pada pasal 114 dan 115 PP Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi yang menyatakan sebagai berikut :

### **Pasal 114**

- (1) Pembiayaan perguruan tinggi dapat diperoleh dari sumber pemerintah, masyarakat dan pihak luar negeri.
- (2) Penggunaan dana yang berasal dari Pemerintah baik dalam bentuk anggaran rutin maupun anggaran pembangunan serta subsidi diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Dana yang diperoleh dari masyarakat adalah Perolehan dana perguruan tinggi yang berasal dari sumber-sumber sebagai berikut:
  - a. Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP);
  - b. biaya seleksi ujian masuk perguruan tinggi;
  - c. hasil kontrak kerja yang sesuai dengan peran dan fungsi perguruan tinggi;
  - d. hasil penjualan produk yang diperoleh dari penyelenggaraan pendidikan tinggi;
  - e. sumbangan dan hibah dari perorangan, lembaga Pemerintah atau lembaga non-pemerintah; dan
  - f. penerimaan dari masyarakat lainnya.

### **Pasal 115**

- (1) Otonomi dalam bidang keuangan bagi perguruan tinggi yang diselenggarakan Pemerintah mencakup kewenangan untuk menerima,

menyimpan dan menggunakan dana yang berasal secara langsung dari masyarakat.

## **Kebijakan Biaya Pendidikan Tinggi Era UKT**

Besarnya nominal Uang Pangkal dirasa memberatkan secara finansial bagi sebagian orang tua mahasiswa. Belum lagi di perjalanan, kerap ada pungutan-pungutan lain seperti pungutan untuk praktek kerja lapangan, beli jas almamater, beli jas laboratorium, biaya KKN, yudisium, wisuda, dan sebagainya.

Akhirnya Menteri Pendidikan dan Kebudayaan membuat kebijakan sistem biaya pendidikan tinggi yang sampai saat ini terus digunakan, yaitu Uang Kuliah Tunggal (UKT). UKT dimaksudkan agar mahasiswa ataupun orang tua yang membiayainya hanya perlu membayar biaya pendidikan tinggi sekali pada tiap semester, tanpa ada pungutan-pungutan yang lainnya.

Adapun UKT pertama kali berlandaskan pada Surat Edaran (SE) Dikti No. 21/ E/T/2012, dan SE Dikti No. 274/E/T/2012. Selain itu juga ada SE No. 305/E/T/2012 tentang Larangan Kenaikan Biaya pendidikan tinggi. Peraturan yang melandasi UKT telah berkali-kali berganti, antara lain Permendikbud No. 55 Tahun 2013, Permendikbud No. 73 Tahun 2014, Permenristekdikti No. 22 Tahun 2015, Permenristekdikti No. 39 Tahun 2016, Permenristekdikti No. 39 Tahun 2017, dan yang terakhir Kepmenristekdikti No. 91 Tahun 2018.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Pada edisi cetak pertama, Kepmenristekdikti No. 91 Tahun 2018 belum terbit sebab penulis menyelesaikan naskah pada Maret 2018 sedangkan aturan tersebut baru terbit tanggal 3 bulan April.

Nominal UKT ini bermacam-macam tergantung pilihan jurusan dan kelompok UKT-nya. Nominal-nominal tersebut muncul dari besaran Biaya Kuliah Tunggal (BKT) di tiap-tiap PTN. Yang dimaksud dengan BKT adalah keseluruhan biaya operasional yang terkait langsung dengan proses pembelajaran mahasiswa per semester pada program studi di PTN. BKT digunakan sebagai dasar penetapan biaya yang dibebankan kepada masyarakat dan Pemerintah. Artinya UKT yang dibayar oleh mahasiswa hanyalah untuk mendanai sebagian biaya operasionalnya, atau dengan kata lain mendanai sebagian BKT, karena sebagiannya lagi dibiayai pemerintah.

Pengelompokkan UKT dirancang oleh masing-masing PTN untuk kemudian ditetapkan oleh Menteri. Pengelompokkan UKT ini dimaksudkan untuk menyesuaikan biaya UKT dengan kemampuan ekonomi mahasiswa, orang tuanya, atau pihak lain yang membiayainya. Untuk menentukan suatu mahasiswa berada di UKT kelompok yang mana, mekanisme hal ini diatur oleh masing-masing PTN. Ada yang ditentukan berdasarkan slip gaji orang tua, struk tagihan listrik, foto rumah, jumlah tanggungan keluarga, dan sebagainya.

Berikut adalah contoh penerapan UKT di jurusan Pendidikan Dokter Universitas Jenderal Soedirman, dengan BKT Rp22.319.000,00 :

1. UKT Kelompok I : Rp500.000,00
2. UKT Kelompok II : Rp1.000.000,00
3. UKT Kelompok III : Rp7.100.000,00
4. UKT Kelompok IV : Rp9.450.000,00
5. UKT Kelompok V : Rp15.000.000,00
6. UKT Kelompok VI : Rp16.500.000,00
7. UKT Kelompok VII : Rp17.500.000,00

Sebagai perbandingan, contoh lain di jurusan Pendidikan Dokter Universitas Mataram, dengan BKT Rp22.319.000,00 :

1. UKT Kelompok I : Rp500.000,00
2. UKT Kelompok II : Rp1.000.000,00
3. UKT Kelompok III : Rp8.750.000,00
4. UKT Kelompok IV : Rp15.000.000,00
5. UKT Kelompok V : Rp20.000.000,00
6. UKT Kelompok VI : Rp22.000.000,00

Contoh lain di jurusan Manajemen Universitas Negeri Semarang, dengan BKT Rp6.472.000,00 :

1. UKT Kelompok I : Rp500.000,00
2. UKT Kelompok II : Rp1.000.000,00
3. UKT Kelompok III : Rp3.000.000,00
4. UKT Kelompok IV : Rp4.100.000,00
5. UKT Kelompok V : Rp5.100.000,00
6. UKT Kelompok VI : Rp5.800.000,00
7. UKT Kelompok VII : Rp6.400.000,00

Contoh di jurusan Manajemen Universitas Tanjungpura, dengan BKT Rp7.443.000,00 :

1. UKT Kelompok I : Rp500.000,00
2. UKT Kelompok II : Rp1.000.000,00
3. UKT Kelompok III : Rp2.050.000,00
4. UKT Kelompok IV : Rp3.550.000,00
5. UKT Kelompok V : Rp4.600.000,00

Seperti yang sempat dijelaskan di awal, biaya pendidikan tinggi pada sistem UKT ini cenderung semakin ke sini semakin bertambah karena diperluasnya pungutan-pungutan di luar



UKT. Mahasiswa Universitas Negeri Makassar misalnya, pada tahun 2018 pernah memprotes kebijakan KKN berbayar yang nominalnya sebesar Rp415.000,00 sampai Rp590.000,00. Atau barangkali kita masih ingat pada Mei 2016, mahasiswa-mahasiswa di berbagai PTN (Undip, UNJ, UGM, Unsoed, Unud, Unnes, Unesa, dsb) memprotes kebijakan mengenai akan diberlakukannya kembali Uang Pangkal di kampus masing-masing.

Di kampus-kampus yang berstatus Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN BH), ada otonomi yang lebih luas dalam pengelolaan dan mencari dana dari masyarakat. PTN BH diperbolehkan untuk menentukan sendiri sistem biaya pendidikan tingginya tanpa melalui penetapan Menteri. Contohnya seperti di Universitas Indonesia, yang menggunakan sistem biaya pendidikan tinggi bernama Biaya Operasional Pendidikan dan Biaya Pendidikan Berkeadilan. Hal ini dapat dilakukan karena pendanaan PTN BH yang diperoleh dari biaya pendidikan tidak termasuk sebagai penerimaan negara bukan pajak (PNBP).<sup>20</sup> Artinya, uang yang masuk ke PTN BH tidak disetor ke kas negara, melainkan dikelola secara otonom oleh PTN BH itu sendiri. Karena bukan sebagai PNBP, maka PTN BH boleh menggunakan sistem biaya pendidikan tersendiri, sepanjang prinsipnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan seperti memperhatikan kemampuan ekonomi mahasiswa, capaian standar nasional pendidikan tinggi, jenis program studi, indeks kemahalan wilayah, perhitungan standar satuan biaya operasional PTN BH, penerimaan PTN BH, dan efisiensi serta mutu PTN.

---

<sup>20</sup> Pasal 11 PP Nomor 26 Tahun 2015

## **Biaya Pendidikan Tinggi Cenderung Semakin Tinggi**

Di muka, saya sedikit mengulas bahwa UKT semakin bertambah mahal karena dibolehkannya PTN melakukan pungutan-pungutan di luar UKT. Tapi jika kita lihat dari jangkauan yang lain, dilihat dari sejarah biaya pendidikan tinggi misalnya, sejak era Sukarno sampai sekarang ini biaya pendidikan tinggi mengalami peningkatan biaya yang luar biasa. Setelah nilai tukar rupiahnya dikonversikan ke nilai tukar rupiah yang sekarang, ternyata memang terbukti biaya pendidikan tinggi yang sekarang lebih mahal yang dulu.

Semakin mahalnya biaya pendidikan tinggi ternyata seiring dengan semakin berkurangnya peran pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi. Pada era Sukarno, biaya pendidikan menjadi sangat murah bahkan gratis. Pada era Suharto, masyarakat mulai ikut dijadikan pihak yang bertanggung jawab terhadap pembiayaan pendidikan sehingga mulai dikenal SPP. Pada tahun 1999-2012, perguruan-perguruan tinggi diperbolehkan menarik dana dari masyarakat untuk dikelola secara otonom. Mulai ada pungutan di luar SPP seperti Uang Pangkal. Sejak 2013, pembayaran Uang Pangkal, SPP dan biaya lainnya diintegrasikan menjadi satu pintu bernama UKT, yang kemudian pada gilirannya masih tetap ada pungutan-pungutan di luar UKT.

Perjalanan historis sistem biaya pendidikan tinggi dari masa ke masa menunjukkan bahwa biaya pendidikan tinggi tidaklah selalu mahal. Indonesia pernah memiliki pengalaman di mana pendidikan tinggi bisa diakses dengan harga yang terjangkau. Jadi apakah kuliah itu selalu mahal? Tidak. Tapi jika dibilang pendidikan tinggi sekarang ini cenderung semakin mahal, itu benar adanya. Tapi kecenderungan ini terjadi

sepanjang disituasikan oleh hubungan yang menunjangnya, dalam hal ini biaya pendidikan tinggi disituasikan oleh hubungan antara pemerintah dengan institusi perguruan tinggi. Pada suatu masa hubungan itu pernah bersifat sentralistik, dan di masa yang lain hubungan itu memberikan otonomi kepada perguruan tinggi untuk memungut dana dari mahasiswa, sehingga mahasiswa menjadi membayar lebih mahal.

# III

## GAGASAN IDEAL UKT

Pada tulisan sebelumnya, kita sudah sedikit bernostalgia dan mendapat gambaran betapa biaya pendidikan tinggi di masa lalu sangatlah murah dibandingkan masa kini. Sekarang kita akan membahas masalah biaya pendidikan tinggi yang ada di depan mata kita, yaitu UKT. Kita akan mengulas sedikit tentang awal kemunculannya, apa sebenarnya tujuan UKT, dan bagaimana mekanisme kerjanya.

### **Bermula Dari Pungutan Uang Pangkal**

Kita telah mengulas tentang Uang Pangkal sebelumnya, jadi saya hanya akan memaparkan sedikit tentang kemunculannya, dan analisis terhadapnya. Perlu dicatat bahwa saya menggunakan analisis untuk Uang Pangkal ini dengan landasan hukum yang berlaku sebelum adanya UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Ini dilakukan karena setelah UU Pendidikan Tinggi terbit, rezim Uang Pangkal kemudian berganti menjadi rezim UKT.

Uang Pangkal, atau bisa juga disebut Uang Gedung, Sumbangan Pembangunan Institusi, Biaya Pembangunan Fasilitas, dan sebagainya, adalah pungutan selain SPP yang ditarik pada awal penerimaan mahasiswa baru. Jika SPP dibayar tiap semester, maka Uang Pangkal hanya dibayar sekali saja di semester pertama. Uang Pangkal dikelola oleh suatu PTN secara otonom dengan alasan untuk pengembangan kampus seperti membangun sarana dan

prasarana semisal pembangunan gedung baru. Besaran nominal Uang Pangkal ini bermacam-macam. Biasanya nominal Uang Pangkal untuk mahasiswa yang masuk lewat seleksi nasional akan lebih rendah ketimbang yang masuk lewat jalur lokal/mandiri. Bahkan berkembang sebuah rumor pula bahwa semakin besar nominal Uang Pangkalnya, maka semakin besar pula peluang bagi seseorang untuk lolos seleksi penerimaan mahasiswa baru. Jika Uang Pangkal ini tidak dibayarkan, maka seseorang tidak dapat melanjutkan ke tahap penerimaan mahasiswa baru.

Uang Pangkal, biasanya memiliki dasar hukum berupa Surat Keputusan maupun Peraturan Rektor. Dasar hukum Uang Pangkal biasanya berpayung pada pasal 114 dan 115 PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi yang menyatakan sebagai berikut :

### **Pasal 114**

- (1) Pembiayaan perguruan tinggi dapat diperoleh dari sumber pemerintah, masyarakat dan pihak luar negeri.
- (2) Penggunaan dana yang berasal dari Pemerintah baik dalam bentuk anggaran rutin maupun anggaran pembangunan serta subsidi diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Dana yang diperoleh dari masyarakat adalah Perolehan dana perguruan tinggi yang berasal dari sumber-sumber sebagai berikut :
  - a. Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP);
  - b. biaya seleksi ujian masuk perguruan tinggi;
  - c. hasil kontrak kerja yang sesuai dengan peran dan fungsi perguruan tinggi;

- d. hasil penjualan produk yang diperoleh dari penyelenggaraan pendidikan tinggi;
- e. sumbangan dan hibah dari perorangan, lembaga Pemerintah atau lembaga non-pemerintah; dan
- f. penerimaan dari masyarakat lainnya.

## **Pasal 115**

Otonomi dalam bidang keuangan bagi perguruan tinggi yang diselenggarakan Pemerintah mencakup kewenangan untuk menerima, menyimpan dan menggunakan dana yang berasal secara langsung dari masyarakat.

Wewenang untuk memungut dana dari masyarakat dijadikan landasan untuk memungut Uang Pangkal. Padahal, di sisi lain ada pula berbagai aturan yang telah membatasi mengenai pungutan Uang Pangkal. Dalam Pasal 52 huruf h PP No. 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, dinyatakan bahwa pungutan oleh satuan pendidikan dalam rangka memenuhi tanggung jawab peserta didik, orang tua atau walinya, tidak boleh dikaitkan dengan persyaratan akademik untuk penerimaan peserta didik. Namun dalam prakteknya, Uang Pangkal dijadikan syarat supaya seseorang bisa diterima di perguruan tinggi.

Dari segi sumber keuangan negara, karena Uang Pangkal dipungut oleh penyelenggara layanan publik, Uang Pangkal tergolong sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Hal ini sebagaimana diatur dalam Kepmenkeu No. 115 Tahun 2001 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada Perguruan Tinggi Negeri. Dalam Pasal 3

Kepmenkeu tersebut, disebutkan bahwa penerimaan yang diperoleh dari penyelenggaraan kegiatan pendidikan oleh PTN merupakan PNPB.

Dalam Pasal 3 ayat (2) UU No. 20 Tahun 1997 tentang PNPB, diatur bahwa setiap PNPB beserta besaran tarifnya harus diatur dengan undang-undang maupun peraturan pemerintah. Di sini letak kecacatan Uang Pangkal. Pada umumnya, Uang Pangkal hanya diatur melalui Surat Keputusan maupun Peraturan Rektor saja sebagai legitimasi untuk menarik dana kepada mahasiswa. Padahal, supaya bisa disebut PNPB, haruslah diatur dengan undang-undang maupun peraturan pemerintah, sebagaimana telah dijelaskan diatas. Terlebih, dalam Pasal 88 ayat (5) diatur bahwa, supaya menjadi legal, satuan biaya haruslah berdasar hukum pada peraturan menteri. Kegunaan legalitas demikian ialah agar setiap PNPB dapat dipertanggungjawabkan secara keuangan atau akuntabel. Ketika tidak ada legalitas berupa undang-undang ataupun PP, maka Pemerintah Pusat dalam hal ini Menteri Keuangan tidak mengetahui berapa jumlah uang yang sudah didapat oleh suatu PTN, dan bahkan tidak masuk pula ke kas negara. Hal-hal inilah yang membuat posisi Uang Pangkal menjadi jelas, bahwa ia merupakan pungli. Uang Pangkal memang berdasar hukum, akan tetapi dasar hukumnya itu bertentangan dengan dasar hukum yang lebih tinggi.

Dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 20 Tahun 1997 tentang PNPB juga diatur bahwa dalam pengenaan beban biaya pada masyarakat harus ada aspek keadilan. Adakah keadilan dalam pungutan Uang Pangkal? Pada tulisan sebelumnya kita sudah melihat bahwa nominal Uang Pangkal malah cenderung mengalami kenaikan. Uang Pangkal pada waktu itu sama

sekali tidak mencerminkan aspek keadilan, karena besaran Uang Pangkal yang harus ditanggung mahasiswa atau keluarganya, tidak disesuaikan dengan kemampuan ekonominya.

Besarnya nominal Uang Pangkal dirasa memberatkan secara finansial bagi sebagian orang tua mahasiswa. Belum lagi di perjalanan, kerap ada pungutan-pungutan lain seperti pungutan untuk praktek kerja lapangan, beli jas almamater, beli jas laboratorium, biaya KKN, yudisium, wisuda, dan sebagainya. Akhirnya Menteri Pendidikan dan Kebudayaan membuat kebijakan sistem biaya pendidikan tinggi yang sampai saat ini terus digunakan, yaitu Uang Kuliah Tunggal (UKT). UKT dimaksudkan agar mahasiswa ataupun orang tua yang membiayainya hanya perlu membayar biaya pendidikan tinggi sekali pada tiap semester, tanpa ada pungutan-pungutan yang lainnya.

## **Landasan dan Tujuan UKT**

Terbitnya UKT tidak bisa dipisahkan dari terbitnya UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, dan evaluasi atas kelemahan-kelemahan sistem biaya kuliah SPP dan penerapan Uang Pangkal. Pemerintah mencoba menyusun suatu sistem biaya kuliah yang harapannya bisa terjangkau bagi masyarakat. UU Pendidikan Tinggi, atau yang kemudian kerap disebut UU Dikti mengatur beberapa ketentuan yang menyangkut biaya kuliah :

1. Pada Pasal 73, diatur bahwa perguruan tinggi dilarang mengkaitkan penerimaan mahasiswa baru dengan tujuan komersial. Hal ini merupakan antisipasi agar tak ada jual



beli kursi dengan cara berlomba-lomba meninggikan sumbangan seperti halnya pada rezim Uang Pangkal sebelumnya.

2. Mahasiswa, masyarakat, atau warga negara bukan lagi pihak yang “wajib” dan “bertanggung jawab” mendanai penyelenggaraan pendidikan tinggi. Tadinya, pada UU Sisdiknas dan PP Pendidikan Tinggi diatur :
  - a. Bahwa pendidikan (termasuk pendidikan tinggi) menjadi tanggung jawab setiap warga negara dalam penyelenggaraannya (Pasal 6 UU Sisdiknas);
  - b. Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat (Pasal 46 UU Sisdiknas);
  - c. Mahasiswa wajib ikut menanggung penyelenggaraan pendidikan tinggi, kecuali yang dibebaskan dari kewajiban tersebut (Pasal 110 PP Pendidikan Tinggi).Sedangkan pada UU Dikti, tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan tinggi dipegang oleh Menteri (Pasal 73 ayat (1)) atau dengan kata lain oleh Pemerintah Pusat. Sementara jika mahasiswa atau orang tuanya ikut membiayai, maka itu disesuaikan dengan kemampuan ekonominya (Pasal 76 ayat (3)).
3. Mahasiswa tidak boleh dibebankan atas biaya investasi dan pengembangan. Pada Pasal 88 ayat (3) diatur bahwa biaya kuliah yang ditanggung oleh mahasiswa ditetapkan berdasarkan standar satuan biaya operasional pendidikan tinggi. Adapun yang dimaksud dengan biaya operasional adalah biaya penyelenggaraan pendidikan tinggi di luar investasi dan pengembangan (semisal pembangunan sarana dan prasarana). Ketentuan ini membuat mahasiswa seharusnya tidak boleh dibebankan Uang Pangkal yang biasanya digunakan untuk pembangunan sarana prasarana dan pengembangan.
4. Penentuan standar biaya operasional perguruan tinggi (sebagai landasan biaya kuliah) disesuaikan berdasarkan

capaian standar nasional pendidikan tinggi, jenis program studi, dan indeks kemahalan wilayah.

Adapun UKT pertama kali berlandaskan pada SE Dikti No. 21/ E/T/2012, dan SE Dikti No. 274/E/T/2012. Selain itu juga ada SE No. 305/E/T/2012 tentang Larangan Kenaikan Biaya pendidikan tinggi. Namun peraturan pertama kali yang secara tegas menerapkan UKT se-nasional adalah Permendikbud No. 55 Tahun 2013. Pada tanggal 2 Juni 2012, Rektor se-Indonesia berkumpul bersama Dirjen Pendidikan Tinggi<sup>21</sup> (Dirjen Dikti) dalam rangka pembahasan Uang Kuliah Tunggal yang selanjutnya disebut UKT. Dalam rapat tersebut, Dirjen Dikti memuat materi presentasi yang hendak menurunkan biaya kuliah yang dibebankan pada mahasiswa melalui skema UKT dan Bantuan Operasional Perguruan Tinggi Negeri (BOPTN). Menurut Pasal 1 Permendikbud Nomor 58 Tahun 2012, yang dimaksud dengan BOPTN adalah bantuan biaya dari Pemerintah yang diberikan pada perguruan tinggi negeri untuk membiayai kekurangan biaya operasional sebagai akibat tidak adanya kenaikan sumbangan pendidikan (SPP) di perguruan tinggi negeri.<sup>22</sup> Adapun karena implikasi dari Pasal 88 ayat (3) UU Dikti, mahasiswa tidak dibolehkan dibebankan biaya investasi seperti pembangunan sarana prasarana dan biaya pengembangan. Dalam rapat ini Dirjen Dikti berharap bahwa dengan adanya sistem UKT, maka biaya kuliah akan

---

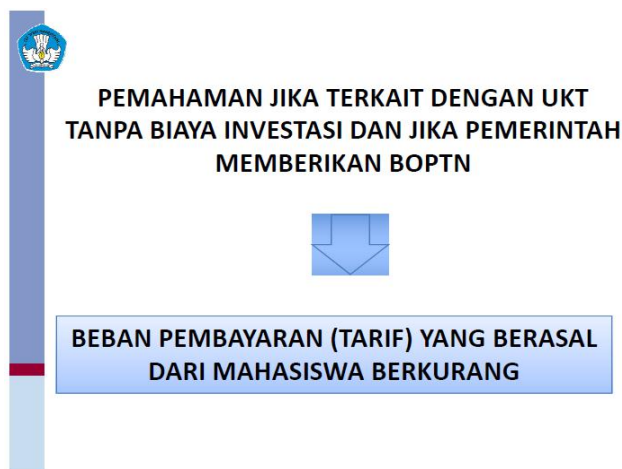
<sup>21</sup> Pada waktu itu belum ada Kemenristekdikti. Urusan Pendidikan Tinggi di bawah naungan Dirjen Dikti, yang bertanggung jawab kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud).

<sup>22</sup> Dasar hukum tersebut adalah dasar hukum BOPTN yang berlaku pada waktu tahun 2012. Saat ini sudah diganti menjadi Permenristekdikti Nomor 6 Tahun 2016. Saya menggunakan dasar hukum yang lama karena untuk menyesuaikan dengan kronologinya pada waktu itu.

semakin murah karena porsi pemerintah akan lebih besar dalam pembiayaan pendidikan tinggi. Mahasiswa hanya boleh dibebankan untuk biaya operasional saja. Berikut adalah cuplikan materi presentasinya:

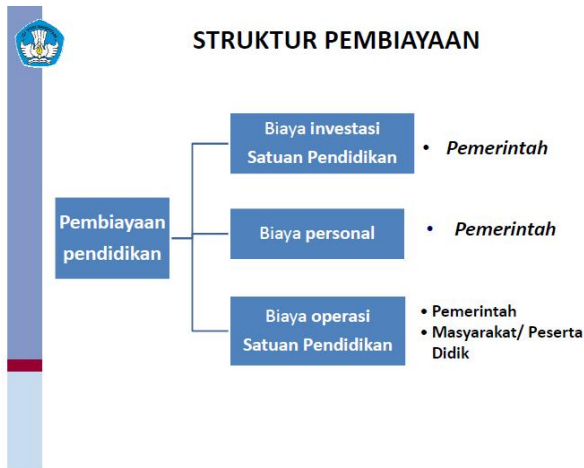
### **Gambar 1**

#### **BOPTN Mengurangi Beban Pembayaran**



## Gambar 2

### Struktur Pembiayaan Pendidikan



UKT akhirnya diberlakukan secara nasional pada 28 Mei 2013 berdasarkan Permendikbud No. 55 Tahun 2013. Mengacu pada konsiderannya, UKT ini disusun untuk :

1. Menentukan biaya kuliah pada perguruan tinggi negeri di lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang sesuai dengan jenis program studi dan kemahalan wilayah;
2. Meringankan beban mahasiswa terhadap pembiayaan pendidikan, perlu menetapkan uang kuliah tunggal di perguruan tinggi negeri di lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;

Terbitnya peraturan ini adalah upaya untuk menjawab kekacauan logika hukum yang sempat terjadi pada rezim Uang Pangkal. Tarif biaya kuliah yang tadinya ditetapkan oleh masing-masing PTN, pada rezim UKT menjadi ditetapkan oleh Menteri selaku penanggung jawab penyelenggaraan

pendidikan tinggi. Landasan hukum tarif biaya kuliah tidak lagi berdasarkan SK Rektor ataupun Peraturan Rektor yang tidak jelas kaitannya dengan PNBP. Landasan hukum UKT berdasarkan Peraturan Menteri yang sumber kewenangannya dari UU Dikti sehingga memenuhi kualifikasi sebagai PNBP dan uang yang dibayarkan dapat masuk ke kas negara.

Dalam Permendikbud ini, cara untuk menentukan besaran UKT adalah sebagai berikut :

$$\text{UKT} = \text{BKT} - \text{BOPTN}^{23}$$

Penjelasannya adalah sebagai berikut :

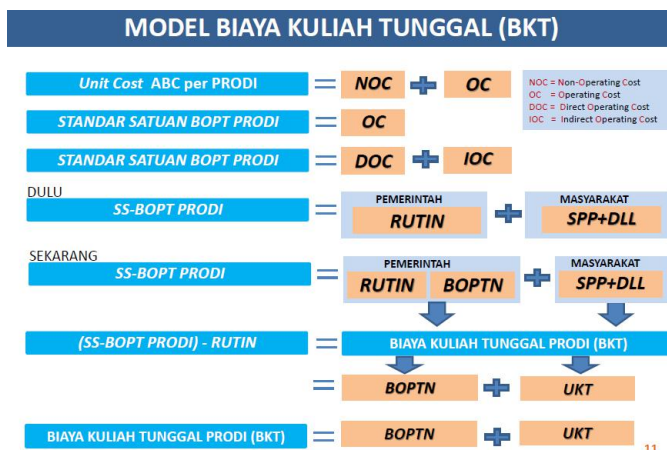
1. UKT merupakan sebagian biaya kuliah tunggal yang ditanggung setiap mahasiswa berdasarkan kemampuan ekonominya. UKT ditetapkan berdasarkan biaya kuliah tunggal dikurangi biaya yang ditanggung oleh Pemerintah (Pasal 1). UKT terdiri atas beberapa kelompok yang ditentukan berdasarkan kelompok kemampuan ekonomi masyarakat. (Pasal 2). PTN tidak boleh memungut Uang Pangkal atau pungutan lain selain UKT kepada mahasiswa, kecuali pada mahasiswa non reguler yang jumlahnya tidak boleh lebih dari 20% dari jumlah mahasiswa baru (Pasal 5). PTN wajib menerapkan UKT kelompok I dan II minimal masing-masing 5% dari jumlah mahasiswa yang diterima di tiap-tiap PTN (Pasal 4).
2. BKT adalah keseluruhan biaya operasional per mahasiswa per semester pada program studi di perguruan tinggi negeri, yang digunakan sebagai dasar penetapan biaya yang dibebankan kepada mahasiswa masyarakat dan Pemerintah (Pasal 1).

---

<sup>23</sup> Rumus ini diperoleh dari Bahan Konferensi Pers Kemendikbud pada 27 Mei 2013, hlm 11.

- BOPTN adalah bantuan biaya dari Pemerintah yang diberikan pada perguruan tinggi negeri untuk membiayai kekurangan biaya operasional sebagai akibat tidak adanya kenaikan sumbangan pendidikan (SPP) di perguruan tinggi negeri. (Pasal 1 Permendikbud Nomor 58 Tahun 2012).

**Gambar 3**  
**Model BKT**



Dari tulisan ini, dapat kita lihat sekilas bahwa UKT adalah sistem pembiayaan pendidikan tinggi yang bermaksud memperbaiki sistem-sistem sebelumnya. Namun bagaimanakah penerapannya? Simak pada tulisan setelah ini.

## IV

# YANG LUPUT DARI UKT

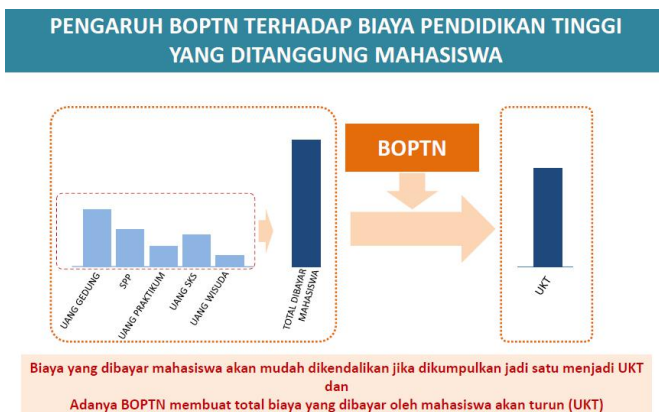
Sistem UKT dapat dibilang hampir menjawab kelemahan pada sistem sebelumnya. Namun dalam penerapannya sepanjang 2013-2018, UKT menimbulkan masalah yang tak kalah pelik dengan sistem sebelum UKT. Berikut akan dibahas mengenai hal tersebut.

### Komponen yang Tidak Seharusnya

Pada 27 Mei 2013, terbit Bahan Konferensi Pers Kemendikbud tentang UKT. Ada salah satu isi bahan konferensi pers tersebut yang cukup menggajal, berikut cuplikannya :

#### Gambar 4

#### Bahan Konferensi Pers Mendikbud tentang UKT 27 Mei 2013



Dari gambar tersebut, Kemendikbud sendiri dalam prakteknya masih menganggap uang gedung (atau yang kita sebut sebelumnya bernama Uang Pangkal) sebagai komponen di dalam UKT yang mesti dibayarkan oleh mahasiswa. Padahal uang gedung bukanlah bagian dari biaya operasional, melainkan biaya investasi. Dalam UU Dikti pun telah dijelaskan bahwa mahasiswa hanya boleh dibebankan biaya operasional, dan tidak boleh dibebankan atas biaya investasi. Bahkan dalam Permendikbud No. 55 Tahun 2013 tentang UKT pun dijelaskan bahwa BKT adalah keseluruhan biaya operasional per mahasiswa per semester pada program studi di perguruan tinggi negeri, yang digunakan sebagai dasar penetapan biaya yang dibebankan kepada mahasiswa masyarakat dan Pemerintah.

Kita ambil contoh besaran tarif transisi dari sistem pra UKT ke UKT. Sebelumnya saya telah memaparkan bahwa mahasiswa Sosiologi Unsoed angkatan 2011 dibebani Uang Pangkal bernama Biaya Fasilitas Pendidikan (BFP) sebesar Rp3.300.000,00 dan Sumbangan Pembangunan Institusi sebesar Rp1.000.000,00 SPP di tiap semester Rp850.000,00, yang jika dikalikan 8 semester berarti Rp6.800.000,00. Ditambah biaya KKN, KKL, dan wisuda, sehingga menjadi berikut :

**Tabel 2**  
**Biaya Pendidikan yang Dibebankan pada Mahasiswa**  
**Sosiologi Unsoed 2011 (Sebelum Sistem UKT)**

<b>Nama Biaya</b>	<b>Nominal (Rupiah)</b>
BFP	3.300.000
SPI	1.000.000
SPP x 8	6.800.000



semester	
KKL	800.000
KKN	800.000
Wisuda	250.000
Total	12.950.000
Total tanpa BFP dan SPI	8.650.000

Sekarang mari kita hitung berapa biaya operasional per semester dari mahasiswa Sosiologi Unsoed angkatan 2011. Kita telah mengetahui bahwa Uang Pangkal tergolong sebagai biaya investasi, dan bukan biaya operasional. Maka besaran mahasiswa Sosiologi Unsoed angkatan 2011 adalah Rp1.081.250,00 per semester.

Dua tahun kemudian UKT diberlakukan. Rektor dan Menteri menetapkan bahwa BKT (kebutuhan operasional mahasiswa per semester) mahasiswa Sosiologi Unsoed angkatan 2013 adalah Rp5.077.000,00 Adapun UKT nya adalah sebagai berikut:

1. Kelompok I. Rp500.000,00 per semester atau Rp4.000.000,00 per 8 semester
2. Kelompok II. Rp1.000.000,00 per semester atau Rp8.000.000,00 per 8 semester
3. Kelompok III. Rp2.000.000,00 per semester atau Rp16.000.000,00 per 8 semester
4. Kelompok IV. Rp2.200.000,00 per semester atau Rp17.600.000,00 per 8 semester
5. Kelompok V. Rp2.400.000,00 per semester atau Rp19.200.000,00 per 8 semester

Dari sini kita sudah bisa melihat keganjilan. BKT Sosiologi Unsoed angkatan 2013 malah jauh lebih besar ketimbang

biaya operasional mahasiswa angkatan 2011. Kenaikan biaya operasionalnya hampir mencapai 5 (lima) kali lipat. Andai BFP dan SPI digolongkan ke biaya operasional, maka jumlah biaya operasional per semester adalah Rp1.618.750,00. Ternyata masih tetap mahal biaya operasional setelah sistem UKT diberlakukan. Bahkan sekalipun nominal UKT sudah ditekan dengan adanya BOPTN, sistem SPP masih tetap lebih murah. Pengecualian tentu saja ada pada UKT Kelompok I dan II karena memang ada amanat dari UU Dikti untuk mewajibkan suatu PTN mencari dan menjangkit sebanyak minimal 20% mahasiswa yang berpotensi akademik tinggi tapi kurang mampu secara ekonomi.<sup>24</sup> Padahal sebagaimana menurut pemaparan Dirjen Dikti, UKT dimaksudkan untuk menyederhanakan cara pembayaran dan menekan biaya pendidikan yang dibebankan kepada mahasiswa. Namun yang terjadi adalah sebaliknya.

Penyebab utama kenapa BKT Sosiologi Unsoed 2013 menjadi besar, ternyata Rektorat Unsoed memasukkan komponen-komponen di luar biaya operasional ke dalam BKT seperti semisal pengadaan gedung dan kendaraan roda empat. Penyusunan BKT Unsoed didasarkan pada *unit cost*. Perhitungan *unit cost* mahasiswa Universitas Jenderal Soedirman dimulai dari perhitungan *total cost* di tingkat program studi, *total cost* jurusan, *total cost* fakultas dan *total cost* universitas. *Total cost* pada masing-masing unit pelaksana kegiatan akan dibagi dengan jumlah mahasiswa pada tingkat unit pelaksana kegiatan tersebut, sehingga akan diketahui *unit cost*-nya.<sup>25</sup> Mahasiswa ikut mendanai *total cost*

---

<sup>24</sup> Pasal 74 UU Dikti.

<sup>25</sup> Universitas Jenderal Soedirman, *Perhitungan Unit Cost Universitas Jenderal Soedirman*, 2012.

universitas yang biayanya cukup besar Dengan kata lain, mahasiswa mendanai sesuatu yang seharusnya tidak perlu mereka danai.

### **Gambar 5** **Rumus *Total Cost* dan *Unit Cost* Unsoed**

$$TC_a = \sum_{i=1}^m f_{ij} q_{ij} n_i p_i + \sum_{j=1}^n f_{ij} q_{ij} n_j (h_a p_j)$$

Dimana:

$TC_a$	=	biaya keseluruhan (Rp) per prodi per tahun
$f_{ij}$	=	frekuensi item ke- <i>i</i> dan ke- <i>j</i> per tahun
$q_{ij}$	=	kuantitas item ke- <i>i</i> dan ke- <i>j</i> per tahun
$n_{ij}$	=	per satuan item ke- <i>i</i> dan ke- <i>j</i>
$p_{ij}$	=	harga item ke- <i>i</i> dan ke- <i>j</i> (Rp)
$m$	=	jumlah item biaya pegawai
$n$	=	jumlah item komponen non-pegawai
$h_a$	=	indeks kemahalan pendidikan

$$UC_a = \frac{TC_a}{x_1 x_2}$$

Dimana:

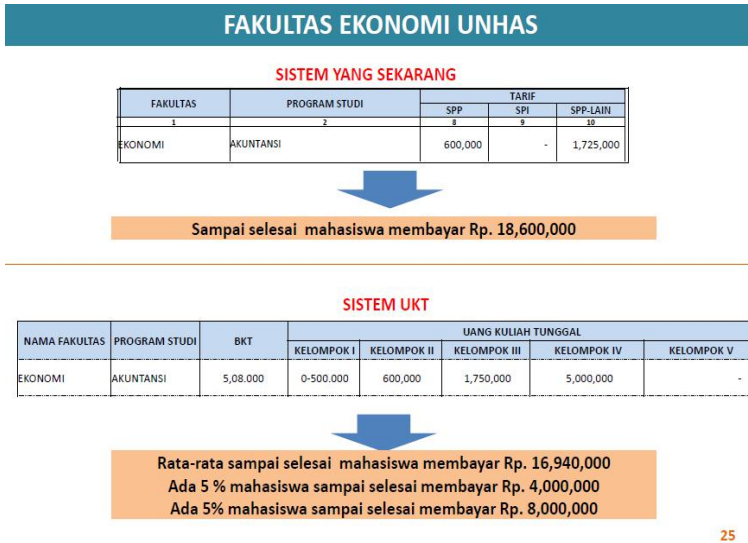
$UC_a$	=	biaya satuan (Rp) per mahasiswa per prodi per tahun
$x_1$	=	Jumlah mahasiswa per kelas per prodi
$x_2$	=	Jumlah kelas per prodi

Keganjilan ini juga terjadi pada Fakultas Ekonomi Universitas Hasanuddin. Fakultas Ekonomi Prodi Akutansi Unhas, sebelum diberlakukannya UKT, SPP tiap semesternya hanya Rp600.000,00 dan pungutan di luar SPP sebesar Rp1.725.000,00. Setelah diberlakukan UKT, nominal BKT-nya menjadi Rp5.077.00,00<sup>26</sup> Jika mahasiswa mendapat UKT Kelompok IV, maka dia sama saja mendanai hampir seluruh BKT. Porsi pemerintah justru sangat kecil dalam mendanai BKT, hanya Rp77.000,00 saja. Hal ini malah dipaparkan sendiri oleh Dirjen Dikti dalam materi konferensi persnya :

<sup>26</sup> Lampiran Permedikbud Nomor 55 Tahun 2013 halaman 8.

## Gambar 6

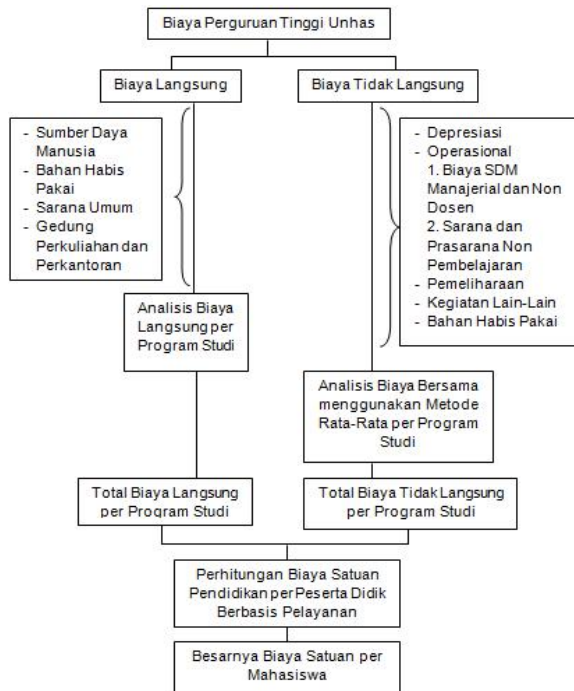
### Perbandingan Sistem Sebelum dan Sesudah UKT di FE Unhas



25

Penyebab dari naiknya beban biaya yang harus ditanggung mahasiswa Unhas setelah diberlakukannya UKT kurang lebih sama dengan yang terjadi di Unsoed. Mahasiswa mendanai sesuatu yang seharusnya tidak perlu mereka danai. UKT di Unhas didasarkan pada jumlah biaya langsung dan biaya tidak langsung yang kemudian dibagi per mahasiswa per prodi. Biaya langsung terdiri dari pembiayaan sumber daya manusia, bahan habis pakai, sarana umum, gedung perkuliahan dan perkantoran. Sedangkan biaya tidak langsung terdiri dari biaya depresiasi, operasional manajerial dan non dosen, sarana prasarana non pembelajaran, pemeliharaan, dan kegiatan lain-lain.

## Gambar 7 Penghitungan UKT Unhas<sup>27</sup>



Bagi sebagian mahasiswa, diberlakukannya sistem UKT justru malah membuat biaya kuliah semakin mahal. Mahasiswa pada waktu itu juga sudah mulai mencium adanya keganjilan terhadap sistem UKT yang diberlakukan berdasarkan Permendikbud Nomor 55 Tahun 2013.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Dewi Laraswati, *Analisis Penentuan Biaya Satuan Pendidikan Mahasiswa S1 di Universitas Hasanuddin Tahun 2015*, Skripsi, Departemen Akuntansi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2017, hlm 23.

<sup>28</sup> Sebelum tahun 2013 sebenarnya juga sudah ada gerakan protes terhadap kebijakan UKT, seperti di Unsoed pada tahun 2012, sekitar 5000 massa aksi mahasiswa menuntut penurunan nominal UKT dan

Sepanjang tahun 2013-2015, tercatat ada beberapa protes terhadap pemberlakuan UKT maupun protes atas nominal UKT yang terlalu mahal:

1. Juli 2013, ratusan mahasiswa Universitas Syiah Kuala menuntut keberatan atas pemberlakuan UKT yang *range* pengelompokkannya dinilai subjektif.<sup>29</sup>
2. Agustus 2013, puluhan mahasiswa Universitas Brawijaya memprotes kampusnya dengan mendirikan tenda posko di depan Gedung Rektorat. Mereka memprotes pemberlakuan UKT yang dinilai mahal, karena tidak sesuai dengan fasilitas dan layanan yang tersedia.<sup>30</sup>
3. Oktober 2013, sekitar 1000 lebih mahasiswa Universitas Riau menuntut kampusnya atas transparansi penggunaan UKT dan mengangkat masalah UKT yang dinilai mahal, padahal kampus memperoleh BOPTN yang cukup besar yakni Rp 32 milyar.<sup>31</sup>
4. Januari 2014, ratusan mahasiswa Unsoed menggelar aksi menuntut penerapan UKT di Unsoed yang dinilai cacat hukum.<sup>32</sup>
5. November 2014, sebanyak 5000 lebih mahasiswa Universitas Lampung mengepung Rektorat Unila.

---

pengembalian atas praktek adanya pungutan-pungutan lain di luar UKT. Akan tetapi kebijakan UKT Unsoed pada tahun 2012 belum didasarkan pada Permendikbud Nomor 55 Tahun 2013, melainkan berdasarkan inisiatif Rektorat Unsoed itu sendiri.

<sup>29</sup> <https://news.okezone.com/read/2013/07/22/373/840711/mahasiswa-unsyah-protes-kenaikan-spp-pemberlakuan-ukt>

<sup>30</sup> <https://www.merdeka.com/peristiwa/mahasiswa-unibraw-bangun-tenda-tuntut-spp-murah.html>

<sup>31</sup> <https://news.detik.com/berita/2381447/1000-an-mahasiswa-unri-demo-protes-biaya-kuliah>

<sup>32</sup> <https://www.persma-agrica.com/berita/somasi-unsoed-siap-lakukan-audiensi/>

Mereka menuntut penurunan nominal UKT, perbaikan sistem pengelompokan UKT, penyesuaian kelompok UKT bagi mahasiswa yang selama ini dikelompokkan UKT-nya secara keliru, dan tuntutan-tuntutan lainnya.<sup>33</sup>

6. Mei 2015, ratusan mahasiswa Universitas Brawijaya melakukan *long march* menuntut penurunan biaya UKT.<sup>34</sup>

UKT ditentukan berdasarkan BKT, sedangkan BKT ditentukan berdasarkan standar pembiayaan pendidikan yang disebut Standar Satuan Biaya Operasional Pendidikan Tinggi (SSBOPT). Komponen-komponen apa yang di dalam BKT, tergantung dari apa saja yang ada di dalam SSBOPT yang pembiayaannya akan dibebankan pada mahasiswa.

Pada 2014, terbit Permendikbud No. 49 Tahun 2014 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi (SNPT). Dalam peraturan tersebut, muncul ketentuan-ketentuan yang menjelaskan secara definitif tentang standar pembiayaan pembelajaran. Aturan tentang SNPT kemudian diubah dengan Permenristekdikti No. 44 Tahun 2015. Meski peraturannya berubah, substansi ketentuan tentang standar pembiayaan pembelajaran tetap sama. Dalam peraturan tersebut dijelaskan ada dua jenis biaya:

1. Biaya investasi pendidikan tinggi, yaitu bagian dari biaya pendidikan tinggi untuk pengadaan sarana dan prasarana, pengembangan dosen, dan tenaga kependidikan pada pendidikan tinggi;

---

<sup>33</sup> <http://www.berdikarionline.com/tuntut-rektor-hapuskan-ukt-ribuan-mahasiswa-unila-kepung-gedung-rektorat-unila/>

<sup>34</sup> <http://www.malangtimes.com/baca/1030/20150529/161100/long-march-mahasiswa-protes-ukt-mahal/>

2. Biaya operasional pendidikan tinggi, yaitu bagian dari biaya pendidikan tinggi yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan pendidikan yang mencakup biaya dosen, biaya tenaga kependidikan, biaya bahan operasional pembelajaran, dan biaya operasional tidak langsung. Adapun biaya operasional pendidikan tinggi ditetapkan per mahasiswa per tahun sebagai standar satuan biaya operasional pendidikan tinggi (SSBOPT) untuk dijadikan dasar penetapan biaya yang ditanggung oleh mahasiswa.

Bagi kampus-kampus PTN BH, terbit peraturan khusus untuk menetapkan SSBOPT berdasarkan Permendikbud No. 93 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penetapan Standar Satuan Biaya Operasional Pendidikan Tinggi pada Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum. Aturan ini kemudian diperbarui dengan adanya Permenristekdikti No. 5 Tahun 2016 dengan judul dan isi yang sama. Untuk menghitung Standar Satuan Biaya Operasional, digunakan metode perhitungan *activity-based costing* dengan model pembiayaan yaitu biaya langsung dan biaya tidak langsung dalam penyelenggaraan pendidikan. Biaya langsung merupakan biaya operasional yang terkait langsung dengan penyelenggaraan kurikulum program studi. Sedangkan biaya tidak langsung biaya operasional pengelolaan institusi yang diperlukan dalam mendukung penyelenggaraan program studi. Berikut adalah penjelasannya:

1. Biaya Langsung (BL) adalah biaya operasional yang terkait langsung dengan penyelenggaraan kurikulum program studi. Biaya langsung terdiri dari empat jenis sebagai berikut:



- a. Kegiatan kelas: kuliah tatap muka, tutorial, matrikulasi untuk program afirmasi, *studium generale*, PR, kuis, UTS, dan UAS.
  - b. Kegiatan laboratorium/studio/bengkel/lapangan: praktikum, tugas gambar/desain, bengkel, kuliah lapangan, praktik lapangan, dan KKN.
  - c. Kegiatan tugas akhir/proyek akhir/skripsi: Tugas Akhir (TA), Proyek Akhir (PA), skripsi, seminar, ujian komprehensif, pendadaran/sidang skripsi, dan wisuda.
  - d. Bimbingan-konseling dan kemahasiswaan: orientasi mahasiswa baru, bimbingan akademik, ekstra kurikuler, dan pengembangan diri.
2. Biaya Tidak Langsung (BTL) adalah biaya operasional pengelolaan institusi (*institution overhead*) yang diperlukan dalam mendukung penyelenggaraan program studi. Komponen-komponen biaya tak langsung antara lain:
- a. Biaya administrasi umum: seperti gaji dan tunjangan tenaga kependidikan, tunjangan tambahan untuk dosen yang menduduki jabatan struktural (Rektor/Direktur, Pembantu Rektor/Pembantu Direktur, Kepala Pusat & Lembaga, Dekan, Wakil Dekan, Ketua Jurusan, dll.), bahan habis pakai, dan perjalanan dinas.
  - b. Pengoperasian & Pemeliharaan/perbaikan Sarana dan Prasarana: seperti Pemeliharaan/perbaikan gedung, jalan lingkungan kampus dan peralatan, bahan bakar generator dan angkutan kampus, utilitas (air, listrik, telepon), langganan *bandwidth* koneksi Internet dll.
  - c. Pengembangan institusi: penyusunan renstra dan RKAT, operasional Senat, pengembangan koleksi perpustakaan, dll.
  - d. Biaya operasional lainnya: pelatihan dosen dan tenaga kependidikan, perjalanan dinas, penjaminan mutu, *career center*, *office consumables* (bahan habis pakai - ATK), dll.

Lalu, aturan mengenai SSBOPT juga menjelaskan bahwa dari data biaya tidak langsung yang diperoleh dari perhitungan biaya tidak langsung perguruan tinggi yang ada di Indonesia, mulai dari perguruan tinggi yang orientasinya pada pendidikan hingga yang intensitas penelitiannya tinggi, data menunjukkan bahwa BTL berkisar sekitar 40-50% dari BL. Dari data tersebut maka penetapan besarnya BTL merupakan persentase (proporsi) dari biaya langsung BL, tanpa membedakan intensitas kegiatan di dalam dan di luar kelas, dan dirumuskan dalam bentuk:

$$\begin{aligned}\mathbf{BTL} &= \mathbf{50\% \times BL} \\ \mathbf{BOPT} &= \mathbf{BL + BTL} \\ \mathbf{BOPT} &= \mathbf{BL + (0.5 BL)} \\ \mathbf{BOPT} &= \mathbf{1,5 BL}\end{aligned}$$

Perincian komponen SSBOPT di atas adalah upaya pemerintah agar mahasiswa hanya cukup dibebani oleh biaya operasional saja yang berkaitan dengan kegiatan pembelajarannya untuk mencapai kelulusan. Karena seperti yang telah dibahas sebelumnya, UKT yang ditanggung mahasiswa menjadi mahal karena mahasiswa malah membayar komponen-komponen di luar biaya operasional. Perincian melalui kedua aturan di atas menegaskan mahasiswa hanya boleh dibebankan biaya operasional yang terdiri dari dua jenis, biaya langsung (BL) dan biaya tidak langsung (BTL). Tapi apakah dengan ini persoalan selesai? Mari kita cermati lagi komponen-komponen tersebut.

Menurut Pasal 88 ayat (1) UU Dikti, biaya operasional merupakan biaya di luar biaya investasi dan pengembangan.

Dalam komponen-komponen BTL yang sudah dirincikan, saya melihat ada yang ganjil. Hal ini saya beri garis bawah:

- a. Biaya administrasi umum: seperti gaji dan tunjangan tenaga kependidikan, tunjangan tambahan untuk dosen yang menduduki jabatan struktural (Rektor/Direktur, Pembantu Rektor/Pembantu Direktur, Kepala Pusat & Lembaga, Dekan, Wakil Dekan, Ketua Jurusan, dll.), bahan habis pakai, dan perjalanan dinas.
- b. Pengoperasian & Pemeliharaan/perbaikan Sarana dan Prasarana: seperti Pemeliharaan/perbaikan gedung, jalan lingkungan kampus dan peralatan, bahan bakar generator dan angkutan kampus, utilitas (air, listrik, telepon), langganan *bandwidth* koneksi Internet dll.
- c. Pengembangan institusi: penyusunan renstra dan RKAT, operasional Senat, pengembangan koleksi perpustakaan, dll.
- d. Biaya operasional lainnya: pelatihan dosen dan tenaga kependidikan, perjalanan dinas, penjaminan mutu, career center, office consumables (bahan habis pakai - ATK), dll.

Ternyata, biaya pengembangan masih masuk dalam kategori biaya operasional. Saya tidak menyangkal bahwa pengembangan adalah penting bagi perguruan tinggi. Persoalannya adalah, itu bukan biaya operasional, sehingga tidak boleh masuk ke komponen yang nantinya akan dibiayai oleh mahasiswa. Telah terbukti jika itu dimasukkan ke komponen yang akan dibayai oleh mahasiswa (melalui UKT yang didasarkan pada BKT) maka beban yang ditanggung mahasiswa akan terlalu besar. PTN, apalagi PTN BH telah diberikan otonomi untuk mencari sumber-sumber pendanaan di luar mahasiswa, sehingga tidak ada alasan untuk

membenarkan Kemenristekdikti membuat aturan yang memasukkan komponen di luar biaya operasional ke SSBOPT.

## **Pungutan di Luar UKT**

Peraturan yang melandasi UKT telah berkali-kali berganti, antara lain Permendikbud No. 55 Tahun 2013, Permendikbud No. 73 Tahun 2014, Permenristekdikti No. 22 Tahun 2015, Permenristekdikti No. 39 Tahun 2016, Permenristekdikti No. 39 Tahun 2017, dan Kepmenristekdikti No. 91 Tahun 2018. Berubahnya dasar hukum UKT ini salah satunya adalah untuk menambah kelompok UKT. Beberapa PTN menambah kelompok UKT, semisal yang tadinya hanya 5 kelompok menjadi 8 kelompok, seperti Universitas Negeri Jakarta, Universitas Palangkaraya, Universitas Pattimura, Universitas Jenderal Soedirman, Universitas Sriwijaya, dsb.

Berubah-ubahnya dasar hukum UKT telah menandai pula perjalanan sistem ini selama lima tahun. Selama lima tahun tersebut telah banyak penerapan di berbagai PTN yang tidak sesuai dengan tujuan utama UKT, yaitu menyederhanakan mahasiswa dalam membayar uang kuliah. Berkali-kali penerapan UKT di berbagai PTN diiringi dengan pungutan di luar UKT, baik itu yang sifatnya untuk operasional pembelajaran maupun non operasional pembelajaran. Jika sebelumnya saya telah memaparkan berbagai aksi massa atau protes atas pemberlakuan UKT sepanjang 2013-2015, maka berikutnya saya memaparkan lagi untuk tahun 2016-2018 yang berkaitan dengan UKT:

1. Februari 2016, puluhan mahasiswa UI menggelar aksi massa menuntut menolak kenaikan UKT<sup>35</sup>
2. April 2016, ribuan mahasiswa Universitas Diponegoro melakukan aksi massa menolak kenaikan UKT dan pemberlakuan Uang Pangkal.<sup>36</sup>
3. Mei 2016, sekitar 8000 lebih mahasiswa UGM menggelar aksi massa bertajuk “Pesta Rakyat Gajah Mada”. Massa aksi gabungan mahasiswa, pedagang kantin, dan tenaga pendidikan ini mengepung dan menduduki Rektorat, menuntut agar UKT tidak naik, tidak diberlakukannya Uang Pangkal, penurunan UKT bagi mahasiswa semester akhir, menolak penggusuran kantin, dan masalah pencairan tunjangan kinerja tenaga pendidik.<sup>37</sup>
4. Mei 2016, ribuan mahasiswa Universitas Negeri Semarang memprotes adanya pungutan di luar UKT yaitu Sumbangan Pendidikan Institusi (SPI).<sup>38</sup>
5. Mei 2016, ribuan mahasiswa Universitas Negeri Jakarta menuntut penolakan rencana adanya Uang Pangkal dan kenaikan UKT.<sup>39</sup>
6. Mei 2016, ratusan mahasiswa UPN Veteran Yogyakarta memprotes UKT yang terlalu mahal dan adanya pungutan liar di luar UKT.<sup>40</sup>
7. Mei 2016, ratusan mahasiswa UIN Malang memprotes kenaikan UKT yang mencapai 200 persen.<sup>41</sup>

---

<sup>35</sup> <http://news.liputan6.com/read/2426939/mahasiswa-ui-demo-tolak-kenaikan-biaya-kuliah>

<sup>36</sup> <http://lpmmomentum.com/2016/04/tolak-ukt-dan-pengadaan-spi-mahasiswa-undip-aksi/>

<sup>37</sup> <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160502123621-20-128062/rayakan-hardiknas-ribuan-mahasiswa-ugm-kuasai-rektorat>

<sup>38</sup> <https://www.merdeka.com/peristiwa/ribuan-mahasiswa-unnes-demo-tolak-uang-sumbangan-pendidikan.html>

<sup>39</sup> <http://unjkiti.com/perjuangan-aliansi-mahasiswa-unj-berhasil-hapus-uang-pangkal-dan-turunkan-ukt/>

<sup>40</sup> <http://kabarkota.com/perjuangkan-soal-ukt-presma-upn-veteran-yogya-sampai-menangis/>

<sup>41</sup> <https://malangvoice.com/mahasiswa-biaya-kuliah-di-uin-terlalu-mahal/>

8. Juni 2016, sekitar 2000 mahasiswa Unsoed menduduki Rektorat untuk menuntut penolakan kenaikan UKT, mencabut pemberlakuan Uang Pangkal, dan penurunan biaya UKT bagi mahasiswa semester akhir.<sup>42</sup>
9. Oktober 2016, ratusan mahasiswa Universitas Sultan Ageng Tirtayasa menggelar aksi penolakan atas pungutan-pungutan di luar UKT.<sup>43</sup>
10. April 2017, ratusan mahasiswa UIN Syarif Hidayatullah menolak pemberlakuan UKT, menuntut transparansi, dan menolak kampusnya dijadikan PTN BH.<sup>44</sup>
11. Mei 2017, ratusan mahasiswa Unsoed menuntut hapuskan pungutan di luar UKT (dalam hal ini pungutan tes kemampuan bahasa inggris), dan penurunan UKT di atas semester 8 bagi mahasiswa S1 dan di atas semester 6 bagi mahasiswa Diploma.<sup>45</sup>
12. Mei 2017, ratusan mahasiswa Universitas Andalas menggelar aksi menuntut transparansi penggunaan UKT, menolak pungutan UKT bagi mahasiswa S1 di atas semester 8, menolak Universitas Andalas menjadi PTN BH, dan tuntutan-tuntutan lainnya.<sup>46</sup>
13. Mei 2017, ratusan mahasiswa UGM menuntut perubahan penetapan kelompok/golongan kelompok UKT, dan tuntutan-tuntutan lainnya.<sup>47</sup>
14. Mei 2017, ratusan mahasiswa Universitas Sultan Ageng Tirtayasa menuntut hapuskan pungutan di luar UKT,

---

<sup>42</sup> <http://www.pikiran-rakyat.com/pendidikan/2016/06/16/mahasiswa-unsoed-protes-kenaikan-ukt-372002>

<sup>43</sup> <https://infokampus.news/tolak-kapitalisasi-kampus-ratusan-mahasiswa-untirta-demo/>

<sup>44</sup> <https://pasangmata.detik.com/contribution/266044>

<sup>45</sup> <http://rilis.id/hari-pendidikan-mahasiswa-unsoed-duduki-kantor-rektorat.html>

<sup>46</sup> <https://www.gemajustisia.com/nota-14-tuntutan-tidak-disepakati-rektor-universitas-andalas/>

<sup>47</sup> <https://video.tempo.co/read/6650/hardiknas-aksi-mahasiswa-ugm-kritisi-ketetapan-ukt>

transparansi penggunaan UKT, evaluasi UKT, dan pengoptimalan fasilitas.<sup>48</sup>

15. Juni 2017, mahasiswa Universitas Negeri Jakarta menuntut transparansi, menolak pungutan di luar UKT, perbaikan fasilitas, pemberantasan korupsi dan nepotisme, dan tuntutan-tuntutan lainnya.<sup>49</sup>
16. Juli-Agustus 2017, mahasiswa Universitas Padjajaran, Universitas Lampung, Universitas Negeri Makassar, Universitas Mulawarman, Universitas Pendidikan Indonesia, dan Universitas Sriwijaya mengadakan aksi di kampus masing-masing, menolak pungutan di luar UKT, transparansi, menuntut penurunan UKT di atas semester 8 bagi mahasiswa S1 dan di atas semester 6 bagi mahasiswa Diploma, dan tuntutan-tuntutan lainnya.
17. Februari 2018, ratusan mahasiswa Universitas Negeri Makassar menolak pungutan di luar UKT berupa pungutan KKN.<sup>50</sup>

Dari berbagai aksi tersebut, kebanyakan mahasiswa menuntut agar praktek-praktek adanya pungutan di luar UKT segera dilarang. Tapi adanya pungutan di luar UKT ini tentu ada tidak mungkin tanpa sebab. Sebabnya bisa karena ada penyalahgunaan wewenang di lingkungan PTN itu sendiri, atau bisa juga karena kecacatan dalam penyusunan perencanaan standar biaya operasional. Tapi jika kedua hal itu dijadikan sebab utama adanya pungutan di luar UKT, maka seolah-olah apa yang kita permasalahan kali ini akan berujung pada, “kembali ke individu masing-masing,

---

<sup>48</sup> <http://indokampus.com/news/demo-rektorat-untirta-mahasiswa-dipukuli-petugas/>

<sup>49</sup> <http://rilis.id/mahasiswa-unj-kembali-menggelar-aksi-dengan-berkeliling-kampus.html>

<sup>50</sup> <http://www.profesi-unm.com/2018/02/07/ratusan-mahasiswa-unm-aksi-tolak-kkn-berbayar-foto/>

tergantung siapa yang menjabat.” Padahal ini bukan serta merta persoalan individunya. Seseorang dalam suatu instansi bekerja berdasarkan wewenangnya, yang dibatasi oleh suatu aturan atau sistem. Jika sistem yang ada memungkinkan celah adanya penyelewengan, maka praktek yang korup, curang, dan sewenang-wenang adalah implikasi yang muncul daripadanya.

Pungutan di luar UKT dilarang di semua peraturan yang mengatur tentang UKT. Bahkan dalam Pasal 10 Permenristekdikti No. 22 Tahun 2015 tentang UKT, suatu PTN dapat dikenakan sanksi disiplin manakala melakukan pungutan di luar UKT. Ini adalah salah satu ketentuan hukum yang saya nilai merupakan salah satu *spirit* UKT yang bermaksud menunggalkan uang kuliah yang tadinya jamak. Saya memang tidak menemukan informasi apakah ada PTN yang pernah diberi sanksi berdasarkan ketentuan ini. Tapi terlepas dari itu, ketentuan ini tentu diharapkan dapat meminimalisir suatu PTN dalam memungut biaya di luar UKT kepada mahasiswa. Namun sayangnya, ketentuan mengenai pemberian sanksi terhadap PTN yang melakukan pungutan di luar UKT tadi kemudian menghilang di Permenristekdikti No. 39 Tahun 2016 dan No. 39 Tahun 2017 tentang UKT.

Bahkan kini berdasarkan Pasal 7 Permenristekdikti No. 39 Tahun 2017, PTN tidak menanggung biaya Kuliah Kerja Nyata (KKN). Memang tidak semua PTN mewajibkan adanya KKN. Tapi sebagian besar PTN masih mewajibkan KKN dan itu masuk ke dalam Sistem Kredit Semester (SKS) mereka. KKN adalah mata kuliah wajib bagi PTN yang mewajibkan KKN. Jika mahasiswa tidak ikut KKN, maka ia tidak memenuhi syarat kelulusan. Maka biaya kegiatan KKN tergolong sebagai biaya operasional, yang jenisnya adalah biaya langsung.



Lalu bagaimana dengan Uang Pangkal? Masalah Uang Pangkal ini sempat muncul di beberapa PTN, dan tidak sedikit yang menolaknya. Ketentuan yang melarang adanya Uang Pangkal ini sudah jelas, Pasal 6 Permenristekdikti No. 39 Tahun 2017 mengatakan bahwa PTN dilarang memungut Uang Pangkal dan/atau pungutan lain selain UKT dari mahasiswa baru Program Diploma dan Program Sarjana untuk kepentingan pelayanan pembelajaran secara langsung. Persoalannya adalah kemudian, ada pasal lain yang mengatakan bahwa dibolehkan adanya pungutan selain UKT dan/atau Uang Pangkal bagi mahasiswa asing, mahasiswa kelas internasional, mahasiswa yang masuk lewat jalur kerja sama, dan mahasiswa yang masuk melalui seleksi jalur mandiri. Memang, telah ada batasan di ketentuan selanjutnya bahwa Uang Pangkal pun disesuaikan dengan kemampuan ekonomi mahasiswa, atau orang tuanya, atau pihak yang membiayainya. Dibatasi pula mahasiswa yang dapat ditarik Uang Pangkal seperti yang sudah disebutkan tidak boleh lebih dari 30 persen. Tapi bukan berarti tidak ada masalah di sini. Berikut alasan kenapa dibolehkannya Uang Pangkal bersifat bertentangan dengan sistem UKT:

1. Uang Pangkal bukanlah biaya operasional. Karena bukan biaya operasional, maka Uang Pangkal tidak bisa masuk ke komponen di Standar Satuan Biaya Operasional Perguruan Tinggi (SSBOPT), yang kemudian tidak bisa juga masuk ke BKT, sehingga tidak bisa dibebankan kepada mahasiswa. Pasal-pasal yang berkaitan dengan ini sudah banyak dijelaskan.
2. Uang Pangkal dibayarkan saat fase-fase penerimaan mahasiswa baru. Hal ini menjadikan adanya Uang Pangkal rentan terjadinya praktek jual beli kuota kursi,

seperti pada masa-masa sebelum UKT. Para calon mahasiswa atau orang tuanya kemudian berlomba-lomba memperbesar nominal Uang Pangkal dengan harapan agar diterima di PTN. Padahal jelas bahwa menurut Pasal 73 ayat (5) bahwa Penerimaan Mahasiswa baru Perguruan Tinggi merupakan seleksi akademis dan dilarang dikaitkan dengan tujuan komersial.

3. Jika ternyata Uang Pangkal adalah sumbangan, maka cara penarikannya pun juga diatur berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) Permendikbud No. 44 Tahun 2012 tentang Pungutan dan Sumbangan Biaya Pendidikan. Yang dimaksud sumbangan adalah penerimaan biaya pendidikan baik berupa uang dan/atau barang/jasa yang diberikan oleh peserta didik, orangtua/wali, perseorangan atau lembaga lainnya kepada satuan pendidikan dasar yang bersifat sukarela, tidak memaksa, tidak mengikat, dan tidak ditentukan oleh satuan pendidikan dasar baik jumlah maupun jangka waktu pemberiannya. Dari ketentuan ini, jika Uang Pangkal adalah sumbangan, maka mahasiswa boleh memberikannya dan boleh juga tidak memberikan. Jumlahnya bisa berapapun dan waktunya kapanpun. Karena sifatnya tidak mengikat, maka sumbangan tidak boleh dikaitkan dengan penerimaan mahasiswa baru.
4. Salah satu tujuan UKT adalah menyederhanakan cara pembayaran uang kuliah dan meringankan beban biaya yang ditanggung mahasiswa. Adanya Uang Pangkal membuat tujuan UKT tidak tercapai. Baik itu mahasiswa reguler maupun non reguler seperti kelas internasional, mahasiswa jalur kerjasama, mahasiswa jalur mandiri, maupun mahasiswa asing, seharusnya sudah cukup dengan kewajiban membayar UKT berdasarkan kemampuan ekonominya.

## UKT Berkeadilan

Beban biaya yang ditanggung mahasiswa dalam membayar UKT, disesuaikan dengan kemampuan ekonominya, atau keluarganya, atau pihak lain yang membiayainya. Konsep keadilan ini dimaksudkan agar tidak ada orang yang hanya karena tidak mampu secara ekonomi kemudian menjadi tidak dapat diterima atau melanjutkan pendidikan tinggi. Kebijakan ini diciptakan untuk mengatasi celah yang tidak bisa dijawab oleh beasiswa yang hanya membiayai mahasiswa berprestasi secara akademik maupun non akademik. Seseorang mahasiswa kurang mampu yang tidak berprestasi pun selama dia memenuhi kualifikasi seperti halnya mahasiswa yang lain, maka dia layak diterima ataupun melanjutkan pendidikan tinggi.

Semangat keadilan tersebut dimanifestasikan dalam sistem UKT sejak pertama kali diberlakukan tahun 2013. Mahasiswa yang kurang mampu digolongkan ke UKT kelompok I dan II. Besaran UKT kelompok tersebut di berbagai PTN adalah antara 0 sampai 1.000.000 rupiah per semester. PTN wajib menyediakan paling sedikit 5% di masing-masing kelompok UKT tersebut. Artinya PTN wajib menyediakan minimal 10% bagi mahasiswa kurang mampu untuk nantinya masuk ke UKT kelompok I dan II.

Aturan ini bertahan sampai pada angkatan 2016. Pada angkatan 2017, kuota minimal 10% ini sudah tidak ada lagi. Memang, bukan berarti kemudian PTN tidak lagi menerima mahasiswa dari golongan tidak mampu. UKT Kelompok I dan II masih tetap ada. Yang dihapus hanya kuota minimal 10% nya saja. Akan tetapi dengan tidak adanya kuota 10% tersebut, yang dikhawatirkan adalah PTN menjadi tidak berkewajiban

untuk mencari dan menerima mahasiswa yang kurang mampu secara ekonomi. Padahal semangat keadilan ini tertuang dalam UU Dikti sebagai asas keadilan yang diatur dalam Pasal 3 huruf d, yang penjelasannya adalah Pendidikan Tinggi menyediakan kesempatan yang sama kepada semua warga negara Indonesia tanpa memandang suku, agama, ras dan antargolongan, serta latar belakang sosial dan ekonomi.

### **Gaji dan Tunjangan Dosen sebagai Komponen Biaya Operasional**

Problem ini jarang diulas di berbagai tulisan yang saya baca yang mengkritisi tentang kebijakan UKT. Pada sub bagian ini, saya hendak memaparkan bahwa gaji dan tunjangan dosen tidak perlu dimasukkan ke dalam komponen biaya operasional, yang nantinya dijadikan SSBOPT, sebagai dasar BKT, yang sebagian biayanya dibebankan kepada mahasiswa dalam bentuk UKT.

Pada sub bagian sebelumnya saya menunjukkan bahwa berdasarkan Permendikbud No. 49 Tahun 2014 yang telah diubah menjadi Permenristekdikti No. 44 Tahun 2015 tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi (SNPT), ada dua jenis biaya yaitu biaya investasi dan biaya operasional. Adapun biaya operasional pendidikan tinggi, yaitu bagian dari biaya pendidikan tinggi yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan pendidikan yang mencakup biaya dosen, biaya tenaga kependidikan, biaya bahan operasional pembelajaran, dan biaya operasional tidak langsung. Biaya operasional pendidikan tinggi ditetapkan per mahasiswa per tahun sebagai standar satuan biaya operasional pendidikan tinggi (SSBOPT)

untuk dijadikan dasar penetapan biaya yang ditanggung oleh mahasiswa.

Kemudian terbit pula Permendikbud No. 93 Tahun 2014 yang telah diubah oleh Permenristekdikti No. 5 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Standar Satuan Biaya Operasional Pendidikan Tinggi pada Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum. Di situ tercantum bahwa biaya operasional terdiri dari biaya langsung dan biaya tidak langsung. Yang dimaksud biaya tidak langsung adalah biaya operasional pengelolaan institusi (*institution overhead*) yang diperlukan dalam mendukung penyelenggaraan program studi. Komponen-komponen biaya tak langsung beberapa diantaranya adalah biaya administrasi umum, seperti gaji dan tunjangan tenaga kependidikan, dan tunjangan tambahan untuk dosen yang menduduki jabatan struktural (Rektor/Direktur, Pembantu Rektor/Pembantu Direktur, Kepala Pusat & Lembaga, Dekan, Wakil Dekan, Ketua Jurusan, dll.).

Jika kita lihat UU Dikti, diatur dalam Pasal 70 dan 71 bahwa gaji dan tunjangan (tunjangan jabatan akademik, tunjangan profesi, dan tunjangan kehormatan) diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang saya temui, ternyata gaji dan tunjangan bagi dosen telah dialokasikan oleh pemerintah dalam APBN. Berikut ketentuan-ketentuannya:

1. Gaji guru dan dosen yang diangkat oleh pemerintah dialokasikan dalam APBN (Pasal 49 ayat (2) Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional);
2. Tunjangan profesi, tunjangan fungsional, tunjangan kehormatan, dan tunjangan khusus bagi dosen diberikan oleh pemerintah dan dialokasikan dalam APBN (Pasal 53

sampai Pasal 56 Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen);

3. Tenaga kependidikan mendapat dana pendidikan tinggi dari APBN (Pasal 89 ayat (1) UU Dikti)
4. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUUV/2007 mengamanatkan bahwa anggaran 20% untuk biaya pendidikan dalam Undang Undang Dasar 1945 sudah termasuk gaji pendidik.

Jika gaji dan tunjangan bagi dosen maupun tenaga pendidik adalah menjadi tanggung jawab pemerintah untuk mendanainya, maka hal ini tidak perlu lagi dimasukkan ke komponen BKT. Kalau mahasiswa ikut mendanai, maka apa gunanya alokasi dari APBN? Ini ibarat gelas yang sudah penuh malah dituang air lagi. Namun andai ternyata dari APBN tidak mencukupi, artinya perencanaan anggarannya keliru, dan itu tidak bisa dijadikan alasan supaya mahasiswa ikut mendanai. Kemampuan ekonomi mahasiswa tidak selalu dapat dijadikan topangan untuk operasional PTN. Dalam Pasal 73 ayat (1) UU Dikti, tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan tinggi dipegang oleh Menteri selaku pemerintah. Jadi walaupun mahasiswa membayar UKT, itu bukan karena mahasiswa bertanggung jawab atas penyelenggaraan pendidikan tinggi. Bilamana neraca keuangan suatu PTN menjadi defisit karena lemahnya perencanaan, bagaimana mungkin mahasiswa dibebani kewajiban untuk bertanggung jawab? Pembicaraan ini mengarahkan kita tentang munculnya sumber-sumber pendanaan di luar pemerintah dan mahasiswa, guna menutup biaya penyelenggaraan pendidikan tinggi. Mengenai topik ini akan kita bahas di tulisan bagian selanjutnya.

## **Apa yang tersisa dari UKT?**

Setelah panjang lebar kita membahas UKT, ternyata banyak sekali yang luput dari UKT. Banyak ketentuan peraturan dan pelaksanaan yang kontradiktif satu sama lain. Salah satu yang paling pelik adalah tujuan UKT itu sendiri yang bermaksud menyederhanakan cara pembayaran uang kuliah ternyata tidak tercapai. Mahasiswa masih dibebankan biaya yang tidak seharusnya mereka danai. Hal ini membuat UKT menjadi tambah mahal. Setiap tahun, pasti ada gerakan mahasiswa di berbagai PTN yang memprotes UKT dan mendesak agar dicabutnya kebijakan UKT, namun tidak sedikit juga yang percaya bahwa sistem ini dapat diperbaiki.

# V

## LAHIRNYA OTONOMI PENGELOLAAN PERGURUAN TINGGI

Bagi pemerhati pendidikan, tulisan yang membahas berkurangnya peran negara pada sektor pendidikan (termasuk pendidikan tinggi) tentu bukan hal yang asing lagi. Pemerhati pendidikan seperti Darmaningtyas mengatakan bahwa neoliberalisasi pendidikan adalah pengurangan peran negara dalam pembiayaan pendidikan di sekolah-sekolah negeri di satu pihak dan melakukan penambahan peranan perusahaan di pihak lain.<sup>51</sup> Ini adalah cara berpikir yang umum digunakan oleh para pemerhati pendidikan, tidak hanya Darmaningtyas. Yang selalu menggajal di pikiran saya sejak dulu adalah, jika peran negara berkurang, kenapa jumlah perguruan tinggi negeri malah bertambah? Beberapa tahun belakangan ini kampus-kampus swasta berubah menjadi negeri seperti UPN Veteran (Jawa Timur, Yogyakarta, dan Jakarta), Universitas Tidar, Universitas Siliwangi, Universitas Timor, dan bahkan ada kabar Universitas Trisakti sedang bersiap menjadi PTN.

---

<sup>51</sup> Darmaningtyas, Edi Subkhan dan Fahmi Panimbang, *Op.Cit.*, halaman 37.



**Tabel 3**  
**Jumlah Mahasiswa dan Perguruan Tinggi di Bawah**  
**Kementerian Ristek dan Pendidikan Tinggi.<sup>52</sup>**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah PTN</b>	<b>Jumlah mahasiswa PTN</b>	<b>Jumlah PTS</b>	<b>Jumlah mahasiswa PTS</b>
2013/2014	99	1.827.240	3.181	4.012.347
2014/2015	121	1.958.111	3.104	3.938.308

**Tabel 4**  
**Jumlah Mahasiswa dan Perguruan Tinggi di Bawah**  
**Kementerian Agama<sup>53</sup>**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah PTN</b>	<b>Jumlah mahasiswa PTN</b>	<b>Jumlah PTS</b>	<b>Jumlah mahasiswa PTS</b>
2013/2014	53	341.315	625	272.350
2014/2015	55	391.644	638	297.537
2015/2016	55	458.613	644	316.904

Tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah PTN selalu mengalami peningkatan jumlah, baik itu yang berada di naungan Kemenag maupun Kemenristekdikti. Sebaliknya, jumlah PTS malah berkurang, kecuali untuk PTS di bawah naungan Kemenag yang justru bertambah. Jumlah mahasiswa PTN di naungan Kemenristekdikti dan Kemenag juga

<sup>52</sup><https://www.bps.go.id/statictable/2015/09/14/1839/jumlah-perguruan-tinggi-mahasiswa-dan-tenaga-edukatif-negeri-dan-swasta-di-bawah-kementerian-pendidikan-dan-kebudayaan-menurut-provinsi-2013-2014-2014-2015.html>

<sup>53</sup><https://www.bps.go.id/statictable/2015/09/14/1840/jumlah-perguruan-tinggi-1-mahasiswa-dan-tenaga-edukatif-negeri-dan-swasta-di-bawah-kementerian-agama-menurut-provinsi-2013-2014---2015-2016.html>

bertambah, sementara jumlah mahasiswa PTS hanya bertambah di naungan Kemenag. Sedangkan jumlah mahasiswa PTS di naungan Kemenristdikti justru mengalami penurunan. Rencana Menristekdikti melakukan merger berbagai PTS juga akan mengurangi jumlah PTS. Menristekdikti memiliki target hingga akhir 2019 dapat mengurangi 1000 PTS.<sup>54</sup> Awal tahun 2018 ini saja bahkan sudah ada 200 PTS yang siap merger.<sup>55</sup>

Ya, biaya kuliah cenderung semakin mahal, dan itu sudah saya buktikan di bab sebelumnya. Tapi kenapa secara tampak, negara malah cenderung aktif dalam mengurus penyelenggaraan pendidikan? Fenomena neoliberalisasi pendidikan macam apa ini sebenarnya? Untuk menjawabnya, kita akan menelaah hal ini secara historis.

## Lahirnya Otonomi Perguruan Tinggi di Indonesia

Secara etimologi, otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos* yang berarti aturan. Jadi otonomi perguruan tinggi dapat diartikan sebagai perguruan tinggi yang mengatur dirinya sendiri.

Gagasan tentang otonomi perguruan tinggi telah ada sejak lama. Dr. Mr. Soepomo selaku Presiden kedua Universiteit Indonesia pernah berpidato sebagai berikut:

*“Sifat dan fungsi perguruan tinggi di dalam negara dan masyarakat memang tidak memperkenankan suatu bentuk organisasi yang*

---

<sup>54</sup> <https://www.ristekdikti.go.id/penggabungan-dan-penyatuan-untuk-meningkatkan-mutu-dan-kesehatan-pts/>

<sup>55</sup> <http://republika.co.id/berita/pendidikan/dunia-kampus/18/01/06/p24n3z280-200-perguruan-tinggi-swasta-siap-merger>

*menempatkan Universitas hanya suatu jawatan belaka dibawah administrasi Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan. Susunan demikian hanya dengan sendirinya akan menyerahkan Universitas kepada formalism birokrasi dari suatu Kementerian, akan membinasakan semangat akademik dan menghalang perkembangan kehidupan Universitas*<sup>56</sup>

Namun konsep otonomi perguruan tinggi baru secara sistematis dan diakui urgensinya dengan adanya dokumen *Magna Charta Universitatum*. Di hari jadi Universitas Bologna yang ke-900 pada 18 September 1988, sejumlah 802 perguruan tinggi dari 85 negara menandatangani dokumen *Magna Charta Universitatum*. Perguruan tinggi yang datang dari Indonesia adalah Universitas Mulawarman.<sup>57</sup> Ada dua poin penting dalam dokumen tersebut. Pertama adalah *academic freedom*, yaitu prinsip yang mendasari perguruan tinggi sebagai ruang produksi ilmu pengetahuan yang harus memiliki independensi dan bebas dari intervensi siapapun termasuk pemerintah. Kedua adalah *institutional autonomy*, yaitu prasyarat dalam menyelenggarakan perguruan tinggi yang modern dengan bertumpu pada prinsip efektivitas dan efisiensi.<sup>58</sup>

Sebelum 1989, penyelenggaraan pendidikan tinggi pada masa Orde Baru berlandaskan pada UU Perguruan Tinggi dan UU Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah

---

<sup>56</sup> Sulistyowati Irianto, *Otonomi Pendidikan Tinggi Sebuah Keniscayaan*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. xix.

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm xxxi

<sup>58</sup> Robert Berdahl, *Thoughts About Academic Freedom, Autonomy, and Accountability*, Paper Prepared for the Magna Charta Observatory Seminar, Istanbul, Turkey November 2010 hlm. 2-5

[http://www.magnacharta.org/resources/files/Berdahl\\_2010Thoughts\\_Abou\\_Academic\\_Freedom\\_Autonomy\\_and\\_Accountability.pdf](http://www.magnacharta.org/resources/files/Berdahl_2010Thoughts_Abou_Academic_Freedom_Autonomy_and_Accountability.pdf)

warisan Sukarno. Namun setelah 1989 pemerintah menerbitkan UU No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, sebagai landasan seluruh jenjang pendidikan termasuk pendidikan tinggi.

Dalam UU Sisdiknas 1989, otonomi perguruan tinggi hanya berlaku di ranah keilmuan. Otonomi perguruan tinggi dalam UU tersebut disebut juga sebagai otonomi keilmuan. Suatu perguruan tinggi memiliki otonomi dalam pengelolaan lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan pendidikan tinggi dan penelitian ilmiah.<sup>59</sup>

UU Sisdiknas 1989 tidak memberikan otonomi pengelolaan kepada perguruan tinggi. Pasal 49 UU tersebut menyatakan bahwa pengelolaan sistem pendidikan nasional adalah tanggung jawab menteri. Meskipun menjadi tanggung jawab menteri (pemerintah), perihal pengadaan dan pendayagunaan sumber daya pendidikan tidak hanya dilakukan pemerintah, namun juga oleh masyarakat dan/atau keluarga peserta didik.<sup>60</sup>

Meskipun pada masa Orde Baru penyelenggaraan pendidikan tinggi masih sentralistik, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi (Dirjen Dikti) mencanangkan program untuk mereformasi pengelolaan perguruan tinggi agar dapat lebih berkualitas dan efisien, di mana pihak perguruan tinggi dapat memainkan peranan secara aktif. Pada November 1998, Dirjen Dikti membentuk tim kerja untuk mengeksplorasi kemungkinan dan mengembangkan alternatif untuk otonomi universitas. Dirjen Dikti meminta bantuan World Bank untuk memberikan bantuan teknis. World Bank kemudian mengirim

---

<sup>59</sup> Pasal 22 UU No 2 Tahun 1989 tentang Sisdiknas

<sup>60</sup> Pasal 33 UU No 2 Tahun 1989 tentang Sisdiknas

dua konsultan internasional dan rencana pendanaan.<sup>61</sup> Dirjen Dikti memperoleh pinjaman dari World Bank sebanyak 59 juta USD. Selain dari World Bank, Dirjen Dikti juga dibantu oleh Asian Development Bank (ADB) melalui pinjaman 140 juta USD. Output yang diharapkan dari reformasi perguruan tinggi ini adalah otonomi perguruan tinggi.<sup>62</sup>

Pada Orde Baru, Bank Dunia memang kerap mendikte arah perekonomian Indonesia melalui bantuan finansial dan kesepakatan-kesepakatan. Salah satu kesepakatan yang terkenal adalah Kesepakatan Washington (*Washington Consensus*), yang di dalamnya terdapat lembaga-lembaga seperti World Bank, International Monetary Fund (IMF), dan Departemen Keuangan Amerika Serikat. Nama dan konsep Kesepakatan Washington pertama kali dikenalkan pada tahun 1989. Kesepakatan Washington bermaksud membantu negara-negara yang mengalami krisis ekonomi, dengan rekomendasi kebijakan ekonomi. Adapun 10 rekomendasi tersebut secara umum berisi:

1. Disiplin fiskal, dengan menghindari defisit fiskal yang besar secara relatif terhadap produk domestik bruto;
2. Mengarahkan kembali pengeluaran publik dari subsidi untuk pelayanan berbasis masyarakat luas yang

---

<sup>61</sup> Fasli Jalal dan Bachrudin Musthafa, "*Education Reform in the Context of Regional Autonomy : The Case of Indonesia*" (Indonesia : Kemendiknas, Bappenas, dan World Bank, 2001), hlm 231. Sebagaimana disadur dalam Galih Ramadian Nugroho Putra, *Politik Pendidikan : Liberalisasi Pendidikan Tinggi Periode 2000-2012 (Studi Komparasi Indonesia dan India)*, Skripsi Universitas Indonesia, Depok, 2012, hlm 60-61.

<sup>62</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Lima Puluh Tahun*, hlm 558-559. Sebagaimana disadur dalam Singgih Sri Sulistyono, *Higher Education Reform in Indonesia at Crossroad*, makalah yang dipresentasikan di Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University, Nagoya, 2007, hlm 8.

menunjang pertumbuhan dan layanan pengentasan kemiskinan, seperti pendidikan dasar, kesehatan dasar, dan investasi di bidang infrastruktur.;

3. Reformasi perpajakan, memperluas *tax base* dan menerapkan tarif pajak yang moderat;
4. Tingkat suku bunga yang disesuaikan dengan pasar;
5. Tarif kurs yang kompetitif;
6. Liberalisasi perdagangan, liberalisasi impor, penghapusan proteksi perdagangan seperti tarif impor, lisensi, dsb;
7. Liberalisasi investasi asing;
8. Privatisasi perusahaan milik negara;
9. Deregulasi; penghapusan peraturan yang menghalangi masuknya pasar atau membatasi persaingan, kecuali yang dibenarkan karena alasan keamanan, lingkungan, dan konsumen, serta pengawasan terhadap lembaga keuangan;
10. Jaminan hukum terhadap hak milik.<sup>63</sup>

Rekomendasi-rekomendasi tersebut dipatuhi oleh suatu negara melalui bantuan pinjaman dana. Program pemberian pinjaman dan disertai rekomendasi kebijakan dari World Bank dan IMF yang demikian dinamakan dengan *Structural Adjustment Programme* (SAP). Krisis finansial yang dialami Indonesia pada 1997 mendorong Indonesia untuk mengikuti resep kebijakan Kesepakatan Washington. Resep kebijakan tersebut disusun dan ditandatangani sebagai bentuk kesanggupan dalam dokumen bernama *Letter of Intent* (LoI). Sepanjang 1997 hingga 2003, Indonesia sudah meneken 26 kali LoI dengan IMF.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Williamson, John, *What Washington Means by Policy Reform*, Washington DC Institute for International Economics, 1990. <http://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>

<sup>64</sup> <http://tirto.id/ketika-indonesia-bertekuk-lutut-kepada-imf-czic>

Memang, tidak ada satupun Lol yang memberi rekomendasi agar pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan otonomi pengelolaan perguruan tinggi negeri. Namun rekomendasi-rekomendasi IMF tentang pengetatan anggaran, efisiensi atas subsidi, dan privatisasi perusahaan milik negara, sudah cukup untuk mereformasi urusan pemerintahan yang tadinya sentralistik, menjadi terdesentralisasi. Salah satu upaya agar urusan pemerintahan menjadi tersentralisasi adalah dengan cara membuat pengelolaan perguruan tinggi negeri menjadi otonom.

Setelah Orde Baru runtuh, akhirnya otonomi pengelolaan perguruan tinggi negeri mulai terwujud dengan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi dan PP No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Hukum.

Jika pada UU Sisdiknas 1989 perguruan tinggi hanya memiliki otonomi keilmuan, maka pada PP Pendidikan Tinggi perguruan tinggi juga memiliki otonomi dalam bidang pengelolaan terutama pada urusan keuangan. Selain dari pemerintah, sumber pembiayaan perguruan tinggi dapat juga diperoleh dari masyarakat dan pihak luar negeri. Perguruan tinggi berwenang untuk menerima, menyimpan, dan menggunakan dana dari masyarakat. Dana yang diperoleh dari masyarakat dapat berupa SPP, biaya seleksi ujian masuk perguruan tinggi, hasil kontrak kerja yang sesuai dengan peran dan fungsi perguruan tinggi, hasil penjualan produk yang diperoleh dari penyelenggaraan pendidikan tinggi, sumbangan dan hibah dari perorangan, lembaga Pemerintah atau lembaga non-pemerintah, dan penerimaan dari

masyarakat lainnya.<sup>65</sup> Namun mengenai tarif biaya pendidikan, PTN tidak dapat menetapkannya begitu saja. Penetapan tarif biaya pendidikan yang diselenggarakan PTN harus mendapat pengesahan dari Kementerian Keuangan.<sup>66</sup>

PP Pendidikan Tinggi juga membuka peluang didirikannya perguruan tinggi negeri dalam bentuk badan hukum.<sup>67</sup> Namun PP Pendidikan Tinggi tidak mengatur secara rinci mekanisme tentang hal ini. Aturan yang merinci lebih lanjut mengenai perguruan tinggi negeri badan hukum ada di PP No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Hukum. Adapun perguruan tinggi yang kemudian ditetapkan sebagai Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara (PT BHMN) antara lain Universitas Indonesia (UI), Institut Teknologi Bandung (ITB), Universitas Gadjah Mada (UGM), dan Institut Pertanian Bogor (IPB), serta menyusul kemudian Universitas Sumatera Utara (USU), Universitas Pendidikan Indonesia (UPI), dan Universitas Airlangga (Unair)<sup>68</sup>. Ruang lingkup otonomi perguruan tinggi adalah sebagai berikut:

1. Hak mahasiswa untuk belajar dan hak dosen untuk mengajar, sesuai dengan minatnya masing-masing (*Lernfreiheit*);
2. Hak untuk menetapkan prioritasnya sendiri, dan melakukan penelitian ilmiah kearah manapun tujuannya,

---

<sup>65</sup> Pasal 114 dan 115 PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi

<sup>66</sup> Pasal 117 PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi

<sup>67</sup> Pasal 123 PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi

<sup>68</sup> UI ditetapkan melalui PP No 152 Tahun 2000, UGM ditetapkan melalui PP No 153 Tahun 2000, IPB ditetapkan melalui PP No 153 Tahun 2000, ITB ditetapkan melalui PP No 154 Tahun 2000, USU ditetapkan melalui PP No 56 Tahun 2003, UPI ditetapkan melalui PP No 6 Tahun 2004, dan Unair ditetapkan melalui PP No 30 Tahun 2006.



dengan mempertimbangkan kepentingan masyarakat (*Wissenschaftsfreiheit*);

3. Toleran terhadap perbedaan pendapat dan bebas dari campur tangan politik;
4. Sebagai institusi publik, melalui pendidikan dan penelitian, perguruan tinggi berkewajiban untuk mengembangkan kebebasan dasar dan keadilan, kemanusiaan, dan solidaritas, serta berkewajiban untuk saling bantu membantu, baik secara materi maupun moral, dalam konteks nasional dan internasional;
5. Berkewajiban untuk menyebarluaskan dan mengembangkan ilmu pengetahuan, teknologi dan seni;
6. Menghindari hegemoni intelektual;
7. Memiliki hak dan tanggung jawab untuk memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya secara mandiri untuk mendukung kegiatannya.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Penjelasan PP Nomor 61 Tahun 1999 tentang Penetapan PTN Sebagai Badan Hukum

# **VI**

## **OTONOMI PENGELOLAAN PERGURUAN TINGGI PADA PERGURUAN TINGGI BADAN HUKUM MILIK NEGARA**

Otonomi pengelolaan perguruan tinggi negeri mulai terwujud dengan terbitnya Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi dan PP No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri sebagai Badan Hukum. Adapun perguruan tinggi yang kemudian ditetapkan sebagai Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara (PT BHMN) antara lain Universitas Indonesia (UI), Institut Teknologi Bandung (ITB), Universitas Gadjah Mada (UGM), dan Institut Pertanian Bogor (IPB), serta menyusul kemudian Universitas Sumatera Utara (USU), Universitas Pendidikan Indonesia (UPI), dan Universitas Airlangga (Unair)<sup>70</sup>. Untuk lebih jelasnya mengenai bentuk-bentuk otonomi pengelolaan pada PT BHMN, mari kita lihat pada empat perguruan tinggi yang pertama kali ditetapkan sebagai PT BHMN:

---

<sup>70</sup> UI ditetapkan melalui PP No 152 Tahun 2000, UGM ditetapkan melalui PP No 153 Tahun 2000, IPB ditetapkan melalui PP No 153 Tahun 2000, ITB ditetapkan melalui PP No 154 Tahun 2000, USU ditetapkan melalui PP No 56 Tahun 2003, UPI ditetapkan melalui PP No 6 Tahun 2004, dan Unair ditetapkan melalui PP No 30 Tahun 2006.

**Tabel 5**  
**Bentuk-Bentuk Otonomi pada PT BHMN<sup>71</sup>**

<b>Bentuk Otonomi</b>	<b>UI</b>	<b>ITB</b>	<b>UGM</b>	<b>IPB</b>
<b>Pemilihan Pimpinan</b>	Mandiri lewat MWA	Mandiri lewat MWA	Mandiri lewat MWA	Mandiri lewat MWA
<b>Sistem Ketenagakerjaan</b>	PNS, Pegawai BHMN, dan pegawai universitas	PNS, Pegawai BHMN, dan pegawai universitas	PNS, Pegawai BHMN, dan pegawai universitas	PNS, Pegawai BHMN, dan pegawai universitas
<b>Jalur Masuk Mandiri</b>	Ada (SIMAK UI)	Ada (USM ITB)	Ada (UM UGM dan PBU)	Ada (USMI IPB dan UTM IPB)
<b>Sistem Biaya Pendidikan</b>	Mandiri (BOP-B)	Mandiri	Mandiri	Mandiri
<b>Program non-reguler</b>	Ada	Ada (SBM ITB)	Ada	Tidak ada
<b>Biaya Masuk</b>	Rp 5 juta – Rp 25 juta	Rp 55 juta – tak terbatas (untuk umum)  Rp 80 juta – tak terbatas (program SBM)	Rp 5 juta – tak terbatas	Rp 3 juta – Rp 28,5 juta
<b>Biaya Per Semester</b>	Rp 5 juta - Rp 7,5 juta	Rp 5 juta  Rp	Rp 500.000	Rp 200.000 – Rp

<sup>71</sup> Galih Ramadian Nugroho Putra, *Op.Cit.*, hlm 133.

	Ada mekanisme BOP-B Rp 100.000 – Rp 7,5 juta	750.000/ SKS untuk SBM	Ditambah Rp 60.000 – Rp 75.000 per SKS	900.000
<b>Pembukaan Unit Komersil</b>	Ada ( PT Daya Makara, Makara Mas, dll)	Ada (PT LAPI ITB, PT Ganesha ITB, PT LETMI ITB, dll)	Ada (PT Gama Multi Usaha Mandiri)	Ada (Mall Botani Square)
<b>Kerjasama Riset dan Konsultasi</b>	Ada	Ada	Ada	Ada

Ada perbedaan unsur-unsur organisasi antara PT BHMN dengan Perguruan Tinggi non-BHMN menurut PP Pendidikan Tinggi dan PP Penetapan PT BHMN :

**Tabel 6**  
**Perbandingan Unsur-Unsur Organisasi PT BHMN dan Perguruan Tinggi non BHMN**

<b>Perguruan Tinggi non BHMN</b>	<b>PT BHMN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dewan Penyantun</li> <li>- Pimpinan (Rektor/Ketua/Direktur dan Pembantunya)</li> <li>- Senat Perguruan Tinggi</li> <li>- Dosen</li> <li>- Pelaksana Akademik</li> <li>- Pelaksana Administratif</li> <li>- Penunjang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Majelis Wali Amanat (MWA)</li> <li>- Dewan Audit</li> <li>- Senat Akademik</li> <li>- Pimpinan (Rektor/Ketua/Di- tur dan Pembantunya)</li> <li>- Dosen</li> <li>- Tenaga administrasi, pustakawan, dan</li> </ul>

	teknisi - Unsur pelaksana akademik - Unsur pelaksana administrasi - Unsur penunjang
--	--

Selain perbedaan pada unsur organisasi, terdapat perbedaan tugas pada Senat. Pada Perguruan Tinggi non-BHMN, Senat Perguruan Tinggi merupakan badan normatif dan perwakilan tertinggi pada perguruan tinggi. Senat perguruan tinggi diketuai oleh Rektor, yang unsurnya terdiri atas guru besar, pimpinan perguruan tinggi, dekan, dan wakil dosen. Secara umum, tugasnya mencakup urusan akademik dan non akademik, yang jika dirinci sebagai berikut:

1. Merumuskan kebijakan akademik dan pengembangan, kebijakan penilaian prestasi akademik dan kecakapan serta kepribadian sivitas akademika;
2. Merumuskan norma dan tolok ukur penyelenggaraan pendidikan tinggi;
3. Memberikan pertimbangan dan persetujuan atas Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja perguruan tinggi yang diajukan oleh pimpinan perguruan tinggi;
4. Menilai pertanggungjawaban pimpinan perguruan tinggi dan pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan;
5. Merumuskan peraturan pelaksanaan kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, dan otonomi keilmuan pada perguruan tinggi yang bersangkutan;
6. Memberikan pertimbangan kepada penyelenggara perguruan tinggi berkenaan dengan calon-calon yang diusulkan untuk diangkat menjadi Rektor/Ketua/Direktur perguruan tinggi dan dosen yang dicalonkan memangku jabatan akademik di atas lektor;

7. Menegakkan norma-norma yang berlaku bagi sivitas akademika;
8. Mengukuhkan pemberian gelar Doktor Kehormatan pada universitas/institut yang memenuhi persyaratan.<sup>72</sup>

Sedangkan pada PT BHMN, terdapat Senat Akademik yang merupakan badan normatif tertinggi di Perguruan Tinggi di bidang akademik. Unsur-unsurnya terdiri dari pimpinan, dekan, guru besar yang dipilih melalui pemilihan, wakil dosen non guru besar yang dipilih melalui pemilihan, kepala perpustakaan, dan unsur lain yang ditetapkan oleh Senat Akademik bersangkutan. Tugas Senat Akademik adalah:

1. Memberikan masukan kepada menteri tentang penilaian atas kinerja MWA;
2. Menyusun kebijakan akademik perguruan tinggi, penilaian prestasi akademik dan kecakapan serta kepribadian sivitas akademika;
3. Merumuskan norma dan tolok ukur penyelenggaraan pendidikan tinggi;
4. Memberi masukan kepada MWA berdasarkan penilaiannya atas kinerja Pimpinan dalam masalah akademik;
5. Merumuskan peraturan pelaksanaan kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, dan otonomi keilmuan;
6. Memberi masukan kepada Pimpinan dalam penyusunan Rencana Strategis serta Rencana Kerja dan Anggaran;
7. Melakukan pengawasan mutu akademik dalam penyelenggaraan Perguruan Tinggi;
8. Merumuskan tata tertib kehidupan kampus.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Pasal 30 PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi

<sup>73</sup> Pasal 13 PP No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan PTN Sebagai Badan Hukum

Perbedaan selanjutnya terletak pada Pimpinan (Rektor/Ketua/Direktur).<sup>74</sup> Pada Perguruan Tinggi non-BHMN, Pimpinan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri berdasarkan pertimbangan Senat.<sup>75</sup> Pimpinan memimpin penyelenggaraan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, membina tenaga kependidikan, mahasiswa, tenaga administrasi universitas/institut serta hubungan dengan lingkungannya.<sup>76</sup> Pimpinan perguruan tinggi adalah penanggung jawab utama pada perguruan tinggi, memberikan arahan serta kebijaksanaan umum, dan menetapkan peraturan, norma dan tolok ukur penyelenggaraan pendidikan tinggi atas dasar keputusan senat perguruan tinggi. Di bidang akademik maupun administrasi dan keuangan, pimpinan perguruan tinggi bertanggung jawab kepada menteri.<sup>77</sup>

Sedangkan pada PT BHMN, Pimpinan atau Rektor diangkat dan diberhentikan oleh MWA melalui pemungutan suara di mana unsur menteri memiliki 35% dari seluruh suara yang sah. Calon Rektor diajukan oleh Senat Akademik kepada MWA melalui suatu proses pemilihan. Anggota Pimpinan lainnya diangkat dan diberhentikan oleh MWA atas usul

---

<sup>74</sup> Rektor adalah pimpinan pada Universitas dan Institut, Ketua adalah pimpinan pada Sekolah Tinggi, dan Direktur untuk Politeknik dan Akademi.

<sup>75</sup> Untuk PTS, Pimpinan diangkat dan diberhentikan oleh badan penyelenggara perguruan tinggi yang bersangkutan setelah mendapat pertimbangan senat. Pasal 39 PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi

<sup>76</sup> Pasal 37 PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi.

<sup>77</sup> Pada PTN, bidang administrasi dan keuangan bertanggung jawab ke menteri, sedangkan pada PTS kepada badan yang menyelenggarakan PTS semisal yayasan. Pasal 29 PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi

Rektor.<sup>78</sup> Rektor juga merupakan anggota Senat Akademik dan MWA. Sebagai anggota MWA, Rektor tidak dapat dipilih menjadi Ketua MWA dan tidak punya hak suara dalam pemungutan suara.<sup>79</sup> Secara umum tugas Rektor dalam PT BHMN adalah sebagai pelaksana kebijakan, dan bukan sebagai perumus kebijakan sebagaimana Rektor/Pimpinan di Perguruan Tinggi non-BHMN. Adapun Rektor PT BHMN bertugas untuk:

1. Melaksanakan penyelenggaraan pendidikan, penelitian, pengabdian kepada masyarakat;
2. Mengelola seluruh kekayaan Perguruan Tinggi dan secara optimal memanfaatkannya untuk kepentingan Perguruan Tinggi;
3. Membina tenaga kependidikan, mahasiswa, dan tenaga administrasi;
4. Membina hubungan dengan lingkungan Perguruan Tinggi dan masyarakat pada umumnya;
5. Menyelenggarakan pembukuan Perguruan Tinggi;
6. Menyusun Rencana Strategis yang memuat sasaran dan tujuan Perguruan Tinggi yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dan Rencana Kerja dan Anggaran tahunan Perguruan Tinggi;
7. Melaporkan secara berkala kepada MWA tentang kemajuan Perguruan Tinggi;

Di Perguruan Tinggi non-BHMN terdapat Dewan Penyantun yang tidak ada di PT BHMN. Dewan penyantun yang terdiri atas tokoh-tokoh masyarakat yang bertugas untuk

---

<sup>78</sup> Pasal 14 dan 12 PP No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan PTN Sebagai Badan Hukum.

<sup>79</sup> Pasal 8 ayat (2) dan (6) PP No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan PTN Sebagai Badan Hukum.



ikut mengasuh dan membantu memecahkan permasalahan di perguruan tinggi. Anggota dewan penyantun diangkat oleh pimpinan perguruan tinggi. Pengurus dewan penyantun dipilih oleh dan di antara para anggota dewan penyantun.<sup>80</sup>

Sedangkan di PT BHMN ada Majelis Wali Amanat (MWA) dan Dewan Audit yang tidak ada di Perguruan Tinggi non BHMN. Dewan Audit adalah organ perguruan tinggi yang secara independen melaksanakan evaluasi hasil audit internal dan eksternal atas penyelenggaraan perguruan tinggi untuk dan atas nama MWA. Anggota Dewan Audit diangkat dan diberhentikan oleh MWA. Tugas Dewan Audit adalah menetapkan kebijakan audit internal, mempelajari dan menilai hasil audit, dan mengambil kesimpulan lalu mengajukan saran kepada Majelis Wali Amanat.<sup>81</sup>

Majelis Wali Amanat (MWA) adalah organ Perguruan Tinggi yang berfungsi untuk mewakili Pemerintah dan masyarakat. MWA mewakili unsur-unsur Menteri, Senat Akademik, masyarakat dan Rektor. Anggota MWA diangkat dan diberhentikan oleh Menteri setelah menerima usulan dari Senat Akademik. Anggota MWA yang mewakili unsur Senat Akademik di usulkan oleh Senat Akademik. Majelis Wali Amanat diketuai oleh salah seorang anggota yang dipilih oleh anggota lainnya. Rektor merupakan anggota Majelis Wali Amanat yang tidak dapat dipilih sebagai Ketua, dan dalam hal terjadi pemungutan suara tidak memiliki hak suara. MWA bertugas untuk:

---

<sup>80</sup> Pasal 28 PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi.

<sup>81</sup> Pasal 10 dan 11 PP No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan PTN Sebagai Badan Hukum.

1. Menetapkan kebijakan umum Perguruan Tinggi dalam bidang non akademik;
2. Mengangkat dan memberhentikan Pimpinan;
3. Mengesahkan Rencana Strategis serta Rencana Kerja dan Anggaran tahunan;
4. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian umum atas pengelolaan Perguruan Tinggi;
5. Melakukan penilaian atas kinerja Pimpinan;
6. Bersama Pimpinan menyusun dan menyampaikan laporan tahunan kepada Menteri;
7. Memberikan masukan dan pendapat kepada Menteri tentang pengelolaan Perguruan Tinggi.<sup>82</sup>

Salah satu yang istimewa dari PT BHMN adalah mengenai kekayaannya. Kekayaan awal PT BHMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja, yang besarnya adalah seluruh kekayaan negara yang tertanam pada PT BHMN yang bersangkutan, kecuali tanah, yang nilainya ditetapkan oleh Menteri Keuangan berdasarkan perhitungan yang dilakukan bersama oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Departemen Keuangan. Penatausahaan pemisahan kekayaan Negara tersebut diselenggarakan oleh Menteri Keuangan. Kekayaan Negara berupa tanah tadi dimanfaatkan sepenuhnya untuk kepentingan Perguruan Tinggi yang bersangkutan. Hasil pemanfaatan kekayaan berupa tanah menjadi pendapatan dari PT BHMN dan dipergunakan untuk pelaksanaan tugas dan fungsi perguruan tinggi.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Pasal 8 dan 9 PP No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan PTN Sebagai Badan Hukum.

<sup>83</sup> Pasal 5 PP No. 61 Tahun 1999 tentang Penetapan PTN Sebagai Badan Hukum.

Dari perbandingan di atas, terlihat bahwa PT BHMN lebih otonom ketimbang Perguruan Tinggi non BHMN. Latar belakang otonomi perguruan tinggi dalam PT BHMN dipaparkan dalam bagian Penjelasan PP No. 61 Tahun 1999:

*“Sebagai suatu unit di dalam Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, PTN secara hukum tidak dapat memiliki otonomi. Demikian juga akuntabilitas kepada masyarakat amat sulit untuk secara utuh dimintakan kepada Perguruan Tinggi Negeri sebagai unit Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Sedangkan kredibilitas hanya akan dapat diperoleh apabila kedua hal tersebut, otonomi dan akuntabilitas, secara nyata dimiliki dan diterapkan. Oleh karena itu Perguruan Tinggi Negeri harus diubah status hukumnya menjadi badan hukum yang mandiri, terlepas dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.*

*Memasuki abad ke 21 dunia semakin terasa kecil dan sempit karena perkembangan teknologi komunikasi yang amat pesat. Didorong oleh kepentingan bersama, beberapa negara di berbagai kawasan dunia membentuk kawasan perdagangan bebas yang bertujuan untuk meniadakan hambatan perdagangan antar negara. Di kawasan Asia Tenggara dibentuk AFTA, kawasan Asia Pasifik membentuk APEC, dan puncaknya adalah di tandatangannya perjanjian GATT yang membentuk WTO. Perkembangan tersebut di satu sisi akan mengurangi, bahkan meniadakan berbagai proteksi perdagangan pada negara-negara yang ikut menandatangani perjanjian itu. Namun di lain pihak juga membuka kesempatan yang seluas-luasnya untuk memperoleh akses ke pasar dunia. Keterbukaan pasar tidak terbatas pada komoditi*

*tradisional saja, melainkan akan juga mencakup tenaga kerja. Menghadapi arus globalisasi tersebut, negara kita membutuhkan kemampuan yang cukup untuk dapat bersaing dengan negara-negara lain.”*

Dari bagian Penjelasan tersebut, disebut secara gamblang adanya keterlibatan Indonesia dalam pusaran globalisasi, salah satunya dalam World Trade Organization (WTO). Indonesia sendiri mulai mengikatkan diri dalam WTO sejak tahun 1994 dengan diterbitkannya UU No. 7 Tahun 1994 tentang ratifikasi “*Agreement Establishing the World Trade Organization*”. Hubungan antara WTO dengan otonomi perguruan tinggi di Indonesia dapat dijelaskan dari masuknya Indonesia ke dalam perjanjian *General Agreement on Trade in Services* (GATS) yang merupakan salah satu perjanjian dagang dalam WTO. Dalam kesepakatan GATS, penyediaan jasa pendidikan (*education service*) merupakan salah satu dari 12 sektor jasa lainnya yang diliberalisasi. Atau dengan kata lain, jasa pendidikan disepakati sebagai sektor jasa yang dijual belikan secara bebas.<sup>84</sup>

GATS memasukkan pendidikan sebagai objek perdagangan atau komoditas yang dikelompokkan ke dalam 5 subsektor yaitu yaitu *primary education service*, *secondary education services*, *higher education services*, *adult education services* dan *other*. GATS telah mengidentifikasi 4 mode penyediaan jasa pendidikan sebagai berikut:

1. *Cross-border supply*, institusi pendidikan tinggi luar negeri menawarkan kuliah-kuliah melalui internet dan *online degree program*;

---

<sup>84</sup> Dani Setiawan, *Liberalisasi Pendidikan dan WTO*, [https://www.slideshare.net/rachmat\\_sp/liberalisasi-pendidikan-dan-wto-13930740](https://www.slideshare.net/rachmat_sp/liberalisasi-pendidikan-dan-wto-13930740)

2. *Consumption abroad*, adalah bentuk penyediaan jasa pendidikan tinggi yang paling dominan, mahasiswa belajar di perguruan tinggi luar negeri;
3. *Commercial presence*, atau kehadiran perguruan tinggi luar negeri dengan membentuk *partnership*, *subsidiary*, *twinning arrangement* dengan perguruan tinggi lokal;
4. *Presence of natural persons*, dosen atau pengajar asing mengajar pada lembaga pendidikan lokal.

Liberalisasi pendidikan tinggi menuju perdagangan bebas jasa yang dipromosikan oleh WTO adalah untuk mendorong agar pemerintah negara-negara anggota tidak menghambat empat mode penyediaan jasa tersebut dengan kebijakan-kebijakan intervensionis.

Menurut Sofian Effendi, perdagangan bebas jasa pendidikan tinggi kalau dilaksanakan dalam kondisi interdependensi simetris antar negara atau lembaga pendidikan memang dapat membuka lebar pintu menuju ke pasar kerja global khususnya ke ekonomi negara maju yang telah mampu mengembangkan ekonomi berbasis ilmu pengetahuan (*knowledge based economy*). Tapi dalam kondisi interdependensi asimetris dan lebih-lebih bila penyediaan jasa pendidikan tinggi lebih dilandasi oleh motif *for-profit* semata, maka tujuan-tujuan pendidikan lainnya akan dikorbankan.<sup>85</sup>

Hal yang fundamental dalam kesepakatan GATS adalah menempatkan jasa pendidikan sebagai komoditas atau barang yang diperdagangkan. Karena jasa pendidikan diperdagangkan, maka motifnya adalah memperoleh

---

<sup>85</sup> Sofian Effendi, *GATS dan Liberalisasi Pendidikan Tinggi*, Makalah pada Diskusi "GATS: Neo-imperialisme modern dalam Pendidikan", diselenggarakan oleh BEM KM UGM, Yogyakarta, 22 September 2005, hlm 6.

keuntungan atau profit. Perkembangan pasar dunia atas jasa pendidikan semakin pesat seiring dengan berkembangnya kesadaran dan pemahaman negara-negara akan ekonomi berbasis pengetahuan (*knowledge-based economy*).<sup>86</sup> Jane Knight, guru besar University of Toronto menggambarkan jasa pendidikan sebagai bisnis yang menggiurkan, “*Trade in higher education services is a billion dollar industry, including recruitment of international students, establishment of university campuses abroad, franchised provision and online learning.*”<sup>87</sup>

Akan tetapi baik dalam PP No. 60 maupun No. 61 Tahun 1999 secara tersurat justru tidak ditemukan unsur yang mengandung motif mencari profit dari jasa pendidikan. Pada PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi misalnya, diatur bahwa penerimaan dana dari masyarakat didasarkan pada prinsip tidak mencari keuntungan.<sup>88</sup> Begitupun dengan PP No. 61 Tahun 1999, di mana Pasal 2 berbunyi, “*Perguruan Tinggi merupakan badan hukum milik Negara yang bersifat nirlaba.*” Dalam penjelasan PP-nya, dijelaskan bahwa pada dasarnya penyelenggaraan perguruan tinggi bersifat nirlaba, walaupun demikian perguruan tinggi dapat menyelenggarakan

---

<sup>86</sup> Ajitava Raychaudhuri and Prabir De, *Barriers to Trade in Higher Education Services : Empirical Evidence from Asia-Pacific Countries*, Asia-Pacific Trade and Investment Review, Vol. 3, No. 2, December 2007, hlm 70. Sebagaimana disadur dalam Anggiat P. Simamora, dkk, *Liberalisasi Pendidikan dalam Kerangka GATS*, USU Law Journal, Vol.II No.1 (Februari 2014), hlm 78.

<sup>87</sup> Jane Knight, *Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS. The Observatory on Borderless Higher Education*, March 2002, hlm 2.

[http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global\\_forum/gats\\_he/jk\\_trade\\_he\\_gats\\_implications.pdf](http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/gats_he/jk_trade_he_gats_implications.pdf)

<sup>88</sup> Pasal 114 ayat (5) PP No. 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi.

kegiatan lain dan mendirikan unit usaha yang hasilnya digunakan untuk mendukung penyelenggaraan fungsi-fungsi utama perguruan tinggi.

Peran pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi juga masih cukup besar dalam PT BHMN tersebut. Meskipun bersifat otonom dengan badan hukum, namun PT BHMN pada dasarnya tetaplah milik negara. Menteri punya kewenangan 35% suara dalam pemilihan Rektor di Majelis Wali Amanat.<sup>89</sup> PT BHMN wajib memberi laporan tahunan kepada Menteri.<sup>90</sup> Penetapan suatu PT BHMN pun berlandaskan pada PP, yang sewaktu-waktu bisa dicabut oleh pemerintah.

Namun dalam penerapannya, PT BHMN cenderung menjalankan praktek-praktek layanan pendidikan tinggi yang komersil. Pada giliranya kecenderungan itu pun bukan hanya terjadi pada PT BHMN saja, melainkan juga pada Perguruan Tinggi non-BHMN. Hal ini akan kita bahas pada tulisan berikutnya.

---

<sup>89</sup> Pasal 14 ayat (3) PP No 61 Tahun 1999.

<sup>90</sup> Pasal 20 PP No 61 Tahun 1999.

# VII

## BENTUK-BENTUK OTONOMI PENGELOLAAN PERGURUAN TINGGI

Penerapan otonomi pengelolaan perguruan tinggi dilakukan dengan berbagai bentuk. Mulai dari pendirian unit usaha, penerimaan mahasiswa nonreguler, badan layanan umum, dan sebagainya. Tulisan ini akan membahas bentuk-bentuk tersebut.

### **Unit Usaha Perguruan Tinggi**

Otonomi yang diatur dalam PP No. 61 Tahun 1999 memberi peluang bagi perguruan tinggi untuk mendirikan unit usaha sebagai pendukung penyelenggaraan perguruan tinggi. Contoh dari unit usaha yang selama ini dibangun oleh PT BHMN antara lain seperti penyewaan gedung serbaguna, hotel dan penginapan, jasa konsultan bisnis, jasa kontraktor, hingga pusat perbelanjaan. Pengaturan mengenai unit usaha ini terdapat dalam PP tentang penetapan masing-masing PT BHMN.<sup>91</sup> Mari kita ambil contoh unit-unit usaha apa saja yang ada di empat perguruan tinggi yang pertama kali ditetapkan sebagai PT BHMN.

Di Institut Pertanian Bogor (IPB) misalnya, terdapat tiga jenis unit usaha yang dikelola, yaitu unit usaha berbasis sains

---

<sup>91</sup> Darmaningtyas, Edi Subkhan dan Fahmi Panimbang, *Op.Cit.*, hlm 55-57.



(*science based*), jasa (*service based*), dan aset (*asset based*). Unit usaha yang cukup terkenal bagi masyarakat Bogor, atau wisatawan yang pernah ke Bogor misalnya adalah Botani Square, sebuah pusat perbelanjaan terbesar di Bogor, di mana IPB memiliki saham di sana sebesar 27%. Dengan rata-rata pengunjung per hari sebanyak 28.139 orang, Botani Square mampu meraup Rp 85.936 miliar.<sup>92</sup> Selain Botani Square, IPB juga memiliki berbagai usaha lainnya seperti PT BPRS Bina Rahmah (bank syariah), Hotel Santika Bogor, IPB Press, maupun usaha-usaha yang mengkomersilkan hasil-hasil riset dan inovasi pertanian seperti PT FITS Mandiri, PT IPB Sigheta, PT Prima Kelola IPB, Serambi Botani, dan sebagainya. Unit-unit usaha tersebut berada di bawah naungan perusahaan induk (*holding company*) PT. Bogor Life Science and Technology.<sup>93</sup>

Selain IPB, adapun PT BHMN lain yang juga memiliki banyak unit usaha adalah Universitas Gadjah Mada (UGM). Di bawah naungan Gama Multi Group, unit-unit bisnis UGM bergerak di berbagai bidang mulai dari jasa finansial sampai tempat servis kendaraan bermotor. Berikut unit-unit bisnis yang ada di UGM:

1. University Club. Bergerak di layanan hotel, wisma, homestay, sewa *hall*, *meeting room*, restoran dan catering, *wedding* dan *event organizer*.
2. Gama Bookstore. Menjual buku, alat tulis kantor, dan barang rumah tangga bekas.
3. Gama Konsultan. Jasa konsultasi yang mencakup berbagai bidang seperti jasa konsultasi dan kepakaran, *project management*, *event management*, jasa studi,

---

<sup>92</sup> <http://web.blst.co.id/mal-botani-square/>

<sup>93</sup> Lihat <http://web.blst.co.id/lini-bisnis/>

analisis, dan survey, jasa konsultasi konstruksi, dan jasa konsultasi lainnya.

4. Gama Multi Finance. Bergerak di bidang jasa keuangan, investasi, dan pembiayaan.
5. Gama Wisata. Bergerak di bidang jasa perjalanan wisata.
6. Gamatechno. Bergerak pada pengembangan produk dan solusi teknologi informasi untuk segmen perguruan tinggi, lembaga pemerintah, perusahaan penyedia jasa transportasi dan logistik, serta industri *lifestyle*.
7. Swaragama. Merupakan perusahaan penyiaran radio.
8. Gama Auto Service. Unit usaha jasa perawatan dan perbaikan kendaraan, jual beli suku cadang dan perlengkapan kendaraan, dan modifikasi kendaraan.
9. Rumah Sehat dan Apotek UGM.
10. Kantor Pos Bulaksumur.
11. Aino Indonesia. Merupakan unit usaha pengembangan dan integrasi sistem pembayaran non tunai di sektor transportasi publik & retail.
12. Swayasa Prakarsa. Merupakan unit usaha pemasaran hasil riset.
13. Plaza Agro Gajah Mada. Merupakan unit usaha pemasaran produk pengolahan hasil peternakan.<sup>94</sup>

Kemudian ada Universitas Indonesia (UI) yang juga memiliki banyak usaha. Unit-unit usaha UI berada di bawah naungan Direktorat Pengelolaan dan Pengembangan Unit-Unit Usaha UI. Unit-unit usaha UI antara lain PT Daya Makara UI (perusahaan konsultasi dan pelatihan yang hampir mencakup semua sektor usaha mulai dari bisnis, kesehatan, kebudayaan, energi, hingga transportasi), PT. Makara Mas (perusahaan yang mencakup berbagai layanan mulai dari wisata, *capacity building*, jual beli barang elektronik, hingga sepeda lipat),

---

<sup>94</sup> Lihat <http://gamamulti.com/main>

Wisma Makara (hotel, penginapan, dan penyewaan ruang pertemuan), dan UI Press (usaha penerbitan UI).<sup>95</sup>

Institut Teknologi Bandung sebagai PT BHMN juga memiliki beberapa unit usaha. Antara lain PT LAPI ITB (usaha di bidang konsultasi, pelatihan dan pengembangan teknologi tepat guna), PT Gada Energi (usaha konsultasi di bidang energi), PT Ganesha Patra Sejahtera (usaha pengembangan minyak dan gas bumi), dan usaha-usaha lainnya.<sup>96</sup>

## **Mahasiswa Reguler dan Non-Reguler**

Ketika suatu perguruan tinggi menjadi otonom secara pengelolaan, maka ada peluang lebih besar untuk memperoleh pendanaan selain dari pemerintah. Salah satunya dengan memperoleh dana dari masyarakat, termasuk peserta didik. Mengenai hal ini, pejabat Dirjen Dikti 1999-2007 Satriyo Soemantri Brodjonegoro pernah mengatakan sebagai berikut:

*“Sumber pedanaan pendidikan tinggi selain pemerintah, yang paling mudah didapatkan adalah biaya kuliah dari masyarakat. Hal ini karena masyarakat dapat memilih pendidikan tinggi dan pendidikan tinggi tidak diwajibkan, maka kontribusi dari masyarakat terhadap pendidikan tinggi haruslah lebih besar dibandingkan dengan pendidikan dasar yang wajib. Kalau pendidikan dasar diwajibkan, maka pendidikan dasar harus gratis. Bagi masyarakat yang kurang mampu aksesnya dapat dijamin dengan beasiswa.”<sup>97</sup>*

---

<sup>95</sup> Lihat <https://dppu.ui.ac.id/ukk-usaha-komersial/>

<sup>96</sup> Lihat [https://multisite.itb.ac.id/suk/?page\\_id=46](https://multisite.itb.ac.id/suk/?page_id=46)

<sup>97</sup> Galih Ramadian Nugroho Putra, *Op.Cit.*, hlm 73.

Pada Juni 2002, Dirjen Dikti menerbitkan Keputusan Dirjen Dikti No. 28/DIKTI/Kep/2002 tentang Penyelenggaraan Program Reguler dan Non Reguler di Perguruan Tinggi Negeri. Disahkannya program non reguler ini merupakan salah satu bentuk dari makin luasnya suatu PTN dalam mencari dana dari masyarakat. Perbedaan antara program reguler dengan non reguler terletak pada jalur penerimaan, jam belajar, dan pembiayaannya.

Dari keputusan ini kemudian kita mengenal ada mahasiswa yang jam kuliahnya dari sore sampai malam. Atau mahasiswa yang masuk lewat jalur selain seleksi nasional seperti ujian mandiri yang diselenggarakan oleh PTN itu sendiri. Pembiayaannya pun lebih mahal dari mahasiswa reguler karena mahasiswa non reguler tidak mendapat subsidi dari pemerintah.

Perencanaan, penggunaan, dan pengalokasian penerimaan dana yang masuk dari mahasiswa non reguler, adalah menjadi wewenang pimpinan PTN, yang kemudian dilaporkan kepada Dirjen Dikti. Adapun penetapan besaran biaya bagi mahasiswa non reguler menjadi wewenang Senat Perguruan Tinggi.

## **Otonomi Perguruan Tinggi dalam UU Sisdiknas**

Landasan penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi menjadi semakin kuat dengan adanya UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas). Hal ini ketimbang sebelumnya yang hanya diatur melalui PP yang kedudukannya lebih rendah dari undang-undang.

Ketentuan yang mengatur tentang otonomi perguruan tinggi terdapat pada Pasal 24 yang menyatakan bahwa

perguruan tinggi memiliki otonomi keilmuan, otonomi pengelolaan, dan dapat memperoleh dana dari masyarakat yang pengelolaannya berdasarkan prinsip akuntabilitas publik. Kemudian ini dipertegas dengan Pasal 50 ayat (6) yang berbunyi bahwa perguruan tinggi menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya.

Dalam bagian penjelasan umum UU Sisdiknas alinea kedua disebutkan latar belakang dibentuknya UU Sisdiknas ialah guna pembaharuan pendidikan lewat diberikannya otonomi perguruan tinggi. Selanjutnya di dalam penjelasan umum alinea ketiga disebut visi misi pendidikan nasional. Di dalam misi pendidikan nasional disebutkan bahwa pendidikan nasional mempunyai misi salah satunya (poin 5) “memberdayakan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan RI.”

Salah satu pasal yang sempat menjadi perdebatan adalah Pasal 46 ayat (1) mengenai pendanaan pendidikan.

### **Pasal 46**

(1) Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Pasal ini pernah menjadi perdebatan secara hukum dan diajukan permohonan uji materil ke Mahkamah Konstitusi. Argumentasi yang diajukan para pemohon ialah berkaitan dengan dicantumkannya tanggung jawab masyarakat dalam pendanaan pendidikan. Mengenai dana yang menjadi tanggung jawab masyarakat tertera dalam penjelasan Pasal 46 ayat (1) yakni mencakup sumbangan pendidikan, hibah,

wakaf, zakat, pembayaran nadzar, pinjaman, sumbangan perusahaan, keringanan dan penghapusan pajak untuk pendidikan, dan lain-lain penerimaan yang sah.

Pemohon pada saat itu mengajukan argumen bahwa dicantumkan masyarakat untuk bertanggung jawab dalam pendanaan pendidikan tinggi justru merupakan wujud dari lepasnya tanggung jawab negara atau pemerintah. Argumen pemohon singkatnya sebagai berikut:

*“Ketentuan Pasal 46 ayat (1) UU Sisdiknas mengharuskan masyarakat bertanggung jawab atas pendanaan pendidikan. Frasa “dan masyarakat” dalam ketentuan yang berbunyi “Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.” jelas bertentangan dengan paragraf keempat pembukaan dan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 karena telah menempatkan masyarakat menanggung beban yang seharusnya menjadi beban pemerintah.”<sup>98</sup>*

Bantahan argumen dari pemerintah terkait hal di atas ialah sebagai berikut:

*“Bahwa kalau pun dalam UU Sisdiknas melibatkan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, namun berdasarkan ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan Penjelasannya, serta Pasal 54 ayat (2) Undang-Undang a quo sudah jelas bahwa pendanaan pendidikan dari masyarakat yang concern*

---

<sup>98</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11-14-21-126-136/PUU, mengenai Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan, hlm 26.

*dalam dunia pendidikan sifatnya peran serta, bukan bersifat imperatif/memaksa. Dalam risalah pembahasan RUU tentang Sisdiknas dikemukakan bahwa masyarakat ikut serta menanggung biaya pendidikan memiliki arti bahwa pada dasarnya hal tersebut merupakan keinginan yang wajar jika semua biaya pendidikan ditanggung oleh Pemerintah. Akan tetapi keikutsertaan/kewajiban masyarakat dalam pendanaan dimaksudkan di sini adalah bahwa meskipun tidak secara langsung dari masyarakat akan tetapi dapat diasumsikan keikutsertaan pembiayaan tersebut berasal dari pajak-pajak yang harus dan wajib dibayarkan oleh masyarakat yang salah satu kegunaannya adalah untuk memenuhi biaya pendidikan yang disalurkan melalui Pemerintah.”<sup>99</sup>*

Dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi tidak terdapat perubahan dalam pasal 46 ayat (1) artinya sampai saat ini bunyi pasalnya tetap dan masih berlaku. Artinya tanggung jawab pendanaan yang diatur dalam pasal 46 ayat (1) membagi tanggung jawab tidak hanya kepada pemerintah dan pemerintah daerah saja. Namun masyarakat juga bertanggung jawab atas pendanaan pendidikan lewat sumbangan pendidikan, hibah, wakaf, zakat, pembayaran nadzar, pinjaman, sumbangan perusahaan, keringanan dan penghapusan pajak untuk pendidikan, dan lain-lain penerimaan yang sah.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> *Ibid.*, hlm 241.

<sup>100</sup> Adhi Bangkit Saputra, *Konstitusionalitas Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi di Indonesia (Tinjauan Atas Konsep Otonomi Pengelolaan Perguruan Tinggi Bidang Non- Akademik)*, Skripsi Fakultas Hukum Unsoed, Purwokerto, 2017, hlm 113.

Menyoal tanggung jawab masyarakat dalam pendanaan pendidikan, memang pemerintah selalu berlindung dibalik ketidaksanggupannya dalam hal keuangan dan mendalil bahwa tanggung jawab ini tidak bersifat imperatif atau mengikat. Padahal walaupun tidak bersifat mengikat namun mengingat bahwa sebuah undang-undang sudah pasti menjadi induk dari seluruh peraturan perundang-undangan dibawahnya, maka ada kemungkinan atau potensi peraturan di bawah UU Sisdiknas membebankan pendanaan pendidikan lebih besar kepada masyarakat ketimbang pemerintah. Sebab UU Sisdiknas memberi celah tersebut dengan mencantumkan tanggung jawab masyarakat dalam pendanaan pendidikan pada Pasal 46 ayat (1).<sup>101</sup> Ketentuan tersebut juga tidak diatur secara detail berapa besar bagian pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat, sehingga apabila jumlah proporsi masyarakat lebih besar daripada jumlah proporsi dari pemerintah dan pemerintah daerah, maka tidak ada yang bisa disalahkan.<sup>102</sup>

## **Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum**

Sebelum UU Sisdiknas, otonomi pengelolaan perguruan tinggi hanya diberikan pada PT BHMN. Pada PT BHMN, pengelolaan kekayaan secara mandiri dapat dilakukan karena PT BHMN bukan bawahan hirarkis dari Dirjen Dikti. Kekayaannya pun telah dipisahkan (kecuali tanah) dari kekayaan negara oleh Menteri Keuangan. Sehingga pendanaan dari masyarakat yang diperoleh PT BHMN tidak perlu disetor ke kas negara sebagai pendapatan negara bukan

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, hlm 114.

<sup>102</sup> Galih Ramadian Nugroho Putra, *Op.Cit.*, hlm 64-65.



pajak (PNBP). Sedangkan pada Perguruan Tinggi non-BHMN, status mereka adalah bawahan secara hirarkis dari Dirjen Dikti, Departemen Pendidikan Nasional. Dana yang diperoleh dari masyarakat oleh Perguruan Tinggi non-BHMN, harus disetor ke kas negara. Padahal dalam Pasal 50 ayat (6) UU Sisdiknas sebagaimana telah dijelaskan di muka bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi pengelolaan. Di situ tidak disebutkan apakah itu perguruan tinggi BHMN atau bukan, yang artinya, perguruan tinggi apapun memiliki otonomi pengelolaan.

Pada tahun 2005, kemudian terbit PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU). Dalam bagian Penjelasan, latar belakang peraturan ini adalah adanya reformasi dari penganggaran tradisional ke penganggaran berbasis kinerja. Perubahan ini penting dalam rangka proses pembelajaran yang lebih rasional untuk mempergunakan sumber daya yang dimiliki pemerintah mengingat tingkat kebutuhan dana yang makin tinggi, sementara sumber dana yang tersedia tetap terbatas. Orientasi pada *outputs* semakin menjadi praktik yang dianut luas oleh pemerintahan modern di berbagai negara. Mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*) dianggap sebagai paradigma yang memberi arah yang tepat bagi keuangan sektor publik. Peluang ini secara khusus disediakan kesempatannya bagi satuan-satuan kerja pemerintah yang melaksanakan tugas operasional pelayanan publik (seperti layanan kesehatan, pendidikan, pengelolaan kawasan, dan lisensi), untuk membedakannya dari fungsi pemerintah sebagai regulator dan penentu kebijakan.

Dalam Pasal 1 peraturan tersebut, dijelaskan bahwa BLU adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa

penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Perguruan tinggi negeri, karena memiliki peran dalam memberikan layanan berupa layanan pendidikan, dapat dijadikan institusi BLU. PP tentang BLU inilah jawaban atas kegelisahan PT non-BHMN dalam hal otonomi pengelolaan seperti yang telah dibahas sebelumnya. Pemahaman lebih lanjut tentang BLU akan dibahas dalam tulisan bagian tersendiri, sehingga pada kali ini akan dipaparkan secara umumnya saja.

Ketentuan tentang BLU sebenarnya telah ada dalam UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Namun karena suatu UU baru bisa bekerja jika ada PP yang melaksanakannya, maka ketentuan tentang BLU baru bisa bekerja setelah terbitnya PP tentang BLU sebagaimana dipaparkan sebelumnya. Dalam UU Perbendaharaan Negara, diatur bahwa kekayaan BLU bukan merupakan kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>103</sup> Artinya pada dasarnya keuangan BLU masih terintegrasi dengan kas negara, atau dengan kas daerah jika itu BLU Daerah (BLUD). Maka dalam Pasal 69 ayat (4) pun ada ketentuan bahwa pendapatan BLU yang bersumber dari layanan yang diberikan, hibah, maupun sumbangan, merupakan pendapatan negara/daerah. Namun ayat berikutnya memberi keleluasaan bagi BLU untuk dapat menggunakan pendapatan yang bersumber dari layanan yang diberikan, hibah, maupun sumbangan tersebut, untuk membiayai belanja BLU.

---

<sup>103</sup> Pasal 68 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Salah satu keunikan BLU adalah, pembinaan keuangan BLU dilakukan oleh Menteri Keuangan (Menkeu), sedangkan pembinaan teknis dilakukan oleh menteri yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan.<sup>104</sup> Dalam hal ini, PTN BLU dibina secara keuangan oleh Menkeu dan dibina secara teknis oleh Menristekdikti.

Tidak semua PTN dapat menjadi PTN BLU, karena ada persyaratan yang harus dipenuhi yang ada di PP No. 23 Tahun 2005. Wewenang untuk menetapkan ataupun mencabut penetapan suatu PTN BLU ada di Menkeu. Pada PTN yang bukan PTN BLU maupun PT BHMN, biasanya disebut juga dengan PTN Satuan Kerja atau Satker.<sup>105</sup> PTN-Satker ini tidak memiliki otonomi pengelolaan dan bergantung secara sumber pendanaan dari APBN, namun tetap memiliki otonomi keilmuan yang sama dengan PTN BLU dan PT BHMN.

PTN BLU juga dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan dalam bentuk tarif atas jasa pendidikan yang diberikan. Tarif ini yang sekarang kita kenal dalam bentuk UKT atau pada masa sebelumnya dalam bentuk SPP. Karena pembinaan keuangan PTN BLU dilakukan oleh Menkeu, maka tarif PTN BLU ditetapkan oleh Menkeu berdasarkan usulan dari PTN BLU yang bersangkutan. Adapun tarif layanan harus mempertimbangkan: kontinuitas dan pengembangan layanan,

---

<sup>104</sup> Pasal 68 ayat (3) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

<sup>105</sup> Satuan Kerja adalah Kuasa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Barang yang merupakan bagian dari suatu unit organisasi pada Kementerian Negara/Lembaga yang melaksanakan satu atau beberapa kegiatan dari suatu program. Lihat di Pasal 1 angka 20 Permenkeu No.196/PMK.05/2008 tentang Tata Cara Penyusunan dan Penyajian Laporan Keuangan Belanja Subsidi dan Belanja Lain-Lain pada Bagian Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan.

daya beli masyarakat, asas keadilan dan kepatutan dan kompetisi yang sehat.<sup>106</sup>

## **Subsidi Silang**

Selama ini mungkin kebijakan mengenai subsidi silang dianggap baik oleh sebagian besar masyarakat. Subsidi silang dianggap menumbuhkan rasa solidaritas antar peserta didik, yang mana mahasiswa yang mampu ikut meringankan beban biaya bagi mahasiswa yang lemah secara ekonomi. Ada nilai-nilai kedermawanan di situ.

Saya pun menganggap bahwa subsidi silang bukan hal buruk, namun dengan catatan, hanya jika itu diselenggarakan pada PTS yang memang tidak mendapat dana atau mendapat dana yang kecil dari APBN dibandingkan PTN. Bagi PTN yang memang mendapat dana dari APBN, tanpa adanya subsidi silang pun, solidaritas dalam hal pendanaan telah ada antar peserta didik dan bahkan antar warga negara selaku pembayar pajak (*tax payer*). Seseorang yang tidak mengikuti pendidikan tinggi sekalipun, karena dia membayar pajak, pada dasarnya dia ikut berkontribusi dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi.

Penerapan subsidi silang diatur dalam Permendiknas No. 2 Tahun 2005 tentang Subsidi Silang Biaya Operasi Perguruan Tinggi. Dalam Pasal 1, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan subsidi silang biaya operasi perguruan tinggi adalah subsidi yang diberikan oleh peserta didik yang mampu secara finansial kepada peserta didik yang tidak mampu secara finansial, dalam menanggung biaya operasi

---

<sup>106</sup> Pasal 9 PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

perguruan tinggi. Biaya operasi perguruan tinggi adalah biaya untuk memberikan pelayanan pendidikan tinggi, tidak termasuk investasi pada prasarana, sarana, dan modal kerja tetap, serta biaya pendidikan personal yang harus ditanggung oleh peserta didik. Istilah operasi ini dalam peraturan perundang-undangan yang lain disebut juga operasional.

Mengenai subsidi silang perguruan tinggi, adapun struktur pembayarannya dibagi menjadi empat kelompok:

1. Peserta didik yang membayar sebesar biaya operasi perguruan tinggi per peserta didik;
2. Peserta didik yang membayar di atas biaya operasi perguruan tinggi per peserta didik;
3. Peserta didik yang membayar di bawah biaya operasi perguruan tinggi per peserta didik;
4. Peserta didik yang dibebaskan dari membayar operasi pendidikan.

Penerapan subsidi silang ini juga sejalan dengan otonomi pengelolaan perguruan tinggi. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (5) bahwa pengelolaan subsidi silang dilaksanakan secara transparan dan akuntabel dan diserahkan sepenuhnya kepada perguruan tinggi.

## **Jasa Pendidikan Masuk dalam Daftar Negatif Investasi**

Daftar Negatif Investasi (DNI) adalah daftar bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan di bidang penanaman modal. Investor hanya dapat menanamkan kapitalnya di sektor-sektor tertentu dengan mengacu pada DNI yang ditetapkan oleh Pemerintah. Pada tahun 2007, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menerbitkan Perpres No.

77 Tahun 2007 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Yang menarik dari Perpres tersebut adalah dimasukkannya pendidikan, mulai dari Pendidikan Dasar, Menengah, Pendidikan Tinggi, dan Pendidikan Non-Formal, ke sektor yang terbuka bagi penanaman modal sampai maksimal 49%.<sup>107</sup> Penanaman modal ini tidak terbatas pada modal dalam negeri saja, namun juga terbuka pada modal asing. Menurut Mendiknas Bambang Sudibyo pada anggota DPR dalam rapat kerja Komisi X mengenai Perpres tersebut, bahwa dasar hukum adanya penanaman modal asing di bidang pendidikan tidak hanya berdasarkan pada Perpres saja, tetapi juga adanya kesepakatan dari Departemen Perdagangan mengenai kesepakatan pemerintah Indonesia dalam perundingan WTO di Jenewa, Swiss pada 2002.<sup>108</sup>

Dalam sektor pendidikan tinggi, hal tersebut dimungkinkan bagi PTS dan PT BHMN karena memiliki otonomi pengelolaan dengan kekayaan yang terpisah dari kekayaan negara kecuali tanah. Otonomi tersebut semakin terjamin sejak UU Sisdiknas mengatur mengenai badan hukum pendidikan (BHP), yang kemudian secara lebih rinci diejawantahkan dalam bentuk UU No. 9 Tahun 2009 tentang BHP. UU BHP membolehkan suatu perguruan tinggi badan hukum melakukan investasi dalam bentuk portofolio, maupun investasi dengan mendirikan badan usaha.

---

<sup>107</sup> Saat ini, sektor pendidikan sudah tidak lagi dimasukkan dalam sektor yang terbuka bagi penanaman modal berdasarkan peraturan DNI yang menggantikan Perpres No. 77 Tahun 2007, yaitu Perpres No. 36 Tahun 2010, lalu Perpres No. 39 Tahun 2014, dan yang terbaru Perpres No. 44 Tahun 2016.

<sup>108</sup> Darmaningtyas, Edi Subkhan dan Fahmi Panimbang, *Op.Cit.*, hlm 205.

## **Badan Hukum Pendidikan dan Perlawanan Terhadapnya**

Sebelumnya telah diulas sedikit tentang ketentuan mengenai perwujudan otonomi dalam bentuk badan hukum pendidikan (BHP). Adapun badan hukum pendidikan ini memperluas cakupan otonomi pengelolaan tidak hanya pada perguruan tinggi, namun satuan pendidikan formal apapun yang didirikan pemerintah atau masyarakat. Hal ini tercantum dalam Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas yang menyatakan bahwa penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan. Dalam penjelasan umumnya badan hukum pendidikan ini dimaksudkan sebagai landasan hukum bagi penyelenggara dan/atau satuan pendidikan antara lain berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN).

Rancangan Undang-Undang (RUU) BHP digulirkan ke publik pada 2003. RUU tersebut kemudian disahkan dan diundangkan pada 16 Januari 2009 menjadi UU No. 9 Tahun 2009. UU BHP memiliki 14 bab dan 69 pasal. UU BHP tidak hanya mengatur mengenai jenjang pendidikan tinggi, melainkan juga setiap jenjang pendidikan. Saya tidak akan membahas isi keseluruhan pasal dalam UU BHP. Dalam UU BHP, terdapat bab tentang Kekayaan, Pendanaan, Pendidik dan Tenaga Kependidikan, Penggabungan, Pembubaran (kepailitan) yang isinya adalah cerminan dari penyelenggaraan pendidikan yang berorientasi pengelolaan perusahaan. Bahkan dalam Pasal 42 dan 43 diatur bahwa BHP dapat melakukan investasi dalam bentuk portofolio dan mendirikan badan usaha. Ketentuan-ketentuan ini secara jelas

memperlakukan badan hukum pendidikan seperti korporasi.<sup>109</sup> BHP intinya ialah bagaimana suatu penyelenggara pendidikan dapat mengelola dana secara mandiri, dengan prinsip nirlaba dan untuk memajukan satuan pendidikan. Pengertian “nirlaba” memang diartikan sebagai upaya tidak mengambil keuntungan, tetapi jika dikaitkan dengan dapat mengelola dana secara mandiri, maka badan hukum pendidikan dapat mengambil dana dari masyarakat dan menggunakan dana tersebut untuk sesuatu yang di luar konteks pendidikan.<sup>110</sup>

Sejak BHP masih dalam bentuk RUU, protes terhadap BHP sudah banyak bermunculan. Berbagai gerakan mahasiswa seperti di UI, UGM, ITB, IPB, UPI, USU, dan Unair, sering menyelenggarakan diskusi yang mengkritisi RUU BHP karena mereka sudah merasakan dampak buruk dari PT BHMN. Mahasiswa Universitas Hasanuddin (Unhas) termasuk yang paling aktif menolak RUU BHP, baik melalui forum diskusi maupun aksi massa. Aksi mereka bahkan berlangsung hingga detik terakhir ketika RUU BHP akan disahkan.<sup>111</sup>

Selain mahasiswa, banyak kelompok yang menyatakan penolakan terhadap RUU BHP seperti Asosiasi Badan Pengelola Perguruan Tinggi Swasta Indonesia (ABPTSI), Aliansi Nasional Bhinneka Tunggal Ika (ANBTI), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), Forum Rektor, Institute for Education Reform (IER), Koalisi

---

<sup>109</sup> Putusan MK - 11 - 14 - 21-126 -136 - PUU - VII - 2009 – Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan dan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, hlm 338.

<sup>110</sup> *Ibid*, hlm 34.

<sup>111</sup> Darmaningtyas, Edi Subkhan, dan Fahmi Panimbang, *Op.Cit.*, hlm 221.



Pendidikan, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), Majelis Luhur Tamansiswa, dan sebagainya.<sup>112</sup>

Setelah RUU BHP disahkan menjadi UU, penolakan terus terjadi bahkan di dalam rapat paripurna DPR saat agenda pengesahan UU BHP. Perwakilan mahasiswa UI mengamuk dari ‘fraksi balkon’ dan berteriak, “wakil rakyat pengkhianat!” kepada anggota dewan yang katanya terhormat. Di luar gedung DPR juga terdapat aksi massa dengan membakar keranda sebagai simbol kematian pendidikan nasional. Aksi massa tersebut diadakan secara gabungan dari Aliansi Rakyat Menolak RUU BHP yang terdiri dari Aliansi Guru Banten, FITRA, ICS, Koalisi Pendidikan, dan Aliansi Masyarakat miskin, serta mahasiswa dari kampus UI, ITB, Mercu Buana, dan LMND.<sup>113</sup>

Di Makassar, mahasiswa dari Universitas Negeri Makassar (UNM), Unhas, Universitas Muslim Indonesia (UMI), Sekolah Tinggi Manajemen Informatika dan Komputer Dipanegara, Universitas 45, dan kampus-kampus lainnya juga menentang pengesahan RUU BHP menjadi UU. Mereka melakukan aksi massa sampai terlibat bentrok dengan polisi di dalam kampus Unhas, sehingga tujuh mahasiswa yang tergabung dalam Aliansi Mahasiswa Tolak BHP, ditahan oleh kepolisian.<sup>114</sup> Di berbagai tempat pun mahasiswa terus melakukan aksi massa di kampusnya masing-masing. Hal ini terjadi di UI, UIN Sunan Kalijaga, UGM, Unsoed, Universitas Tanjungpura (Untan), dan kampus-kampus lainnya. Salah satu yang juga cukup panas ada di Pontianak, di mana BEM FISIP Untan, BEM Universitas Muhammadiyah Pontianak, dan Front

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, hlm 221-222.

<sup>113</sup> *Ibid.*, hlm 224.

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm 225.

Mahasiswa Nasional (FMN) berunjuk rasa di Bundaran Tugu Digulis Pontianak menolak UU BHP. Aksi tersebut mulai ricuh dengan adanya lempar batu dengan pihak polisi.<sup>115</sup>

Tokoh-tokoh masyarakat, mulai dari pemerhati pendidikan hingga tokoh politik juga tidak sedikit yang mengkritisi UU BHP. Sejumlah nama-nama besar seperti H. A. R. Tilaar, Winarno Surachmat, Syafii Maarif, Daoed Joesoef, Hikmahanto Juwana, Siti Fadilah, Robert Robianto, Achmad Fathoni Rodli, Muhadjir Effendy, hingga Hamengku Buwono X, dan tokoh-tokoh lainnya yang tidak mungkin semuanya disebutkan, turut meramaikan perdebatan atas UU BHP baik itu dalam tulisan-tulisan di media, maupun dalam forum diskusi.

Berbagai kelompok dan individu yang menolak UU BHP akhirnya melakukan uji materiil atau *judicial review* terhadap UU BHP ke Mahkamah Konstitusi (MK). Ada lima pemohon yang mengajukan uji materiil terhadap UU BHP, antara lain Pemohon No. 11/PUU-VII/2009 atas nama Acep Saepudin, dkk; Pemohon No. 14/PUU-VII/2009 atas nama Aminudin Ma'ruf, dkk; Pemohon No. 21/PUU-VII/2009 atas nama Yura Pratama Yudhistira, dkk; Pemohon No. 126/PUU-VII/2009 atas nama Asosiasi BPPTSI, dkk; dan Pemohon No. 136/PUU-VII/2009 atas nama Harry Syahrial. Perlu diketahui bahwa para pemohon ini bukan hanya menggugat UU BHP, melainkan juga ketentuan-ketentuan dalam UU Sisdiknas yang menjadi landasan adanya UU BHP.<sup>116</sup>

Melalui Putusan MK No. 11-14-21-126-136-PUU-VII-2009-Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan dan Undang-

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, hlm 227.

<sup>116</sup> Untuk mengetahui ketentuan-ketentuan apa saja yang diuji oleh setiap Pemohon, lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11-14-21-126-136-PUU-VII-2009-Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan dan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional

Undang Sistem Pendidikan Nasional, kemudian UU BHP dan beberapa ketentuan-ketentuan dalam UU Sisdiknas dinyatakan bertentangan dengan konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adapun amar putusannya berisi sebagai berikut:<sup>117</sup>

1. Menyatakan Pasal 6 ayat (2) UU Sisdiknas sepanjang frasa, “... *bertanggung jawab*” adalah konstitusional sepanjang dimaknai “... *ikut bertanggung jawab*”, sehingga pasal tersebut selengkapnya menjadi, “*Setiap warga negara ikut bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan*”;
2. Menyatakan Pasal 12 ayat (1) huruf c UU Sisdiknas sepanjang frasa, “...*yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya*”, bertentangan dengan UUD 1945, sehingga Pasal 12 ayat (1) huruf c UU Sisdiknas menjadi, “*Mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi*”;
3. Menyatakan Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas konstitusional sepanjang frasa “*badan hukum pendidikan*” dimaknai sebagai sebutan fungsi penyelenggara pendidikan dan bukan sebagai bentuk badan hukum tertentu;
4. Menyatakan Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas bertentangan dengan UUD 1945;
5. Menyatakan Pasal 6 ayat (2) UU Sisdiknas tentang sepanjang frasa, “... *bertanggung jawab*” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat kecuali dimaknai, “... *ikut bertanggung jawab*”;
6. Menyatakan Pasal 12 ayat (1) huruf c UU Sisdiknas, sepanjang frasa, “...*yang orang tuanya tidak mampu*

---

<sup>117</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11-14-21-126-136-PUU-VII-2009-Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan dan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, hlm 401.

*membiayai pendidikannya*”, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

7. Menyatakan Penjelasan Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
8. Menyatakan UU BHP bertentangan dengan UUD 1945;
9. Menyatakan UU BHP tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Menurut Mahkamah, UUD 1945 telah menempatkan pendidikan sebagai salah satu hak asasi manusia, maka negara terutama pemerintah bertanggung jawab dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhannya. Dalam rangka itu, berdasarkan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945 negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Hal ini berarti anggaran pendidikan menduduki prioritas utama dari negara yang setiap peningkatannya disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara, sehingga dalil Pemohon bahwa pemerintah harus menyediakan seluruh kebutuhan pendidikan hanya akan tepat manakala keuangan negara sudah mencapai tahap yang memungkinkan untuk menanggung seluruh kebutuhan penyelenggaraan pendidikan. Seperti halnya menyangkut hak hidup, meskipun negara melindungi hak hidup warga negaranya akan tetapi setiap warga negara juga memikul tanggung jawab terhadap dirinya sendiri untuk hidup dan kehidupannya melalui cara-cara hidup yang sehat, pengutamaan keselamatan diri maupun orang-orang yang berada dalam tanggung jawabnya supaya hak hidup itu tidak dirampas oleh orang lain dan tidak pula hilang oleh ketiadaan tanggung jawab dirinya akan hak hidupnya sendiri. Begitu pula dengan pendidikan, bahwa benar

pemerintah bertanggung jawab terhadap pendidikan warga negaranya, akan tetapi demi kualitas dirinya maka tiap warga negara juga harus ikut memikul tanggung jawab terhadap dirinya untuk mencapai kualitas yang diinginkannya. Oleh karena kualitas setiap warga negara akan sangat menentukan kualitas bangsa, maka negara tidak boleh berpangku tangan dengan menyerahkan sepenuhnya pengembangan kualitas diri atau kecerdasan kehidupan warganya kepada setiap warga negaranya, sebab kalau hal ini terjadi maka tiap-tiap warga negara akan menggunakan kebebasannya memilih untuk menempuh pendidikan atau sebaliknya tidak menempuh pendidikan sama sekali. Di sinilah menurut MK, peran dan tanggung jawab pemerintah dan warga negara menjadi sangat penting. Artinya, negara memiliki tanggung jawab utama sedangkan masyarakat juga ikut serta dalam memikul tanggung jawab itu.<sup>118</sup>

Menurut MK, mencerdaskan kehidupan bangsa tidaklah identik dengan ditanggungnya seluruh biaya pendidikan oleh negara dengan menolak peran serta dan kepedulian masyarakat atas pendidikan, karena pandangan demikian sama halnya dengan menempatkan negara sebagai satu-satunya institusi yang dapat mengatur, menentukan seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dengan mengeliminasi potensi dan sumber daya masyarakat yang pada gilirannya akan memasung dan mematikan potensi, kreasi, dan sumber daya dari masyarakat. Pelibatan dan pemberdayaan masyarakat telah sejalan dengan nilai-nilai demokrasi modern. Sentralisme justru kontra produktif dengan nilai-nilai demokrasi yang berarti kembali ke etatisme, sesuatu

---

<sup>118</sup> *Ibid.*, hlm 376-377.

yang telah ditinggalkan dan ditanggalkan oleh negara-negara penganut demokrasi modern seperti Indonesia. Oleh karena itu menurut MK, dalam memaknai tanggung jawab negara atas pendidikan tidaklah berarti menolak peran serta dan sumbangsih masyarakat demi pemajuan dan kemajuan bidang pendidikan. Sepanjang pikiran dan argumentasi para Pemohon bahwa frasa “*yang orang tuanya tidak mampu*” telah membuat perbedaan di antara peserta didik yang ada di tiap satuan pendidikan. Mahkamah tidak sependapat kalau yang menjadi dasar pemberian beasiswa adalah yang berprestasi saja, begitu juga pemberian beasiswa haruslah tidak didasarkan pada mampu dan tidak mampu, karena bagi peserta didik yang orang tuanya tidak mampu sudah diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf d sehingga frasa, “*yang orang tuanya tidak mampu*” menjadi tidak relevan dan bias dengan pengaturan dalam huruf d pasal *a quo*. Selain itu, peserta didik yang berprestasi perlu diberikan rangsangan dengan memberikan beasiswa agar memacu peserta didik untuk menggapai prestasi yang pada gilirannya akan meningkatkan mutu pendidikan nasional, termasuk ilmu pengetahuan. Jikalau pertimbangan anggaran tidak cukup untuk memberikan beasiswa kepada peserta didik yang berprestasi, menurut Mahkamah hal itu dapat diatasi dengan menaikkan “standar” dan “tolok ukur” makna berprestasi, sehingga jumlahnya berkurang sesuai dengan kemampuan atau ketersediaan anggaran pendidikan.<sup>119</sup>

Dalam menilai BHP, Mahkamah berpendapat bahwa:

1. Dengan adanya UU BHP misi pendidikan formal yang menjadi tugas pemerintah di Indonesia akan dilaksanakan

---

<sup>119</sup> *Ibid.*, hlm 377-379.

oleh Badan Hukum Pendidikan Pemerintah (BHPP) dan Badan Hukum Pendidikan Pemerintah Daerah (BHPPD). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa berhasil atau tidaknya pendidikan formal di Indonesia akan tergantung kepada kinerja BHPP dan BHPPD;

2. UU BHP ternyata mempunyai banyak kelemahan baik dari aspek yuridis, kejelasan maksud, dan keselarasan dengan UU lain;
3. UU BHP mendasarkan pada asumsi bahwa penyelenggara pendidikan di Indonesia mempunyai kemampuan yang sama untuk melaksanakan ketentuan yang terdapat dalam UU BHP meskipun diberi batas waktu selama 6 (enam) tahun untuk menyesuaikan dengan UU BHP. Hal demikian tanpa melihat realitas bahwa kesamaan status sebagai perguruan tinggi negeri (PTN) saja tidak berarti secara serta merta semua PTN di Indonesia mempunyai kemampuan yang sama. Perbedaan kemampuan antara PTN-PTN di Indonesia sangatlah jelas terlihat;
4. Pemberian otonomi kepada PTN dalam bentuk BHPP akan mempunyai akibat yang sangat beragam, meskipun ada beberapa PTN yang mampu untuk menghimpun dana, namun justru lebih banyak PTN yang tidak mampu untuk menghimpun dana karena terbatasnya pasar usaha di masing-masing daerah dan terbatasnya modal investasi serta sumber daya manusia yang mempunyai kemampuan kewirausahaan. Hal itu dapat menyebabkan terganggunya penyelenggaraan pendidikan;
5. Tanggung jawab BHPP untuk mencukupi kebutuhan dana pendidikan tidak ringan karena BHPP dan BHPPD harus menanggung biaya :
  - a. bagian dari tanggung jawab bersama dengan pemerintah untuk menyediakan biaya investasi [*vide* Pasal 41 ayat (5) UU BHP];

- b. menutup kekurangan biaya operasional sebesar 2/3 karena peserta didik menanggung 1/3 dari biaya operasional [*vide* Pasal 41 ayat (4) UU BHP];
- c. menyediakan beasiswa [*vide* Pasal 40 ayat (3) UU BHP]. Dalam ketentuan UU BHP tidak lagi terdapat ketentuan bahwa terhadap BHPP yang tidak dapat memenuhi kewajibannya pemerintah mengambil alih tanggung jawab tersebut, dan bahkan apabila ternyata kemampuan keuangan dari BHPP dan BHPPD dalam keadaan sangat jelek tidak tertutup kemungkinan BHPP dan BHPPD dipailitkan.<sup>120</sup>

Mahkamah berpendapat bentuk BHPP dan BHPPD yang diatur dalam UU BHP tidak menjamin tercapainya tujuan pendidikan nasional dan menimbulkan ketidakpastian hukum, padahal menurut UUD 1945 negara mempunyai peran dan tanggung jawab yang utama. Oleh karenanya, bentuk hukum BHPP dan BHPPD sebagaimana dimaksud oleh UU BHP tidak sesuai dengan rambu-rambu yang telah ditetapkan dalam Putusan Mahkamah Nomor 021/PUU-IV/2006 tanggal 22 Februari 2007 dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 31 UUD 1945, bahkan bertentangan pula dengan Pembukaan UUD 1945.<sup>121</sup>

Mahkamah berpendapat, istilah “badan hukum pendidikan” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas bukanlah nama dan bentuk badan hukum tertentu, melainkan sebutan dari fungsi penyelenggara pendidikan yang berarti bahwa suatu lembaga pendidikan harus dikelola oleh suatu badan hukum. Adapun bentuk badan hukum itu dapat bermacam-macam sesuai dengan bentuk-bentuk yang dikenal

---

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm 397-398.

<sup>121</sup> *Ibid.*, hlm 398



dalam peraturan perundang-undangan, misalnya yayasan, perkumpulan, perserikatan, badan wakaf, dan sebagainya.<sup>122</sup>

Dengan adanya putusan MK tersebut maka berakhirlah perjalanan UU BHP. Namun di saat publik tengah mengalami euforia, DPR sedang menyusun RUU Pendidikan Tinggi untuk menjaga agar 'ruh' UU BHP dapat dibangkitkan kembali. RUU tersebut kemudian disahkan pada tahun 2012, dalam UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Mengenai bagaimana isi, terutama yang berkaitan dengan bentuk otonomi dalam UU tersebut, kita akan kupas dalam bab selanjutnya.

---

<sup>122</sup> *Ibid.*, hlm 400

# VIII

## LAHIRNYA UU DIKTI

Dalam buku *Melawan Liberalisasi Pendidikan*, Darmaningtyas menceritakan bahwa pada 22 Februari 2012, dirinya dan beberapa orang yang sempat menolak UU BHP pernah dipertemukan di Hotel Century dengan anggota Komisi X DPR RI yang membidangi masalah pendidikan, dan dengan para perwakilan pimpinan PT BHMN, untuk meminta semacam jaminan bahwa bila RUU Pendidikan Tinggi (RUU Dikti) disahkan, tidak diuji ke MK. Pada 7 Maret 2012 di Kantor Dirjen Dikti, terjadi pertemuan juga yang dihadiri pimpinan dan eks pimpinan PT BHMN di mana Darmaningtyas ikut di dalamnya, yang juga berharap agar ketika RUU Dikti disahkan, maka RUU tersebut dapat diterima dan tidak berujung ke MK.<sup>123</sup>

Mengapa pemerintah sangat berikeras untuk meloloskan UU BHP, padahal sewaktu masih menjadi RUU telah banyak kritik terhadapnya? Mengapa pula setelah UU BHP dibatalkan oleh MK, pemerintah kemudian membangkitkan lagi ruh otonomi pengelolaan ke dalam RUU Dikti?

Setelah RUU Dikti disahkan menjadi UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Dikti), tak perlu menunggu lama bagi masyarakat untuk melakukan uji materiil atas UU tersebut ke MK. Persidangan demi persidangan pun berlangsung. Pada persidangan tanggal 16 Januari 2013, salah seorang ahli dari pemohon bernama Mestika Zed, guru besar Universitas Andalas, memberi keterangan mengenai

---

<sup>123</sup> Darmaningtyas, Edi Subkhan, dan Fahmi Panimbang, *Op.Cit.*, hlm 265.

keterlibatan World Bank dalam mendanai UU BHP dan lolosnya UU Dikti:

*“Izinkan saya di sini mengelaborasi butir pertama, yakni tentang konspirasi internasional dalam merecoki pendidikan Indonesia. Segera setelah Undang-Undang BHP dihapuskan oleh Mahkamah Konstitusi pada tanggal 31 Maret tahun 2010 karena dianggap inkonstitusional dan membenarkan adanya diskriminasi dalam pendidikan, disinyalir adanya perlawanan balik dari pihak eksekutif untuk menghidupkan kembali semangat Undang-Undang BHP dalam wajah baru. Wajah baru itu ialah Undang-Undang Perguruan Tinggi Tahun 2012. Jadi, setelah pembatalan Undang-Undang BHP pada tanggal 31 Maret 2010, 2 minggu kemudian, tepatnya 17 April 2010 Bank Dunia mengeluarkan dokumen Indonesia lewat proyek Managing Higher Education for Relevance and Efficiency (MHERE) disingkat MHERE. Sebuah proyek Bank Dunia untuk bidang pendidikan, termasuk untuk menyusun renstra pendidikan nasional yang berbunyi begini, “A new BHP must be passed to establish the independent legal status of all education institutions in Indonesia (public and private), there by making BHMN has a legal subset of BHP.” Terjemahan bebas saya, Undang-Undang BHP yang baru, maksudnya rencana akan dibuatnya Undang-Undang BHP yang baru pada tahun 2010 itu harus dicocokkan dengan membentuk undang-undang yang independent tentang semua lembaga pendidikan Indonesia (baik negeri maupun swasta) yang dengan itu memasukkan ide proyek BHMN ke dalam BHP. Dalam dokumen tersebut diperlihatkan bahwa masalah pendidikan Indonesia sebagai masalah publik yang kurang memberikan pengeluaran*

*keuangan untuk pendidikan tinggi. Di mata Bank Dunia dan lembaga keuangan internasional umumnya, Indonesia merupakan pasar yang sangat menarik bagi investasi industri pendidikan di mana negara eksportir jasa pendidikan dapat memperoleh keuntungan besar.”<sup>124</sup>*

Pemerintah Indonesia telah lama bekerja sama dengan World Bank dalam proyek yang bernama *Indonesia : Managing Higher Education for Relevance and Efficiency* (I-MHERE). Dalam website resmi World Bank dipaparkan bahwa proyek ini dimulai sejak 9 Juni 2005 dan berakhir pada 31 Desember 2012. Pendanaan total proyek ini adalah 114,54 juta USD, dengan nilai komitmen sebesar 80 juta USD, dalam bentuk bantuan dana (*grant*) dan pinjaman (*loan*).<sup>125</sup> Adapun yang menjadi tujuan dari proyek ini adalah menciptakan keadaan yang memungkinkan bagi perkembangan akuntabilitas dan otonomi institusi perguruan tinggi negeri, dan untuk mengembangkan mekanisme pendukung yang efektif bagi perbaikan kualitas, relevansi, efisiensi, dan pemerataan pendidikan tinggi.<sup>126</sup>

Sebenarnya kalimat dalam dokumen I-MHERE yang dikutip oleh Mestika Zed dalam sidang uji materiil UU Dikti

---

<sup>124</sup> Risalah Sidang Perkara No 103/PUU-X/2012 dan No 111/PUU-X/2012 Perihal Pengujian UU Dikti terhadap UUD 1945 Acara Mendengarkan Keterangan DPR dan Saksi/Ahli dari Pemohon Serta Pemerintah (IV), Jakarta Rabu 16 Januari 2013, hlm 21

<sup>125</sup> Lihat <http://projects.worldbank.org/P085374/higher-education-relevance-efficiency?lang=en&tab=overview>

<sup>126</sup> World Bank, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan and a Proposed Credit to The Republic of Indonesia for a Managing Higher Education for Relevance and Efficiency Project*, 17 Mei 2005, hlm 13.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/397131468260378454/pdf/31644.pdf>

adalah kalimat yang telah tercantum sejak Mei 2005 dalam dokumen World Bank yang berjudul, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan and a Proposed Credit to The Republic of Indonesia for a Managing Higher Education for Relevance and Efficiency Project*. Kalimatnya persis seperti yang dikatakan Mestika Zed, yaitu “*A new BHP law must be passed to establish the independent legal status of all education institutions in Indonesia (public and private) thereby making BHMN HEI’s a legal subset of BHP.*”<sup>127</sup> Maksud dari kalimat tersebut sebenarnya mengacu pada ketentuan BHP yang telah terdapat dalam Pasal 53 ayat (1) UU Sisdiknas. Proyek I-MHERE memandang, perlu adanya peraturan lebih lanjut tentang BHP yang dibuat dalam UU tersendiri. Inilah yang kemudian kita kenal dengan UU BHP. Jadi yang dimaksud “*a new BHP*” adalah UU BHP (yang telah dinyatakan tidak berlaku oleh MK), untuk membedakannya dengan BHP yang terdapat dalam UU Sisdiknas.

Namun benar bahwa setelah UU BHP dinyatakan tidak berlaku, World Bank menyatakan bahwa pembatalan BHP memperlambat kemajuan atas otonomi institusi pendidikan tinggi. World Bank pun kemudian mendapat laporan bahwa Komisi X DPR Bidang Pendidikan sedang bersiap untuk mendiskusikan undang-undang pendidikan tinggi yang baru. World Bank berharap undang-undang baru tersebut akan siap diberlakukan pada kuartal pertama tahun 2012.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, hlm 38.

<sup>128</sup> “*The cancellation of education law (BHP/2009) in 2010 has slowed progress towards institutional autonomy. Parliamentary Education Commission X has begun circulating for discussion a new higher education law and current expectation is that the new law will be ready to be enacted by the first quarter of 2012.*” Lihat World Bank, *Implementation Status &*

Kemudian setelah UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi diundangkan, World Bank dalam dokumen laporannya memuji capaian tersebut. World Bank menyatakan bahwa pengundangan undang-undang pendidikan tinggi yang baru, telah dicapai, walaupun dengan penundaan, dan masih banyak yang harus dilakukan untuk mengkonsolidasikan perubahan yang diajukan, dan ini akan terjadi setelah proyek ditutup.<sup>129</sup>

Sebenarnya proyek I-MHERE bukan hanya sekedar berfokus pada isu pelolosan UU BHP saja. I-MHERE juga memiliki perhatian agar dapat meloloskan aturan bagi PTN yang berstatus BLU yang berisi bahwa agar dapat mengizinkan pendanaan *block grant*, atau pendanaan yang mana si penerima dana punya wewenang untuk mengatur sendiri alokasi dana tersebut.<sup>130</sup> Seperti yang telah sempat kita singgung sebelumnya bahwa pada sebenarnya PTN BLU tidaklah otonom karena merupakan satuan di bawah kementerian pendidikan. Namun berkat lolosnya PP No. 23 Tahun 2005 tentang BLU, maka kemudian meskipun BLU

---

*Results Indonesia Higher Education for Relevance and Efficiency*, 18 Desember 2011.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/431661468775836211/pdf/P0853740ISR0Di018201101324264607902.pdf>

<sup>129</sup> *"Promulgation of a new higher education law, has been achieved, although with delay, much remains to be done to consolidate the proposed changes and this will now occur after the project close."* Lihat World Bank, *Implementation Status & Results Indonesia Higher Education for Relevance and Efficiency*, 25 Desember 2012.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/920351468252051556/pdf/ISR-Disclosable-P085374-12252012-1356465647732.pdf>

<sup>130</sup> *"BLU status, however, would prevent true autonomy as it establishes government agencies and limits institutional managerial freedoms. This law must be amended to allow for government financing of education legal entities and to permit block grant financing."* Ibid., hlm 39.

masih secara hirarkis di bawah kementerian pendidikan, namun secara keuangan dibina oleh kementerian keuangan. Adapun kemudian PTN BLU diberikan kewenangan oleh kementerian keuangan untuk mengelola keuangan secara mandiri, termasuk dalam alokasi dana untuk penyelenggaraan pendidikan tinggi.

Selain pelolosan UU BHP, UU Dikti, dan PP BLU, kerja sama pemerintah Indonesia dengan World Bank dalam proyek I-MHERE sepanjang 2005 sampai 2012 juga melahirkan banyak proyek-proyek di luar proyek utama mereka yaitu tentang otonomi perguruan tinggi. Adapun proyek-proyek tersebut antara lain:

1. Terbentuknya sistem informasi nasional yang berisi data-data lulusan perguruan tinggi;
2. Diberlakukannya sistem akreditasi bagi perguruan tinggi. Hal ini tercapai dengan adanya Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi (BAN-PT);
3. Memperoleh hasil audit berupa wajar tanpa pengecualian pada PT BHMN;
4. Menjalankan program bantuan pengadaan barang dan dana hibah bersaing ke berbagai perguruan tinggi;
5. Menjalankan kebijakan sertifikasi nasional bagi tenaga pengajar;
6. Menargetkan berkurangnya waktu yang dibutuhkan bagi mahasiswa untuk lulus sebesar 10%, atau dengan kata lain menjadi 54 bulan (atau 9 semester), bagi mahasiswa yang berada di perguruan tinggi penerima dana hibah. Tadinya waktu rata-rata kelulusan adalah 56,7 bulan. Target ini terpenuhi dengan capaian waktu rata-rata kelulusan 51,6 bulan;
7. Menargetkan peningkatan sebanyak 50% jumlah mahasiswa dari ekonomi rendah untuk mendapat beasiswa di perguruan tinggi penerima dana hibah.

Program ini tercapai tapi tidak memenuhi target populasi mahasiswa dari ekonomi rendah.

8. Kenaikan IPK sebanyak 5% di perguruan tinggi penerima dana hibah. Target ini tercapai, dari yang tadinya IPK rata-rata ialah 2,99, kemudian menjadi 3,17.
9. Menargetkan berkurangnya waktu yang dibutuhkan bagi lulusan perguruan tinggi untuk mendapat pekerjaan sebanyak 10%. Target ini tercapai, dari yang tadinya 8,49 bulan menjadi 5,82 bulan.<sup>131</sup>

Tapi kali ini saya tidak akan membahas semua proyek-proyek tersebut, karena memang bukan itu yang sedang jadi pembahasan dalam bab ini. Pada bab ini kita hanya akan fokus pada pembahasan tentang otonomi. Namun setidaknya data-data I-MHERE barusan memberi jawaban kenapa pemerintah terlihat sangat bersikeras agar UU BHP dan UU Dikti dapat diberlakukan. Hal ini tidak terlepas dari bantuan dana dan pinjaman dari World Bank yang memang sudah menargetkan untuk itu.

## Otonomi Perguruan Tinggi dalam UU Dikti

Otonomi dalam UU Dikti terdapat pada dua bab, yaitu Bab II tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Bab IV tentang Perguruan Tinggi. Istilah otonomi dalam UU Dikti

---

<sup>131</sup> World Bank, *Implementation Completion and Results Report on a Loan in the Amount of US\$50.00 Million and a Credit in the Amount of SDR 19.85 Million (US\$30 Million Equivalent) to the Republic of Indonesia for a Managing Higher Education for Relevance and Efficiency Project*, June 25, 2013.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/139941468039051518/pdf/ICR23790P0853740Box0377384B00PUBLIC0.pdf>



merujuk pada dua hal, yaitu otonomi keilmuan dan otonomi pengelolaan.

Otonomi keilmuan merupakan otonomi sivitas akademika pada suatu cabang ilmu pengetahuan dan/atau teknologi dalam menemukan, mengembangkan, mengungkapkan, dan/atau mempertahankan kebenaran ilmiah menurut kaidah, metode keilmuan, dan budaya akademik. Otonomi keilmuan di perguruan tinggi merupakan tanggung jawab pribadi sivitas akademika, yang wajib dilindungi dan difasilitasi oleh pimpinan perguruan tinggi.<sup>132</sup> Menurut Pasal 8 ayat (1), berlakunya otonomi keilmuan seiring dengan kebebasan akademik dan kebebasan mimbar akademik dalam rangka penyelenggaraan pendidikan tinggi dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.<sup>133</sup>

Dalam Pasal 62 ayat (1), dinyatakan bahwa perguruan tinggi memiliki otonomi untuk mengelola sendiri lembaganya sebagai pusat penyelenggaraan Tridharma.<sup>134</sup> Otonomi pengelolaan perguruan tinggi dilaksanakan sesuai dengan dasar, tujuan, dan kemampuan perguruan tinggi. Adapun dasar, tujuan, dan kemampuan perguruan tinggi untuk melaksanakan otonomi dievaluasi secara mandiri oleh

---

<sup>132</sup> Pasal 8 ayat (3) dan Pasal 9 ayat (3) UU Dikti.

<sup>133</sup> Kebebasan akademik merupakan kebebasan Sivitas Akademika dalam Pendidikan Tinggi untuk mendalami dan mengembangkan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi secara bertanggung jawab melalui pelaksanaan Tridharma (Pasal 9 ayat(1) UU Dikti). Kebebasan mimbar akademik merupakan wewenang profesor dan/atau dosen yang memiliki otoritas dan wibawa ilmiah untuk menyatakan secara terbuka dan bertanggung jawab mengenai sesuatu yang berkenaan dengan rumpun ilmu dan cabang ilmunya (Pasal 9 ayat (2) UU Dikti).

<sup>134</sup> Menurut Pasal 1 angka 9 UU Dikti, Tridharma Perguruan Tinggi adalah kewajiban Perguruan Tinggi untuk menyelenggarakan Pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.

perguruan tinggi.<sup>135</sup> Dalam pasal 63, dipaparkan bahwa prinsip-prinsip dalam melaksanakan otonomi pengelolaan perguruan tinggi adalah akuntabilitas, transparansi, nirlaba, penjaminan mutu, efektifitas, dan efisiensi.

Otonomi pengelolaan perguruan tinggi meliputi bidang akademik dan non akademik. Otonomi pengelolaan di bidang akademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan Tridharma. Otonomi pengelolaan di bidang nonakademik meliputi penetapan norma dan kebijakan operasional serta pelaksanaan organisasi, keuangan, kemahasiswaan, ketenagaan, dan sarana prasarana.<sup>136</sup>

Penyelenggaraan otonomi perguruan tinggi menerapkan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU) atau dengan membentuk PTN badan hukum (PTN BH). Menurut Pasal 65 ayat (2), PTN BLU memiliki tata kelola dan kewenangan pengelolaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perundang-undangan yang dimaksud merujuk pada PP No. 23 Tahun 2005 tentang BLU yang sempat kita bahas sebelumnya.

Jika sebelumnya kita mengenal istilah PTBHMN, dalam UU Dikti istilah tersebut diganti menjadi Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum (PTN BH). Secara umum, baik PT BHMN maupun PTN BH memiliki peran dan ciri yang sama. PTN BH memiliki:

1. Kekayaan awal berupa kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah;
2. Tata kelola dan pengambilan keputusan secara mandiri;

---

<sup>135</sup> Pasal 62 ayat (2) dan (3) UU Dikti.

<sup>136</sup> Pasal 64 UU Dikti.

3. Unit yang melaksanakan fungsi akuntabilitas dan transparansi;
4. Hak mengelola dana secara mandiri, transparan, dan akuntabel;
5. Wewenang mengangkat dan memberhentikan sendiri Dosen dan tenaga kependidikan;
6. Wewenang mendirikan badan usaha dan mengembangkan dana abadi; dan
7. Wewenang untuk membuka, menyelenggarakan, dan menutup Program Studi.<sup>137</sup>

Ada hubungan yang menentukan antara otonomi keilmuan dan otonomi pengelolaan. Dalam Penjelasan Umum UU Dikti, perguruan tinggi harus memiliki otonomi dalam mengelola sendiri lembaganya. Hal itu diperlukan agar dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di perguruan tinggi berlaku kebebasan akademik dan mimbar akademik, serta otonomi keilmuan. Jadi menurut cara pandang yang digunakan UU Dikti, supaya otonomi keilmuan, kebebasan akademik, dan kebebasan mimbar akademik dapat berlangsung, syaratnya adalah adanya otonomi pengelolaan. Tapi apa yang menyebabkan otonomi pengelolaan dapat menjadi syarat bagi otonomi keilmuan, kebebasan akademik, dan kebebasan mimbar akademik? Hal ini tidak ada jawabannya di UU Dikti.

Secara umum, muatan otonomi perguruan tinggi dalam UU Dikti lebih berhati-hati daripada UU BHP. Tidak ada ketentuan-ketentuan yang mengundang kontroversi seperti wewenang perguruan tinggi untuk berinvestasi, maupun perihal penggabungan dan kepailitan badan hukum. Namun bukan berarti tidak ada yang luput mengenai pengaturan

---

<sup>137</sup> Pasal 65 UU Dikti.

otonomi perguruan tinggi dalam UU Dikti. Sejak tahun 2012, telah banyak peraturan menteri yang terbit untuk mengejawantahkan ketentuan-ketentuan dalam UU Dikti yang masih bersifat umum. Peraturan di bawah UU Dikti tersebut sedikit banyak bertentangan satu sama lain, dan bahkan melenceng dari tujuan UU Dikti itu sendiri. Dan bukan berarti pula UU Dikti tidak memiliki kecacatan di internal pasal-pasal dan ayat-ayatnya. Namun untuk hal tersebut akan dijabarkan dalam tulisan tersendiri di bagian selanjutnya.

# **IX**

## **OTONOMI PENGELOLAAN PADA PTN BLU DAN PTN BH**

Tulisan ini akan membahas otonomi pengelolaan dalam PTN BLU dan PTN BH. Menurut Pasal 27 PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi, ada tiga jenis pengelolaan PTN:

1. PTN dengan pola pengelolaan keuangan negara pada umumnya. PTN jenis ini disebut juga PTN Satuan Kerja atau PTN Satker;
2. PTN dengan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum, atau PTN BLU;
3. PTN sebagai badan hukum, atau PTN BH.

Baik itu PTN-Satker, PTN BLU, PTN BH, maupun PTS, sama-sama memiliki otonomi keilmuan, termasuk kebebasan akademik dan kebebasan mimbar akademik. Tidak ada satu ketentuan pun dalam UU Dikti yang membedakan untuk urusan tersebut. Perbedaan diantara ketiganya terletak pada otonomi pengelolaan, yang terdiri dari otonomi pengelolaan di bidang akademik (atau disebut juga otonomi akademik) dan non akademik.

Kemudian PTN Satker dan PTN BLU memiliki kesamaan dalam otonomi pengelolaan, baik itu otonomi akademik

maupun non akademik. Pada otonomi akademik, PTN Satker dan PTN BLU memiliki otonomi yang meliputi:

1. Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan pendidikan yang terdiri atas persyaratan akademik mahasiswa yang akan diterima, kurikulum program studi, proses belajar, penilaian hasil belajar, persyaratan kelulusan, dan wisuda.;
2. Penetapan norma, kebijakan operasional, serta pelaksanaan penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.<sup>138</sup>

Sedangkan pada otonomi non akademik, PTN-Satker dan PTN BLU sama-sama memiliki otonomi yang meliputi:

1. Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan organisasi terdiri atas rencana strategis dan rencana kerja tahunan dan sistem penjaminan mutu internal;
2. Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan keuangan terdiri atas:
  - a. membuat perjanjian dengan pihak ketiga dalam lingkup Tridharma Perguruan Tinggi; dan
  - b. sistem pencatatan dan pelaporan keuangan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan kemahasiswaan terdiri atas:
  - a. kegiatan kemahasiswaan intrakurikuler dan ekstrakurikuler;
  - b. organisasi kemahasiswaan; dan
  - c. pembinaan bakat dan minat mahasiswa;

---

<sup>138</sup> Pasal 22 ayat (3) PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi.

4. Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan ketenagaan terdiri atas:
  - a. penugasan dan pembinaan sumber daya manusia; dan
  - b. penyusunan target kerja dan jenjang karir sumber daya manusia; dan
5. Penetapan norma, kebijakan operasional, dan pelaksanaan pemanfaatan sarana dan prasarana, terdiri atas:
  - a. penggunaan sarana dan prasarana;
  - b. pemeliharaan sarana dan prasarana; dan
  - c. pemanfaatan sarana dan prasarana; sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>139</sup>

Kesamaan lainnya antara PTN Satker, PTN BLU, bahkan PTS, ada pada tata kelola organisasi. Berdasarkan PP No. 4 Tahun 2014, organisasi PTN dan PTS terdiri dari unsur penyusun kebijakan, pelaksana akademik, pengawas dan penjaminan mutu, penunjang akademik atau sumber belajar, dan pelaksana administrasi atau tata usaha.<sup>140</sup>

Lalu Pasal 29 menyebutkan bahwa organisasi sebuah PTN (baik itu PTN Satker maupun PTN BLU) paling sedikit terdiri dari Senat, Pimpinan Perguruan Tinggi, Satuan Pengawas Internal, dan Dewan Penyantun.<sup>141</sup> Keempat organ tersebut merupakan organ yang krusial dalam tata kelola PTN. Unsur pengawas, penjaminan mutu, penunjang akademik atau sumber belajar dan pelaksana administrasi atau tata usaha merupakan organ yang bersifat komplementer atau pelengkap

---

<sup>139</sup> Pasal 23 PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi.

<sup>140</sup> Pasal 28 PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pengelolaan Perguruan Tinggi.

<sup>141</sup> Pasal 29 ayat (1) huruf A PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pengelolaan Perguruan Tinggi.

dalam sebuah PTN namun diharuskan keberadaannya karena instruksi langsung dari ketentuan perundang-undangan.

Senat adalah pembuat kebijakan dan melakukan pertimbangan terhadap pelaksana kebijakan akademik. Keanggotaan senat terdiri dari anggota wakil dari dosen yang mewakili bidang ilmu dan teknologi atau kelompok bidang ilmu dan teknologi yang dikembangkan di Perguruan Tinggi yang bersangkutan.

Pemimpin Perguruan Tinggi menjalankan fungsi penetapan kebijakan non akademik dan pengelolaan perguruan tinggi untuk dan atas nama Menteri (Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi). Pemimpin Perguruan Tinggi paling sedikit dibantu oleh dua (2) wakil, yakni wakil dalam urusan akademik dan wakil dalam urusan non akademik. Wakil pemimpin dan pimpinan unit organisasi di bawah pemimpin perguruan tinggi diangkat dan diberhentikan oleh Pemimpin Perguruan Tinggi.

Satuan Pengawas Internal adalah badan yang dibentuk oleh Pemimpin Perguruan Tinggi sebagai unsur pengawas serta bertanggung jawab kepada Pemimpin Perguruan Tinggi, yang menjalankan fungsi pengawasan non akademik untuk dan atas nama Pemimpin Perguruan Tinggi.<sup>142</sup> Organ satuan pengawas internal menggeluti berbagai urusan, yakni pencatatan dan pelaporan keuangan, tata kelola Perguruan Tinggi, peraturan perundang-undangan di bidang Pendidikan Tinggi, pengelolaan barang milik negara.<sup>143</sup> Selanjutnya Dewan Penyantun berfungsi memberi pertimbangan non

---

<sup>142</sup> Pasal 29 ayat (1) huruf C PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pengelolaan Perguruan Tinggi

<sup>143</sup> Pasal 29 ayat (7) PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pengelolaan Perguruan Tinggi



akademik dan fungsi lain yang ditetapkan dalam Statuta.<sup>144</sup> Dewan penyantun paling sedikit memiliki anggota yang memiliki komitmen untuk memajukan perguruan tinggi dan pengalaman mengelola perguruan tinggi.

## Otonomi Pengelolaan PTN BLU

Pada tulisan kali ini, saya banyak menggunakan sumber, analisis, dan kesimpulan dari penelitian kawan saya yaitu Ramdani Laksono, yang berjudul *Tinjauan Yuridis Pengelolaan Keuangan Negara pada Penyelenggaraan Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum*. Apa yang saya tulis di sini tentu tidak sekomprehensif rujukannya. Jadi bagi anda yang berminat untuk mendalami lebih lanjut tentang PTN BLU, saya sarankan untuk membaca skripsi kawan saya tersebut.

Pembahasan mengenai PTN BLU sudah kita singgung sedikit pada tulisan sebelumnya, perihal kronologi lahirnya otonomi perguruan tinggi. Dasar hukum bagi PTN BLU adalah PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU). Dalam bagian Penjelasan, latar belakang peraturan ini adalah adanya reformasi dari penganggaran tradisional ke penganggaran berbasis kinerja. Perubahan ini penting dalam rangka proses pembelajaran yang lebih rasional untuk mempergunakan sumber daya yang dimiliki pemerintah mengingat tingkat kebutuhan dana yang makin tinggi, sementara sumber dana yang tersedia tetap terbatas. Orientasi pada *outputs* semakin menjadi praktik yang dianut luas oleh pemerintahan modern di berbagai negara.

---

<sup>144</sup> Pasal 29 ayat (1) huruf D PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pengelolaan Perguruan Tinggi

Mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*) dianggap sebagai paradigma yang memberi arah yang tepat bagi keuangan sektor publik. Peluang ini secara khusus disediakan kesempatannya bagi satuan-satuan kerja pemerintah yang melaksanakan tugas operasional pelayanan publik (seperti layanan kesehatan, pendidikan, pengelolaan kawasan, dan lisensi), untuk membedakannya dari fungsi pemerintah sebagai regulator dan penentu kebijakan.

Dalam Pasal 1 peraturan tersebut, BLU adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Perguruan tinggi negeri, karena memiliki peran dalam memberikan layanan berupa layanan pendidikan, dapat dijadikan institusi BLU. Ketentuan tentang BLU tersebut mengacu pada UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam UU Perbendaharaan Negara, diatur bahwa kekayaan BLU bukan merupakan kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>145</sup> Artinya pada dasarnya keuangan BLU masih terintegrasi dengan kas negara, atau dengan kas daerah jika itu BLU Daerah (BLUD). Maka dalam Pasal 69 ayat (4) pun ada ketentuan bahwa pendapatan BLU yang bersumber dari imbalan berupa tarif layanan yang diberikan, hibah, maupun sumbangan, merupakan pendapatan negara/daerah. Namun ayat berikutnya memberi keleluasaan bagi BLU untuk dapat menggunakan pendapatan tersebut untuk membiayai belanja BLU.

---

<sup>145</sup> Pasal 68 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

BLU memiliki karakteristik tertentu yang membedakannya dengan instansi pemerintah lain, yaitu:

1. Berkedudukan sebagai lembaga pemerintah yang tidak dipisahkan dari kekayaan negara;
2. Menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan masyarakat.
3. Tidak bertujuan untuk mencari laba (nirlaba);
4. Dikelola secara otonom dengan prinsip efisiensi dan produktivitas ala korporasi;
5. Rencana kerja, anggaran, dan pertanggungjawabannya dikonsolidasikan pada instansi induk;
6. Penerimaan baik pendapatan maupun sumbangan dapat digunakan secara langsung;
7. Pegawai dapat terdiri dari pegawai negeri sipil dan bukan pegawai negeri sipil;
8. BLU bukan subyek pajak.<sup>146</sup>

Selain itu, BLU juga memiliki keistimewaan dalam hal fleksibilitas pengelolaan keuangan, antara lain:

1. Pendapatan operasional dapat digunakan langsung sesuai Rencana Bisnis dan Anggaran tanpa terlebih dahulu disetorkan ke rekening kas negara, namun seluruh pendapatan tersebut merupakan PNPB yang wajib dilaporkan dalam Laporan Realisasi Anggaran;
2. Anggaran belanja BLU merupakan anggaran fleksibel berdasarkan kesetaraan antara volume kegiatan pelayanan dengan jumlah pengeluaran, belanja dapat bertambah/berkurang dari yang dianggarkan sepanjang pendapatan terkait bertambah atau berkurang, setidaknya proporsional;

---

<sup>146</sup> Sie Infokum-Ditama Binbangkum, 2009, Badan Layanan Umum, <http://www.jdih.bpk.go.id>

3. Dalam rangka pengelolaan kas, BLU dapat merencanakan penerimaan dan pengeluaran kas, melakukan pemungutan/tagihan, menyimpan kas dan mengelola rekening bank, melakukan pembayaran, mendapatkan sumber dana untuk menutup defisit jangka pendek, dan memanfaatkan kas yang menganggur (*idle cash*) jangka pendek untuk memperoleh pendapatan tambahan;
4. BLU dapat mengelola piutang dan utang sepanjang dikelola dan diselesaikan secara tertib, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab serta memberikan nilai tambah sesuai praktik bisnis yang sehat;
5. BLU dapat melakukan investasi jangka pendek maupun jangka panjang;
6. Pengadaan barang dan jasa BLU yang sumber dananya berasal dari pendapatan operasional, hibah tidak terikat, hasil kerjasama dengan pihak lainnya dapat dilaksanakan berdasarkan ketentuan pengadaan barang/jasa yang ditetapkan pimpinan BLU;
7. BLU dapat mengembangkan kebijakan, sistem, dan prosedur pengelolaan keuangan;
8. BLU dapat memperkerjakan tenaga profesional non PNS;
9. Pejabat pengelola, dewan pengawas dan pegawai dapat diberikan remunerasi berdasarkan tingkat tanggung jawab dan tuntutan profesionalisme yang diperlukan.<sup>147</sup>

PTN BLU juga dapat memungut biaya kepada masyarakat atas sebagai imbalan dalam bentuk tarif atas jasa pendidikan yang diberikan. Tarif ini yang sekarang kita kenal dalam bentuk UKT atau pada masa sebelumnya dalam bentuk SPP. Karena pembinaan keuangan PTN BLU dilakukan oleh Menkeu, maka tarif PTN BLU ditetapkan oleh Menkeu

---

<sup>147</sup> Direktorat Pembinaan PK BLU Direktorat Jenderal Perbendaharaan Departemen Keuangan RI, 2008, Modul Bimbingan Teknis Penyusunan Persyaratan Adminstratif untuk Menerapkan PPK-BLU.

berdasarkan usulan dari PTN BLU yang bersangkutan. Adapun tarif layanan harus mempertimbangkan kontinuitas dan pengembangan layanan, daya beli masyarakat, asas keadilan dan kepatutan dan kompetisi yang sehat.<sup>148</sup>

Pola BLU merupakan konsep lama yang sampai saat ini terus dijalankan, di mana pada pola ini BLU tidak memiliki dana abadi. Kekayaan yang dimiliki perguruan tinggi juga tercatat sebagai kekayaan negara.<sup>149</sup> Pada pola BLU, negara sebagai subjek pemangku kewajiban atas pemenuhan hak atas pendidikan tetap ambil bagian dalam proses penyelenggaraan pendidikan. Negara dan/atau pemerintah tidak hanya sekedar menyediakan aturan, melainkan juga terlibat dalam pelaksanaannya.<sup>150</sup>

Hingga saat ini, telah terdapat sejumlah 27 PTN yang berstatus BLU. Adapun PTN BLU tersebut antara lain :<sup>151</sup>

1. Universitas Sriwijaya.
2. Universitas Negeri Jakarta.
3. Universitas Negeri Semarang.
4. Universitas Sebelas Maret.
5. Universitas Jenderal Soedirman.
6. Universitas Negeri Yogyakarta.
7. Universitas Haluoleo.
8. Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar.
9. Institut Agama Islam Negeri Mataram.
10. Universitas Negeri Surabaya.

---

<sup>148</sup> Pasal 9 PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

<sup>149</sup> Pendapat Saldi Isra yang tercantum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-X/2012 hlm 21.

<sup>150</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-X/2012, *Op.Cit.*, hlm 23.

<sup>151</sup> <http://www.blu.djpbk.kemenkeu.go.id/>

11. Universitas Negeri Malang.
12. Universitas Andalas.
13. Universitas Riau.
14. Universitas Sriwijaya.
15. Universitas Negeri Lampung.
16. Universitas Mulawarman.
17. Universitas Negeri Gorontalo.
18. Universitas Tadulako.
19. Universitas Udayana.
20. Universitas Mataram.
21. Universitas Bengkulu.
22. Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
23. Universitas Pendidikan Ganesha.
24. Universitas Negeri Padang.
25. Universitas Brawijaya.
26. Sekolah Tinggi Ilmu Pelayaran.
27. Balai Pendidikan dan Pelatihan Transportasi Darat.

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 tentang Pendidikan Tinggi tegas dinyatakan bahwa tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan tinggi berada di tangan Menteri yang membidangi pendidikan tinggi. Kedudukan Menteri berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Secara umum tanggung jawab tersebut meliputi pengaturan, perencanaan, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi serta pembinaan dan koordinasi.<sup>152</sup>

BLU merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara sebagai instansi induk. Menteri bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan

---

<sup>152</sup> Lihat Ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 Tentang Pendidikan Tinggi.

umum yang didelegasikannya kepada BLU dari segi manfaat layanan yang dihasilkan. Pejabat yang ditunjuk mengelola BLU bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pemberian layanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh menteri.<sup>153</sup>

Berpegang pada prinsip delegasi, BLU berperan sebagai agen dari menteri atau pimpinan lembaga induknya selaku pemilik kewenangan atribusi. Dalam kaitan ini pelimpahan kewenangan dari pemegang atribusi kepada delegator (BLU) dilakukan melalui penandatanganan kontrak kinerja (*a contractual performance agreement*) antara menteri atau pimpinan instansi induk dengan BLU.<sup>154</sup>

Dalam perjanjian tersebut, pihak BLU ditugaskan oleh pimpinan instansi induk selaku pemberi delegasi untuk menyelenggarakan kegiatan pelayanan umum sesuai dengan yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran. Selanjutnya BLU sebagai penerima delegasi berhak mengelola dana sebagaimana diperjanjikan dan tertuang dalam dokumen pelaksanaan anggaran tersebut. Pejabat yang ditunjuk untuk mengelola BLU bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pemberian pelayanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh pimpinan instansi atau menteri urusan terkait.<sup>155</sup>

Kontrak kinerja merupakan mekanisme pendelegasian wewenang yang menjadi dasar penyelenggaraan pendidikan

---

<sup>153</sup> Mevi Primaliza, *Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Perguruan Tinggi Negeri*, Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2013, hlm. 72

<sup>154</sup> Lihat Penjelasan Umum PP No. 23 Tahun 2005

<sup>155</sup> Ramdani Laksono, *Tinjauan Yuridis Pengelolaan Keuangan Negara pada Penyelenggaraan Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum*, Skripsi Fakultas Hukum Unsoed, 2017, hlm 114.

tinggi dengan pola BLU. Kontrak kinerja antara pimpinan Kemenristekdikti dengan PTN BLU mencakup 2 aspek, yakni aspek operasional dan aspek keuangan.<sup>156</sup>

Pembinaan keuangan BLU dilakukan oleh Menkeu, sedangkan pembinaan teknis dilakukan oleh menteri yang bertanggung jawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan.<sup>157</sup> Dalam hal ini, PTN BLU dibina secara keuangan oleh Menkeu dan dibina secara teknis oleh Menristekdikti.

Dalam perihal organisasi dan tata kerja dari dua kementerian di atas yang menjalankan kewenangan pembinaan dan pengawasan PTN BLU, Kemenkeu terlihat lebih siap dibanding dengan Kemenristekdikti. Hal ini dapat dilihat dalam badan Kemenkeu yang secara khusus telah membentuk Direktorat Jenderal Pembendaharaan yang fungsinya:

1. Perumusan kebijakan di bidang pelaksanaan anggaran, pengelolaan kas dan investasi, pembinaan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum, serta akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah;
2. Pelaksanaan kebijakan di bidang pelaksanaan anggaran, pengelolaan kas dan investasi, pembinaan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum, serta akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah;

---

<sup>156</sup> Lihat Laporan Hasil Monitoring dan Evaluasi Kinerja Universitas Brawijaya Badan Layanan Umum Tahun Anggaran 2014, oleh Tim Monitoring dan Evaluasi Direktorat Jenderal Pembinaan PK-BLU, Malang, 2015, hlm 98.

[http://static.ub.ac.id/static\\_files/doc/Laporan%20Monev%20PK%20BLU.pdf](http://static.ub.ac.id/static_files/doc/Laporan%20Monev%20PK%20BLU.pdf)

<sup>157</sup> Pasal 68 ayat (3) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.



3. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pelaksanaan anggaran, pengelolaan kas dan investasi, pembinaan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum, serta akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah;
4. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di bidang pelaksanaan anggaran, pengelolaan kas dan investasi, pembinaan pengelolaan kas keuangan Badan Layanan Umum;
5. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pelaksanaan anggaran, pengelolaan kas dan investasi, pembinaan keuangan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum, serta akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah;
6. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Perbendaharaan; dan;
7. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri.<sup>158</sup>

Kemenkeu dalam pelaksanaannya membentuk Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Dalam pelaksanaannya direktorat ini secara umum bertugas menyiapkan perumusan kebijakan, standardisasi, penetapan, bimbingan teknis, evaluasi dan monitoring pengelolaan keuangan BLU.<sup>159</sup> Jika dibandingkan dengan kementerian teknis dalam hal ini Kemenristekdikti sebagai kementerian teknis yang diberikan wewenang teknis dalam membina BLU belum secara spesifik menyiapkan bagian khusus di dalam badan kementerian yang bertugas dalam kaitannya sebagai pengemban wewenang pembinaan teknis BLU.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Pasal 25 Peraturan Presiden No. 28 Tahun 2015 tentang Kementrian Keuangan

<sup>159</sup> Mevi Primaliza, *Op.Cit*, hlm 201.

<sup>160</sup> Apabila melihat keseluruhan Peraturan Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi No. 15 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja

Rumitnya kelembagaan PTN BLU akan berdampak pada penyelenggaraan pendidikan tinggi itu sendiri. Dampak dari kerumitan itu adalah pelaksanaan pelayanan pendidikan yang diberikan akan rentan menghadapi masalah-masalah koordinasi antar lembaga, sehingga menghabiskan waktu dan tenaga dan cenderung lalai dalam aktivitasnya.<sup>161</sup>

Selanjutnya kita akan lihat PTN BLU dari sisi pengelolaan kekayaannya. Sebagai sebuah unit kerja dari kementerian induknya yang menjalankan tugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa pendidikan PTN BLU merupakan sebuah institusi pengguna APBN/APBD, kekayaan yang dimiliki PTN BLU merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan. Namun tidak menutup kemungkinan sebuah PTN dengan pola BLU dapat menerima pendapatan yang bukan berasal dari APBN/APBD.

Adapun yang dimaksud dengan kekayaan negara yang tidak dipisahkan adalah kekayaan (benda/harta berwujud ataupun tidak) yang berasal dari APBN/APBD ataupun lainnya, namun tidak diperkenankan untuk diinvestasikan oleh pemerintah pusat/daerah, BUMN/BUMD, dan badan hukum/lembaga lainnya.<sup>162</sup> Seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bahwa kekayaan negara yang tidak dipisahkan merupakan ruang lingkup dari keuangan negara. Maka, walaupun PTN BLU memperoleh pendapatan dari layanan yang diberikan, namun hal tersebut diberlakukan sebagai PNBP.<sup>163</sup>

---

Kementrian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi tidak ditemukan suatu organ yang khusus membidangi pengawasan dan pembinaan PTN BLU.

<sup>161</sup> Ramdani Laksono, *Op.Cit.*, hlm 79.

<sup>162</sup> Mediya Lukman, *Badan Layanan Umum Dari Birokrasi Menuju Korporasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2013, hlm 30.

<sup>163</sup> Ramdani Laksono, *Op.Cit.*, hlm 136.

Secara umum sumber pendanaan PTN BLU terbagi menjadi 2 yakni, sumber pendanaan yang berasal dari APBN dan sumber pendanaan yang bersumber dari non APBN. Sumber pendanaan yang berasal dari APBN disalurkan melalui Bantuan Operasional Perguruan Tinggi Negeri (BOPTN).<sup>164</sup> Terkait dengan sumber pendanaan PTN BLU yang bukan berasal dari APBN dapat bersumber dari, masyarakat, hibah terikat, hibah tidak terikat, hasil usaha PTN BLU, hasil kerjasama PTN BLU dengan pihak lain dan utang.<sup>165</sup>

Pengelolaan keuangan negara mencakup kegiatan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban keuangan negara. Namun, seperti sebuah korporasi, PTN BLU memiliki keistimewaan dalam pengelolaan keuangan negara. Keistimewaan tersebut antara lain, melakukan investasi, pengelolaan kas (membuka rekening atas nama PTN BLU), pengelolaan barang/aset, serta standar akuntansi yang berbeda dengan pelaporan keuangan seperti yang diatur dalam Pasal 31 dan 32 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.<sup>166</sup>

Seperti yang diamanatkan oleh Pasal 1 huruf d dan penjelasan UU No. 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak bahwa kegiatan pelayanan pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah masuk dalam penerimaan

---

<sup>164</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi No. 6 Tahun 2016 tentang Bantuan Operasional Perguruan Tinggi Negeri yang dimaksud dengan BOPTN adalah bantuan biaya dari Pemerintah yang diberikan kepada perguruan tinggi negeri untuk membiayai kekurangan biaya operasional sebagai akibat adanya kenaikan sumbangan pendidikan di perguruan tinggi negeri.

<sup>165</sup> Lihat ketentuan Pasal 14 dan 18 Peraturan Pemerintah No 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.

<sup>166</sup> Ramdani Laksono, *Op.Cit.*, hlm 140.

negara bukan pajak. Selanjutnya dalam Pasal 4 UU No. 22 Tahun 1997 tentang Jenis, Tarif, dan Penyetoran PNPB bahwa seluruh penerimaan negara bukan pajak wajib disetorkan kepada pemerintah melalui kas negara sebelum digunakan untuk tahun berikutnya.

UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum memberikan ruang bagi instansi yang menerapkan pola keuangan BLU untuk sedikit 'melenceng' dari prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara pada umumnya (*universaliteit beginsel*).<sup>167</sup> PTN BLU dapat menggunakan pendapatan yang merupakan PNPB tanpa menyetorkannya terlebih dahulu ke kas negara untuk kegiatan operasional dan bisnis BLU. Hal ini merupakan pengecualian dari pengelolaan keuangan negara yang telah diamanatkan oleh UU No 20 Tahun 1997. Dengan kata lain PTN BLU dapat menggunakan semua penerimaan negara secara langsung dalam rangka belanja PTN BLU.<sup>168</sup>

Dalam rangka memanfaatkan surplus kas, PTN BLU dapat melakukan investasi sepanjang memberi manfaat bagi peningkatan pendapatan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat serta tidak mengganggu kewajiban-kewajiban yang melekat pada PTN BLU sebagai penyelenggaraan pendidikan tinggi. Investasi dapat berupa investasi jangka pendek dan investasi jangka panjang. Terkait dengan investasi yang dilakukan oleh PTN BLU hanya diperkenankan melakukan investasi jangka pendek, namun tidak menutup kemungkinan untuk melakukan investasi jangka panjang dengan batas-batas yang diatur dalam peraturan perundang-

---

<sup>167</sup> Mediya Lukman, *Op.Cit.*, hlm 24.

<sup>168</sup> Ramdani Laksono, *Op.Cit.*, hlm 138.

undangan. Contoh investasi jangka panjang yang dapat dilakukan oleh PTN BLU atas izin Menkeu adalah penyertaan modal, pemilikan obligasi untuk jangka panjang atau investasi langsung semisal pendirian badan usaha atau perusahaan. Jika PTN BLU ingin mendirikan/membeli badan usaha yang berbadan hukum maka kepemilikan badan usaha tersebut otomatis berada pada Menkeu.<sup>169</sup> Sebagai tambahan, keuntungan yang diperoleh sebagai hasil imbal hasil (*return*) dari investasi jangka panjang, secara langsung merupakan pendapatan PTN BLU.<sup>170</sup>

Tidak menutup kemungkinan PTN BLU mengalami kekurangan dana dalam melakukan penyelenggaraan pendidikan. PTN BLU dapat memiliki utang/pinjaman kepada pihak lain. Pembayaran pinjaman atau utang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab PTN BLU itu sendiri. PTN BLU hanya diperkenankan melakukan pinjaman jangka pendek untuk membantu dalam kegiatan belanja operasionalnya yang dapat memberikan manfaat jangka pendek. Adapun yang dimaksud dengan pinjaman jangka pendek adalah merupakan pinjaman dalam rangka menutup selisih antara jumlah kas yang tersedia ditambah aliran kas masuk yang diharapkan dengan jumlah pengeluaran yang diproyeksikan dalam suatu tahun anggaran.<sup>171</sup>

PTN BLU juga dapat membuat perjanjian perihal pinjaman jangka pendek dengan pihak lain yaitu badan usaha dalam negeri baik berupa lembaga keuangan perbankan maupun

---

<sup>169</sup> Mediya Lukman, *Op.Cit*, hlm. 150.

<sup>170</sup> *Loc.Cit*.

<sup>171</sup> Pasal 4 ayat 1 Peraturan Menteri Keuangan No. 77/PMK.05/2009 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pada BLU

non perbankan, badan usaha atau lainnya.<sup>172</sup> Dalam rangka pengelolaan pinjaman atau utang, PTN BLU dilarang menjaminkan aset tetap atas pinjaman jangka pendek.

Kemudian PTN BLU juga dapat mengelola barang/jasa. Pengelolaan barang/jasa pada PTN BLU diatur dalam PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan BLU, yang menyatakan bahwa pengadaan barang/jasa oleh PTN BLU dilakukan berdasarkan prinsip efisiensi, dan ekonomis sesuai dengan praktik bisnis yang sehat. Penerapan efisiensi dan efektifitas dalam pengadaan barang/jasa pada PTN BLU dilakukan semata-mata bagi pengadaan barang/jasa yang dananya bersumber dari jasa layanan, hibah tidak terikat, dan hasil kerja sama PTN BLU dengan pihak lain. Namun, peraturan pemerintah tersebut tidak menjelaskan lebih rinci apa yang menjadi ukuran dari efisien dan efektifitas. Tentunya hal ini dapat menjadi potensi penyalahgunaan wewenang yang menyebabkan kerugian keuangan negara.<sup>173</sup>

## Otonomi Pengelolaan PTN BH

Tulisan tentang PTN BH ini, saya mengacu pada sumber, analisis dan kesimpulan dari penelitian kawan saya Faizal Ashari, yang berjudul *Tinjauan Yuridis Pengelolaan Keuangan Negara pada Penyelenggaraan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum*. Simak karya beliau untuk memahami lebih lanjut tentang pengelolaan keuangan PTN BH.

---

<sup>172</sup> Isi dari perjanjian terkait dengan pinjaman PTN BLU paling tidak memuat beberapa hal, yakni, pihak-pihak yang mengadakan perjanjian pinjaman, jumlah pinjaman, peruntukan pinjaman, persyaratan pinjaman, tata cara pencairan pinjaman, dan tata cara pembayaran pinjaman.

<sup>173</sup> Ramdani Laksono, *Op.Cit.*, hlm 158.

Dalam UU Dikti, ada beberapa ketentuan yang mengatur mengenai PTN BH. Pada Pasal 65 ayat (3), dijelaskan apa saja kriteria dari PTN BH:

1. Kekayaan awal berupa kekayaan negara yang dipisahkan kecuali tanah. Dalam bagian Penjelasan UU Dikti, PTN Badan Hukum dapat memanfaatkan kekayaan berupa tanah dan hasil pemanfaatannya menjadi pendapatan PTN Badan Hukum. Kekayaan berupa tanah tersebut tidak dapat dipindahtangankan atau dijaminkan kepada pihak lain;
2. Tata kelola dan pengambilan keputusan secara mandiri;
3. Unit yang melaksanakan fungsi akuntabilitas dan transparansi;
4. Hak mengelola dana secara mandiri, transparan, dan akuntabel;
5. Wewenang mengangkat dan memberhentikan sendiri Dosen dan tenaga kependidikan;
6. Wewenang mendirikan badan usaha dan mengembangkan dana abadi; dan
7. Wewenang untuk membuka, menyelenggarakan, dan menutup Program Studi.

Meskipun terlihat lebih mandiri daripada PTN pada umumnya, namun PTN BH juga diberikan tugas oleh pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi pendidikan tinggi yang terjangkau oleh masyarakat. Hal ini karena pada dasarnya PTN BH merupakan PTN yang sepenuhnya milik negara dan tidak dapat dialihkan kepada perseorangan atau swasta. Untuk melaksanakan fungsi pendidikan tinggi yang berada dalam lingkup tanggung jawab Menristekdikti, Pemerintah memberikan kompensasi atau menanggung

sebagian biaya yang telah dikeluarkan oleh PTN BH.<sup>174</sup> Salah satu bentuk pembiayaan dari pemerintah kepada PTN BH adalah dengan memberikan dana pendidikan tinggi, dalam bentuk subsidi atau bentuk lain.<sup>175</sup>

Otonomi yang dimiliki PTN BH berbeda dengan otonomi pada PTN BLU. Berikut adalah tabel untuk membandingkan perbedaan antara PTN BH dan PTN BLU dari segi otonominya berdasarkan PP No. 4 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi dan Pengelolaan Perguruan Tinggi :

**Tabel 7**  
**Perbandingan Otonomi PTN BLU dan PTN BH<sup>176</sup>**

<b>Aspek</b>	<b>PTN BLU</b>	<b>PTN BH</b>
Organisasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. rencana strategis dan rencana kerja tahunan; dan</li> <li>2. sistem penjaminan mutu internal;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. rencana strategis dan operasional;</li> <li>2. struktur organisasi dan tata kerja;</li> <li>3. sistem pengendalian dan pengawasan internal;</li> <li>4. sistem penjaminan mutu internal;</li> </ol>

---

<sup>174</sup> Pasal 65 ayat (4) UU Dikti

<sup>175</sup> Pasal 89 ayat (2) UU Dikti

<sup>176</sup> Adhi Bangkit Saputra, *Op.Cit.*, hlm 53-54.



Keuangan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. membuat perjanjian dengan pihak ketiga dalam lingkup Tridharma Perguruan tinggi; dan</li> <li>2. sistem pencatatan dan pelaporan keuangan, sesuai peraturan perundang-undangan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. perencanaan dan penge-lolaan anggaran jangka pendek dan jangka panjang;</li> <li>2. tarif layanan pendidikan;</li> <li>3. penerimaan, pengelolaan, dan pembelanjaan uang;</li> <li>4. melakukan investasi jangka pendek dan jangka panjang;</li> <li>5. membuat perjanjian dengan pihak ketiga dalam lingkup Tridharma Perguruan Tinggi;</li> <li>6. memiliki uang dan piutang jangka pendek dan jangka panjang; dan</li> <li>7. sistem pencatatan dan pelaporan keuangan</li> </ol>
Kemahasiswaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. kegiatan kemahasiswaan intrakulikuler dan ekstrakulikuler;</li> <li>2. organisasi kemahasiswaan; dan</li> <li>3. pembinaan bakat dan minat mahasiswa;</li> </ol>	
Ketenagaan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. penugasan dan pembinaan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. persyaratan dan prosedur</li> </ol>

	sumber daya manusia; dan 2. penyusunan target kerja dan jenjang karir sumber daya manusia;	penerimaan SDM; 2. penugasan, pembinaan, dan pengembangan sumber daya manusia; 3. penyusunan target kerja dan jenjang karir SDM; dan 4. pemberhentian sumber daya manusia;
Sarana dan prasarana	penggunaan, pemeliharaan, dan pemanfaatan sarana dan prasarana.	pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sarana dan prasarana.

Hingga saat ini, telah terdapat sejumlah 11 PTN yang berstatus badan hukum. Adapun PTN BH tersebut antara lain Institut Teknologi Bandung, Universitas Gadjah Mada, Institut Pertanian Bogor, Universitas Indonesia, Universitas Pendidikan Indonesia, Universitas Sumatera Utara, Universitas Airlangga, Universitas Padjajaran, Universitas Diponegoro, Universitas Hasanuddin, dan Institut Teknologi Sepuluh Nopember.

Istilah jabatan dalam tata kelola organisasi PTN BH tidak jauh berbeda dengan yang ada pada PT BHMN. Dalam Pasal 30 PP Nomor 4 tahun 2014 disebutkan organ-organ yang terdapat dalam PTN BH paling sedikit adalah:

1. Majelis Wali Amanat (MWA), merupakan unsur penyusun kebijakan menjalankan fungsi penetapan, pertimbangan pelaksanaan kebijakan umum, dan pengawasan non

akademik. Unsur-unsur keanggotaan MWA terdiri dari unsur pemerintah, dosen, masyarakat, dan unsur lain. MWA membentuk komite audit untuk menjalankan fungsi pengawasan non akademik;

2. Pemimpin Perguruan Tinggi sebagai unsur pelaksana akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 huruf b, yang menjalankan fungsi Pengelolaan Perguruan Tinggi dan bertanggung jawab kepada majelis wali amanat;
3. Senat akademik yang menjalankan fungsi penetapan kebijakan, pemberian pertimbangan, dan pengawasan di bidang akademik. Keanggotaannya merupakan perwakilan dari para dosen, yang mewakili bidang ilmu pengetahuan dan/atau teknologi di perguruan tinggi yang bersangkutan.

Salah satu yang luput dalam UU Dikti perihal PTN BH adalah tiadanya definisi dari PTN badan hukum itu sendiri. Hal ini tentu menjadi persoalan karena pada sidang uji materiil UU BHP di MK, pembahasan mengenai konsep badan hukum adalah salah satu poin krusial. Menurut Faizal Ashari, definisi PTN badan hukum yang saat ini berlaku adalah berdasarkan PP No. 26 tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum. PTN Badan Hukum adalah Perguruan Tinggi Negeri yang didirikan oleh Pemerintah yang berstatus sebagai badan hukum publik yang otonom.<sup>177</sup> Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, yang dimaksud badan hukum publik adalah badan hukum yang dapat mengeluarkan kebijakan publik.<sup>178</sup> Badan hukum juga

---

<sup>177</sup> Faizal Ashari, *Tinjauan Yuridis Pengelolaan Keuangan Negara pada Penyelenggaraan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum*, Skripsi Fakultas Hukum Unsoed, 2017, hlm 68.

<sup>178</sup> Rike Yolanda Sari, *Kedudukan, Fungsi dan Kewenangan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum dalam Konsepsi Organ Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta, 2014, Tidak Dipublikasikan, hlm. 89

dapat dikategorikan badan hukum publik jika didirikan oleh negara melalui peraturan perundang-undangan.<sup>179</sup> Dalam hal ini PTN BH keberadaannya dijamin dalam UU Dikti, dan pendiriannya ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah. PTN BH juga dapat mengeluarkan kebijakan publik yang ruang lingkupnya berkaitan dengan fungsi Tridharma Perguruan Tinggi. Maka dapat ditarik kesimpulan bahwa PTN BH adalah badan hukum publik.

Selain merupakan badan hukum publik, PTN BH juga menjalankan peran sebagai badan hukum privat/perdata. Menurut Kansil, badan hukum perdata adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau perdata yang menyangkut kepentingan pribadi orang di dalam badan hukum itu.<sup>180</sup> Beberapa bentuk tindakan PTN BH dalam menjalankan peran sebagai badan hukum privat adalah wewenang PTN BH dalam melakukan investasi jangka pendek maupun jangka panjang, mendirikan badan usaha (sebagai unit usaha), dan memiliki pegawai non-PNS yang kontrak kerjanya bersifat keperdataan.

Faizal Ashari kemudian merinci masalah-masalah apa saja perihal pengelolaan PTN BH, yang beberapa ketentuan yang mengandung pertentangan maupun ketidakjelasan:

---

<sup>179</sup> Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1991, hlm 62.

<sup>180</sup> C.S.T Kansil sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshidiqie dalam bukunya *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Cet. Ke-2, 2006, hlm 79.

**Tabel 8**  
**Beberapa Masalah dalam Pengelolaan Keuangan Negara**  
**di Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum<sup>181</sup>**

<b>Bentuk</b>	<b>Ketentuan Umum</b>	<b>Ketentuan Khusus</b>	<b>Keterangan</b>
Barang Milik Negara	Hasil Pengelolaan BMN merupakan PNBPN (Pasal 31 PP Nomor 27 tahun 2014)	Hasil Pengelolaan Tanah Berupa BMN dalam PTN BH bukan merupakan PNBPN (Pasal 19 PP Nomor 26 tahun 2015)	Bertentangan
APBD	Pemerintah daerah memberikan bantuan dana kepada PTN (Pasal 83 ayat (2) jo Pasal 89 ayat (1) UU Dikti)	Tidak ada	Tidak ada penjelasan mengenai bentuk pemberian dana melalui APBD
PNBP	Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan Pemerintah merupakan PNBPN (Pasal 2 ayat 1 huruf d UU Nomor 20 tahun 1997)	Penerimaan dari masyarakat dan biaya pendidikan bukan merupakan PNBPN (Pasal 11 ayat 1 PP Nomor 26 tahun 2015)	Bertentangan

<sup>181</sup> Faizal Ashari, *Op.Cit.*, hlm 158-159.

Kekayaan Negara (Tidak Dipisahkan)	Pemerintah dan Pemerintah Daerah dapat memberikan hak pengelolaan kekayaan negara kepada Perguruan Tinggi untuk kepentingan pengembangan Pendidikan Tinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan (Pasal 87 UU Dikti)	Tidak ada	Tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai pengelolaan kekayaan negara yang dilakukan oleh PTN BH
APBN (BP-PTN BH)	Pemerintah mengalokasikan dana bantuan operasional PTN dari anggaran fungsi Pendidikan (Pasal 89 ayat (5) UU Dikti)	PTN BH menyusun rencana kerja dan anggaran dengan memuat besaran Bantuan Pendanaan PTN BH yang digunakan untuk menyusun kontrak kinerja PTN BH dengan Menteri (Pasal 17 ayat (1) jo ayat (3) PP Nomor 26 tahun 2015)	Tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai kontrak kinerja antara PTN BH dengan Menteri

# X

## GAGASAN IDEAL

### LIBERALISASI PENDIDIKAN

Darmaningtyas, Edi Subkhan, dan Fahmi Panimbang dalam bukunya *Melawan Liberalisasi Pendidikan*, menuliskan bahwa liberalisasi pendidikan adalah proses diteruskannya pelayanan pendidikan pada mekanisme pasar.<sup>182</sup> Sedangkan menurut Dave Hill, liberalisasi pendidikan berkaitan dengan kebijakan deregulasi dan desentralisasi jasa pendidikan dari sektor publik, yang kemudian membuka privatisasi, komersialisasi, dan penggunaan manajemen bisnis di dalam pengelolaan/penyelenggaraan pendidikan. Liberalisasi pendidikan juga membuat negara mengurangi anggarannya untuk pendidikan.<sup>183</sup>

Berbagai artikel dan buku yang berisi kritik atas kebijakan pendidikan, biasanya menyajikan gambaran-gambaran yang memberi kesan seolah-olah liberalisasi pendidikan itu hal yang buruk, mengancam nilai-nilai kebangsaan, merusak orientasi pendidikan nasional, dan sebagainya. Pada bab kali ini, saya akan mencoba melihat pendidikan dari sudut pandang liberalisme sebagai suatu pandangan filsafat. Bagaimanakah sebenarnya gagasan ideal liberalisasi pendidikan? Apa landasannya? Tujuannya? Apa prinsip-prinsipnya? Bagaimana cara mewujudkannya?

---

<sup>182</sup> Darmaningtyas, Edi Subkhan, dan Fahmi Panimbang, *Op.Cit.*, hlm 3.

<sup>183</sup> Dave Hill, sebagaimana disadur dalam Galih Ramadian Nugroho Putra, *Op. Cit.*, hlm 14.

Istilah liberalisme dari kata latin “liber” yang berarti “bebas”, awalnya merujuk pada falsafah kebebasan.<sup>184</sup> John Locke, Adam Smith, Ludwig von mises, Friedrich Hayek, dan Milton Friedman, adalah beberapa tokoh pemikir yang menemukan dan mengembangkan ide-ide liberalisme.

Liberalisme erat kaitannya dengan kapitalisme. Sebuah masyarakat di mana prinsip-prinsip liberal diberlakukan biasanya disebut masyarakat kapitalis, dan kondisi masyarakat itu, disebut kapitalisme.<sup>185</sup> Jadi, kapitalisme adalah sistem ekonominya, adalah suatu keadaan ekonomi, sedangkan liberalisme adalah ideologi yang membenarkan kapitalisme. Kapitalisme itu sendiri adalah sebuah sistem ekonomi dan relasi sosial yang berlandaskan pada jaminan hak milik pribadi, pembagian kerja (*division of labor*) dan relasi kerja upahan, pasar bebas yang kompetitif, dengan motif mencari keuntungan dan akumulasi modal.

Menurut Martin Suryajaya dalam artikelnya *Pengantar Ideologi*, ada empat bentuk ideologi liberalisme : liberalisme klasik, liberalisme modern, libertarianisme, dan neoliberalisme.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> Ludwig von Mises, *Menemukan Kembali Liberalisme*, Freedom Institute dan Friedrich Naumann Stiftung, Jakarta, 2011, hlm xv.

<sup>185</sup> *Ibid.*, hlm 11.

<sup>186</sup> <https://indoprogress.com/2014/12/pengantar-ideologi/>



**Tabel 10**  
**Liberalisme Klasik**

<b>Aspek</b>	<b>Liberalisme Klasik</b>
Tokoh	John Locke, Adam Smith, Alexis de Tocqueville.
Konteks historis	Perlawanan atas feodalisme dan monarki yang menindas hak individu.
Peran pemerintah dalam urusan sipil dan politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak boleh mengintervensi kebebasan sipil;</li> <li>- Harus ada pemisahan kekuasaan negara antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif;</li> <li>- Supremasi hukum;</li> </ul>
Kebijakan ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah hanya boleh memungut pajak demi kepentingan masyarakat, tidak demi kepentingan segelintir kelompok dalam masyarakat;</li> <li>- Pemerintah tidak boleh intervensi dalam perdagangan, entah melalui pembatasan impor maupun subsidi dan penetapan harga secara sepihak. Intervensi pemerintah terhadap pasar dianggap akan mengacaukan pertumbuhan ekonomi yang alamiah;</li> <li>- Pemerintah harus menjamin dan melindungi hak milik pribadi;</li> </ul>
Masalah kesejahteraan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Urusan masing-masing individu;</li> <li>- Pemerintah menjamin adanya kesamaan kesempatan bagi setiap warga negara dengan membangun fasilitas atau layanan publik.</li> </ul>

**Tabel 11**  
**Liberalisme Modern**

<b>Aspek</b>	<b>Liberalisme Modern/Negara Kesejahteraan/Sosial Demokrasi</b>
Tokoh	John Stuart Mill, John Maynard Keynes, Franklin D. Roosevelt.
Konteks historis	Kegagalan liberalisme klasik dalam mewujudkan masyarakat kapitalis yang adil dan stabil. Keadilan sosial lenyap dalam liberalisme klasik karena masalah kesejahteraan dianggap sebagai masalah pilihan pribadi. Stabilitas ekonomi juga tak terjamin dalam liberalisme klasik sebab kapitalisme yang tidak boleh diintervensi negara hanya akan berujung pada krisis ekonomi (misalnya, krisis finansial tahun 1929 atau 'Depresi Besar').
Kebijakan ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah menerapkan pajak progresif. Pemasukan pajak negara dilandaskan pada kemampuan ekonomi warga negara—yang kaya membayar banyak, yang miskin membayar sedikit dan disubsidi oleh yang kaya.</li> <li>- Pemerintah berwenang mengintervensi pasar apabila ada indikasi bahwa mekanisme pasar itu akan membahayakan perekonomian masyarakat luas (misalnya, ditetapkan segudang aturan yang mengatur impor-ekspor dan spekulasi finansial).</li> </ul>
Masalah kesejahteraan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah menjamin beberapa aspek kesejahteraan seperti jaminan dana pensiun, subsidi bagi warga miskin, subsidi layanan pendidikan dan kesehatan,</li> </ul>

**Tabel 12**  
**Libertarianisme**

<b>Aspek</b>	<b>Libertarianisme</b>
Tokoh	Robert Nozick dan Friedrich Hayek
Konteks historis	Kegagalan 'negara kesejahteraan' dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi karena dibebani oleh besarnya biaya subsidi dan rendahnya motivasi ekonomi masyarakat karena subsidi. Negara kesejahteraan gagal menjamin kebebasan akumulasi modal. Tingginya pajak bagi perusahaan besar membuat para pengusaha kehilangan motivasi untuk berbisnis.
Peran pemerintah dalam urusan sipil dan politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Negara ultra-minimal: tidak ada hukum selain hukum yang menjaga kepemilikan pribadi (tidak boleh ada hukum tentang jaminan sosial, kebudayaan, agama, dll).</li> <li>- Pemerintahan ultra-minimal: pemerintahan hanya terdiri dari lembaga peradilan dan keamanan dengan birokrasi sekecil mungkin</li> </ul>
Kebijakan ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penghapusan kuasa redistributif pemerintah: tak ada pajak samasekali atau pajak rata untuk sekadar membiayai administrasi negara (tidak boleh untuk didistribusikan kembali dalam rupa subsidi).</li> <li>- Subsidi dianggap sebagai pelanggaran atas kebebasan individu: kekayaan dan kemiskinan dipandang sepenuhnya sebagai hasil pilihan bebas individu sehingga subsidi atas kaum miskin dianggap melanggar pilihan bebasnya untuk menjadi orang miskin.</li> </ul>
Masalah kesejahteraan	Urusan masing-masing individu;

**Tabel 13**  
**Neoliberalisme**

<b>Aspek</b>	<b>Neoliberalisme</b>
Tokoh	Milton Friedman, George Stigler, Friedrich Hayek, Ronald Reagan, Margaret Thatcher
Konteks historis	Neoliberalisme muncul dari upaya ekstrem untuk mengatasi beratnya subsidi dan rendahnya akumulasi modal yang diakibatkan oleh 'negara kesejahteraan'. Model kebijakan 'negara kesejahteraan' dianggap memboroskan anggaran negara dan menghalangi pertumbuhan ekonomi.
Peran pemerintah dalam urusan sipil dan politik	Dalam prakteknya, hak-hak sipil yang berpotensi mengganggu kapitalisme dibatasi, seperti misal pemberangusan serikat buruh pada rezim Margaret Thatcher di Inggris.
Kebijakan ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supremasi pasar: tidak boleh ada pengendalian harga lewat campur tangan negara;</li> <li>- Fleksibilitas modal: tidak boleh ada pembatasan terhadap gerak modal lintas negara sehingga salah satu dampaknya adalah maraknya kerja kontrak atau <i>outsourcing</i>;</li> <li>- Privatisasi/swastanisasi badan usaha negara: agar menutup kemungkinan bagi monopoli dan korupsi, semua badan usaha negara mesti dibuat lebih 'profesional' dengan cara diswastanisasi;</li> <li>- Deregulasi atau penghapusan peraturan yang membatasi perputaran modal: seluruh aturan yang menghalangi akumulasi modal (kebijakan upah tinggi, undang-undang tentang kepemilikan komunal atas tanah adat, dll) harus dihapuskan.</li> </ul>
Masalah kesejahteraan	- Pemotongan anggaran negara yang selama ini dialokasikan untuk biaya sosial;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penghapusan konsep 'barang publik' (sistem jaminan kesehatan, subsidi pendidikan, dana pensiun, dsb) sebab hal-hal publik seperti kesehatan dan pendidikan dianggap sebagai tanggung jawab masing-masing individu dan bukan urusan negara atau perusahaan.</li> </ul>
--	--

Salah satu pendiri Republik Indonesia yaitu Mohammad Hatta, dalam bukunya yang berjudul *Krisis Ekonomi dan Kapitalisme* (1934) pernah menyampaikan sesuatu tentang liberalisme:

*“Teori Adam Smith berdasar kepada perumpamaan homo economicus, yang hanya ada dalam dunia pikiran, tidak ada dalam masyarakat yang lahiriah, satu golongan kecil yang aktif dan bermodal cukup, yang memutuskan segala soal ekonomi; dan satu golongan besar, orang banyak yang pasif dan lambat, yang tiada mempunyai tenaga ekonomi, yang kehidupannya terserah pada putusan golongan pertama, praktek laissez faire stelsel memperbesar mana yang kuat, menghancurkan yang lemah...”*

Sri Edi Swasono, guru besar ekonomi UI, juga mengkritik liberalisme dan kapitalisme:

*“Ideologi pasar bebas tidak mampu melihat subsidi dan proteksi sebagai human investment bagi yang menerimanya ataupun sebagai empowerment atau pemberdayaan insani bagi si lemah, apalagi*

*sebagai tuntutan moral dalam berkehidupan ekonomi.”<sup>187</sup>*

Komentar lain datang dari Noam Chomsky, seorang filosof, aktivis politik, dan guru besar linguistik Massachusetts Institute of Technology, yang menjelaskan karakter dari (neo)liberalisme lewat film *Requiem for American Dream* (2015). Chomsky melihat bahwa Adam Smith mengunggulkan kepentingan individu dan cenderung tidak peduli dengan orang lain:

*“Lembaga keuangan dan perusahaan multinasional... mereka mengikuti maxim Adam Smith yang keji, ‘semua untuk diri kita sendiri dan tidak ada untuk orang lain.’ Mereka hanya akan mendorong lahirnya kebijakan yang menguntungkan mereka dan merugikan orang lain.”*

Pernyataan Mohammad Hatta, Sri Edi Swasono, maupun Noam Chomsky menimbulkan kesan bahwa liberalisme merupakan hal yang buruk. Sesuatu yang tidak bermoral. Sesuatu yang ditempatkan dalam posisi *villain* dalam cerita fiksi. Namun apakah liberalisme memang seburuk itu? Bagaimana pandangan liberalisme atas pendidikan?

Berdasarkan deskripsi dari Martin Suryajaya, saya melihat ada dua cara dalam memandang pendidikan bagi liberalisme. Pada bentuk liberalisme klasik dan liberalisme modern, layanan pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah. Sedangkan pada libertarianisme dan neoliberalisme, layanan

---

<sup>187</sup> Sri Edi Swasono, *Daulat Rakyat Versus Daulat Pasar*, dalam Komnas HAM, *Pendidikan Untuk Semua (Advokasi Terhadap Kebijakan Pendidikan Nasional)*, Komnas HAM, Jakarta, 2005, hlm 102.

pendidikan bukan tanggung jawab pemerintah. Selanjutnya saya akan coba jelaskan keduanya.

## **Pendidikan Menurut Adam Smith**

Saya akan lebih banyak mengulas pendidikan menurut liberalisme klasik dari Adam Smith karena memang Adam Smith yang paling signifikan memberi kontribusi pemikiran tentang hubungan antara moral, individu, pasar, pemerintah, dan layanan publik seperti pendidikan. Tokoh-tokoh penting liberalisme agaknya mengikuti prinsip-prinsip moral yang dibangun oleh Adam Smith. Sehingga menurut saya dalam ruang yang singkat ini, eksplorasi prinsip moral liberalisme berdasarkan pemikiran Adam Smith cukup mewakili prinsip moral tokoh-tokoh liberalisme pada umumnya.

Salah satu pemikir liberalisme klasik yang mengakui bahwa penyediaan pendidikan merupakan tugas pemerintah adalah Adam Smith (1723-1790). Ia dapat berpikiran demikian, salah satunya dilandasi oleh pertimbangan moral. Orang-orang seperti Mohammad Hatta, Sri Edi Swasono, dan Noam Chomsky menilai Adam Smith terlalu individualistik dan tidak peduli pada urusan orang lain. Padahal jika karya-karya Adam Smith dibaca secara keseluruhan, moral liberalisme justru tidak mengajarkan agar seseorang menjadi individualistik dalam artian tidak peduli pada orang lain. Bahkan pasar bebas menurut Adam Smith pun bukanlah pasar bebas dalam artian sebebaskan-bebasnya yang kemudian menabrak segala aturan dan moral. Pasar bebas pun memiliki batasan dan keterbatasan.

Adam Smith adalah seorang naturalis. Ia percaya bahwa masyarakat merupakan bagian dari alam semesta yang

merupakan sebuah kesatuan kosmik yang terdiri dari sub-sub sistem yang bergerak secara alamiah. Smith menggunakan analogi jam sebagai ilustrasi dari idenya ini. Sebuah jam punya sebab final, tujuan, yaitu untuk menunjukkan waktu. Tujuan ini terwujud karena berfungsinya bagian-bagian dari jam itu. Bagian-bagian jam itu sendiri sama sekali tidak tahu dan sadar akan tujuan tersebut. Mereka tidak punya niat untuk mencapai tujuan tadi. Tetapi tujuan itu telah terpateri sedemikian rupa oleh pembuat jam sehingga tujuan tadi akan terwujud melalui berfungsinya komponen-komponen jam. Menurut Smith, alam dan masyarakat manusia juga berfungsi seperti jam tadi. Alam dan masyarakat punya tujuannya sendiri yang dicapai melalui sebab efisien (sarana), yaitu berfungsinya bagian-bagian alam atau masyarakat, tanpa mereka sendiri sadari.<sup>188</sup> Dalam bukunya *Theory of Moral Sentiment*, Adam Smith berkata:

*“Ketika kita renungkan dalam pertimbangan yang jelas dan pandangan filosofis, masyarakat manusia tampak seperti mesin yang luar biasa dan sangat besar dengan gerakan teratur dan harmonis.”*<sup>189</sup>

Kemudian ia juga berkata:

*“Seseorang seharusnya menganggap dirinya, bukan sebagai sesuatu yang terpisah dan terbelah. Tapi sebagai warga dunia, anggota dari persemakmuran alam.”*<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas, Keadilan, dan Peran Pemerintah*, Kanisius, Yogyakarta, 1996, hlm 47.

<sup>189</sup> Adam Smith, *Teori Sentimen-Sentimen Moral*, Freedom Institute dan Youth Freedom Network, Jakarta, 2015, hlm 545.

<sup>190</sup> *Ibid.*, hlm 226.



Bagi Smith, manusia tidak bisa hidup sebagai individu tanpa masyarakat. Masyarakat dan individu, dan individu dan masyarakat adalah satu kesatuan yang tak terpisahkan. Berpikir tentang manusia adalah berpikir tentang individu dan masyarakat sekaligus. Smith percaya akan harmoni kosmis yang memadukan secara alamiah kecenderungan individu untuk mempertahankan kepentingannya dan kepentingan orang lain atau bersama. Jika manusia dibiarkan bebas mengejar kepentingannya, dia akan menyelaraskan kegiatannya sedemikian rupa dengan kegiatan orang lain dan dengan demikian akan tercapai keharmonisan, tidak hanya antara kepentingan individu dan individu, tetapi juga antara individu dan masyarakat. Ini tidak berarti bahwa Smith mengabaikan peran pranata sosial, khususnya negara. Pranata sosial justru dituntut untuk hadir dalam sistem bebas tadi. Akan tetapi pertama-tama individu dibiarkan bebas, dan baru kalau dia melanggar kepentingan orang lain, negara ikut campur tangan.<sup>191</sup>

Kebebasan merupakan watak alamiah setiap individu. Kebebasan individu dapat dimaknai dengan dua cara. Pertama adalah kebebasan negatif, yaitu agar individu dapat bebas, maka tidak boleh ada campur tangan atau hambatan dari luar, khususnya dalam bentuk campur tangan negara. Bagi Smith, manusia mempunyai hak asasi atas kebebasan, dan ini berarti tak seorang pun dibenarkan untuk menghambat seseorang dalam melakukan apa saja yang dikehendaknya atau memaksanya untuk melakukan sesuatu menurut cara tertentu, kecuali dengan alasan untuk menegakkan keadilan.

---

<sup>191</sup> A. Sonny Keraf, *Op.Cit.*, hlm 62-64.

Kedua adalah kebebasan positif, yaitu setiap individu dapat secara bebas mewujudkan apa yang diinginkannya tanpa merugikan orang lain. Manusia adalah tuan atas dirinya sendiri, dan karena itu ia tahu paling baik apa yang diinginkannya. Setiap individu dapat memutuskan sendiri secara tepat apa yang terbaik bagi dirinya.<sup>192</sup>

Bagi Adam Smith, perkembangan masyarakat dengan sendirinya mengarah pada masyarakat komersial, yang melahirkan corak baru berupa perdagangan barang maupun jasa. Perdagangan terjadi seiring dengan perkembangan, pembagian kerja menjadi semakin spesifik. Setiap orang berusaha mengembangkan keahliannya di bidang kerja masing-masing. Produk dari kerja yang berbeda dari keahlian yang berbeda-beda tersebut kemudian saling diperdagangkan satu sama lain untuk saling mencukupi kebutuhan dan kemakmuran bersama. Kecenderungan untuk mengadakan perdagangan dan pertukaran antara satu barang dengan barang yang lain merupakan perkembangan alamiah yang dialami masyarakat manusia. Kecenderungan ini, “merupakan hal umum pada semua manusia, dan tidak bisa ditemukan pada jenis hewan lainnya.”<sup>193</sup>

Hak milik pribadi merupakan syarat bagi adanya perdagangan, karena barang yang diperdagangkan tentu haruslah barang yang dimiliki secara pribadi, dan bukan milik umum atau barang tanpa kepemilikan. Ada lima cara menurut Adam Smith dalam memperoleh kepemilikan:

---

<sup>192</sup> *Ibid.*, 136-138.

<sup>193</sup> “*It is common to all men, and to be found in no other race of animals.*” Adam Smith, *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Metalibri, Lausanne, 2007, hlm 26.

1. Melalui kerja, atau dengan mengambil sesuatu yang sebelumnya tidak dimiliki siapapun;
2. Mengembangkan milik pribadi. Semisal dengan membudidayakan ternak atau bertani;
3. Penggunaan yang lama atas suatu barang;
4. Warisan;
5. Pemberian hak milik dari orang lain.<sup>194</sup>

Masyarakat komersial saling berinteraksi secara ekonomi melalui mekanisme bernama pasar bebas. Dalam pasar bebas, setiap orang memperoleh apa yang diinginkan dan dibutuhkannya dengan menyediakan apa yang dibutuhkan orang lain dengan nilai jual yang setara. Dengan memperdagangkan barang-barang ekonomi menurut harga alamiahnya, setiap orang akan memperoleh keuntungan secara timbal balik. Hanya dengan memenuhi kebutuhan orang lain, ia dapat memenuhi kebutuhannya sendiri.<sup>195</sup>

Pasar bebas dengan sendirinya dapat meningkatkan kemakmuran suatu masyarakat meski tanpa arahan dari negara. Pasar harus “dibiarkan terjadi” atau dalam istilah bahasa Perancis yaitu “*laissez-faire*”. Satu-satunya arahan yang menuntun masyarakat adalah tangan tak terlihat (*invisible hand*), yang membuat tiap orang mengejar kemakmuran bagi diri sendiri, dan dengan sendirinya menciptakan kemakmuran pada masyarakat. Sebagaimana diungkapkan Adam Smith:

*“Setiap orang yang bekerja memiliki sejumlah besar hasil kerjanya untuk digunakan melebihi apa yang ia sendiri butuhkan. Karena setiap orang berada*

---

<sup>194</sup> A. Sonny Keraf, *Op.Cit.*, hlm 146.

<sup>195</sup> *Ibid.*, hlm 204.

*dalam keadaan yang persis sama dengan yang lainnya, ia mampu mempertukarkan sejumlah besar barang yang ia miliki dengan sejumlah besar barang lainnya dari orang lain, atau, hal yang sama dengan itu, dengan harga yang setara dengan sejumlah besar barang yang sama nilainya dengan barang-barangnya tadi. Ia menyediakan bagi mereka secara berlimpah apa yang mereka butuhkan, dan mereka menyediakan baginya sebanyak apa yang ia butuhkan, dan sejumlah besar barang lain lagi menyebar ke seluruh lapisan masyarakat yang berbeda-beda”<sup>196</sup>*

Namun pasar bebas tidak selalu berjalan maksimal. Salah satu penghalang pasar bebas adalah adanya monopoli. Smith menolak bentuk monopoli atau hak istimewa apapun. Ini karena pelaku monopoli membatasi ketersediaan barang dan jasa, membatasi pemenuhan atas permintaan, dengan tujuan memperoleh keuntungan yang jauh dari tingkat alamiah.<sup>197</sup>

Selain monopoli, pasar bebas juga dapat terganggu jika tidak ada yang menjamin individu dari pencurian ataupun perampasan hak milik, peperangan, wabah penyakit, infrastruktur yang memadai, dan hal-hal lainnya yang mengancam kelancaran pasar bebas. Untuk itu, pasar bebas memerlukan negara. Pasar bebas melayani kepentingan

---

<sup>196</sup> *“Every workman has a great quantity of his own work to dispose of beyond what he himself has occasion for; and every other workman being exactly in the same situation, he is enabled to exchange a great quantity, or, what comes to the same thing, for the price of great quantity of theirs. He supplies them abundantly with what they have occasion for, and they accommodate him as amply what he has occasion for, and a general plenty diffuses itself through all the different ranks of society.”* Adam Smith, *An Inquiry... Op.Cit.*, hlm 22.

<sup>197</sup> A. Sonny Keraf, *Op. Cit.*, hlm 137.

individu atau privat, sedangkan negara melayani kepentingan publik. Adam Smith berkata:

*“Menurut sistem kebebasan kodrati, penguasa hanya mempunyai tiga tugas untuk dijalankan. Ketiga tugas itu memang sangat penting, tetapi jelas dan mampu dipahami oleh orang kebanyakan. Pertama, tugas melindungi masyarakat dari kekerasan dan invasi masyarakat merdeka lainnya. Kedua, tugas melindungi, sebisa mungkin, setiap anggota masyarakat dari ketidakadilan atau penindasan yang dilakukan oleh setiap anggota lain dari masyarakat tersebut, atau tugas menjamin pelaksanaan keadilan secara ketat. Dan ketiga, tugas membangun dan memelihara pekerjaan-pekerjaan dan institusi-institusi publik tertentu, yang tidak pernah orang atau sekelompok kecil orang berminat membangun dan memeliharanya.”<sup>198</sup>*

Bagi Smith, fungsi pemerintah yang ketiga ini tetap berada dalam lingkup kebebasan dan keadilan, dalam pengertian bahwa pelaksanaan fungsi ini tidak perlu sampai melanggar hak dan kepentingan pihak lain. Bukannya melanggar hak dan kepentingan pihak tertentu, fungsi ini justru mengisi celah yang

---

<sup>198</sup> *“According to the system of natural liberty, the sovereign has only three duties to attend to; three duties of great importance, indeed, but plain and intelligible to common understandings: first, the duty of protecting society from violence and invasion of other independent societies; secondly, the duty of protecting, as far as possible, every member of society from injustice or oppression of every other member of it, or the duty of establishing an exact administration of justice; and thirdly, the duty of erecting and maintaining certain public works and certain public institution which is can never be the interest of any individual, or small number of individuals, to erect and maintain.”* Adam Smith, *An Inquiry...Op.Cit.*, hlm 688.

tidak bisa diharapkan untuk diisi oleh pasar. Dalam kaitan dengan ini, pemerintah dan pasar merupakan lembaga yang saling melengkapi. Keduanya merupakan pengejawantahan alam untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan alam.<sup>199</sup>

Salah satu peran pemerintah adalah menyelenggarakan pendidikan bagi setiap warga negara. Pendidikan berfungsi agar masyarakat tidak mudah terpengaruh oleh takhayul dan menimbulkan kehancuran masyarakat.<sup>200</sup> Dapat dimengerti bahwa Adam Smith menginginkan agar warga negara dapat berpikir secara rasional, sebagai bekal untuk dapat saling berinteraksi dalam masyarakat komersial. Setiap warga negara setidak-tidaknya harus memperoleh pendidikan tentang kemampuan membaca, menulis, dan berhitung.<sup>201</sup>

Menurut Adam Smith, penyelenggaraan pendidikan memberi manfaat bukan hanya untuk peserta didik, melainkan pada seluruh masyarakat. Biaya untuk menyelenggarakan pendidikan dapat dibebankan kepada siapapun yang memperoleh manfaat atas pendidikan. Seseorang juga dapat secara sukarela mendanai penyelenggaraan pendidikan.<sup>202</sup>

Mengacu pada Adam Smith, saya melihat liberalisme klasik tidak menempatkan pendidikan sebagai sesuatu untuk diperdagangkan. Pendidikan bagi setiap warga negara merupakan syarat bagi pasar bebas. Kalaupun Adam Smith berpikir bahwa pendidikan minimal bagi warga negara adalah kemampuan membaca, menulis, dan berhitung (*calistung*), saya melihat karena memang itulah bekal dasar untuk dapat

---

<sup>199</sup> A. Sonny Keraf, *Op.Cit.*, hlm 258.

<sup>200</sup> *Ibid.*, hlm 261.

<sup>201</sup> Lihat Adam Smith, *An Inquiry... Op.Cit.*, hlm 785.

<sup>202</sup> Lihat *Ibid.*, hlm 815.

bertahan dalam masyarakat komersial pada zaman Adam Smith hidup yaitu abad ke-18. Kita yang hidup pada abad-21 tentu membutuhkan bekal dasar yang lebih dari sekedar “calistung”.

Dalam pandangan liberalisme modern atau model negara kesejahteraan (*welfare state*) pun, kedudukan pendidikan masih ditempatkan sebagai tanggung jawab negara. Contoh dari negara kesejahteraan dapat dilihat di Amerika Serikat pada masa Franklin Delano Roosevelt yang menjabat sebagai Presiden di tahun 1933-1945. Roosevelt percaya bahwa di dalam bangsa yang merdeka dan demokratis, dibutuhkan suatu pendidikan yang luas dan kosmopolis bagi setiap lapisan masyarakat. Pendidikan harus menumbuhkan rasa keadilan dan kesetaraan bagi setiap manusia. Meskipun setiap orang barangkali tidak punya kekayaan yang setara, tapi bagi Roosevelt setidaknya-tidaknya setiap musik, literatur, seni, dan sains harus terbuka bagi semua. Dan yang terpenting, pendidikan sejati dilandasi oleh rasa keingintahuan yang besar untuk mengejar pengetahuan yang tak terbatas dan kebenaran.<sup>203</sup>

Keyakinan Presiden Roosevelt tersebut dinyatakan dalam kebijakannya tentang pendidikan, antara lain *The National Youth Administration* (NYA) dan *The Serviceman's Readjustment Act of 1944* atau biasa disebut *G.I. Bill*. NYA diluncurkan lewat *executive order* (semacam Peraturan Pemerintah) pada tahun 1935. Pada dasarnya ini merupakan program untuk menurunkan angka pengangguran dan meningkatkan angka pendidikan bagi kaum muda berusia 16 sampai 25 tahun. Para pemuda dibimbing untuk mengikuti

---

<sup>203</sup> Lihat <http://rooseveltinstitute.org/fdr-knew-public-education-vital-prosperous-nation/>

pendidikan dan pelatihan sambil bekerja berdasarkan proyek-proyek tertentu seperti di bidang konstruksi, pertanian, layanan publik, rekreasi, riset, dan seni. Pemerintah juga menggaji mereka sejumlah 6 sampai 40 dolar per bulan untuk mengikuti program tersebut. Sedangkan *G.I. Bill* adalah kebijakan bagi para veteran Perang Dunia II berupa penghargaan dengan memberikan beasiswa dan biaya hidup untuk mengikuti perguruan tinggi maupun sekolah vokasi, kredit rumah murah, pinjaman dengan bunga rendah untuk membuka usaha, dan kompensasi dana selama satu tahun bagi yang belum bekerja.

## **Pendidikan Menurut Milton Friedman**

Dalam penjelasan Martin Suryajaya mengenai ideologi liberalisme seperti yang telah saya paparkan dalam tabel sebelumnya, baik itu libertarianisme dan neoliberalisme sama-sama menempatkan pendidikan menjadi urusan individu, dan sebisa mungkin agar pemerintah menghapus atau mengurangi tanggung jawabnya atas pendidikan. Untuk selanjutnya saya akan menggunakan istilah neoliberalisme dan menyamakan maksudnya dengan libertarianisme dalam konteks pembahasan mengenai pendidikan. Saya berlandaskan pada definisi dari Martin Suryajaya bahwa neoliberalisme adalah penerapan ideologi libertarianisme dan liberalisme klasik dalam praktik kebijakan liberal dewasa ini. Selain itu, libertarianisme pun mengandung makna yang luas karena digunakan bukan hanya oleh tradisi pemikiran liberalisme seperti Adam Smith yang mendukung kapitalisme, melainkan juga digunakan oleh kaum sosial-libertarian atau anarkis yang justru hendak melenyapkan kapitalisme.



Salah satu tokoh yang akan saya bahas dalam mewakili pemikiran neoliberalisme adalah Milton Friedman (1912-2006). Saya akan memaparkan pendapat Friedman tentang pendidikan sebagaimana ditulis dalam karyanya *The Role of Government in Education* yang ditulis pada tahun 1955.

Menurut Friedman, dalam masyarakat yang memegang prinsip-prinsip kebebasan individu dan pasar bebas, peran pemerintah adalah menjaga aturan main atas suatu kontrak atau perjanjian, mencegah pemaksaan, dan menjaga pasar bebas. Intervensi pemerintah lainnya dapat dibenarkan manakala terjadi ketidaksempurnaan pasar yang tidak memungkinkan terjadinya persaingan efektif. Pemerintah juga dapat berperan manakala terjadi *neighborhood effect*, yaitu tindakan individu yang membebankan biaya ataupun menghasilkan keuntungan secara signifikan pada individu lain, namun individu lain itu tidak layak untuk dibebankan biaya ataupun memperoleh keuntungan tadi.

Friedman membagi ada dua jenis pendidikan, yaitu pendidikan umum bagi setiap warga negara dan pendidikan profesi atau vokasi. Pendidikan umum adalah pendidikan yang mengajarkan nilai-nilai kewarganegaraan dan demokrasi, serta kemampuan dasar seperti literasi dan pengetahuan umum. Sedangkan pendidikan profesi atau vokasi adalah pendidikan yang lebih khusus untuk mengajarkan ilmu dan melatih kemampuan spesifik yang berkaitan dengan dunia kerja seperti kedokteran, hukum, teknik, dan sebagainya.

Manfaat yang diperoleh dari pendidikan umum bukan hanya dirasakan oleh peserta didik, melainkan oleh setiap warga negara, dan setiap warga negara pun diwajibkan mengikuti pendidikan umum ini. Oleh karena itu, pendanaan untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan umum

dibebankan kepada publik, sehingga pendidikan umum menjadi urusan pemerintah. Pada pendidikan umum ini terdapat *neighborhood effect* yang mengharuskan intervensi pemerintah.

Namun menurut Friedman, pemerintah tidak harus mengurus langsung institusi pendidikan umum. Artinya sekolah tidak harus dimiliki dan dikelola oleh publik atau negeri, tapi bisa juga dimiliki swasta baik itu yang bersifat nirlaba maupun yang mencari keuntungan. Peran pemerintah adalah memberikan *voucher* secara langsung kepada warga negara yang hendak mengikuti pendidikan umum tadi. *Voucher* tersebut dapat digunakan untuk mendanai peserta didik dalam mengakses pendidikan di manapun yang hendak ia pilih. Jadi urusan pemerintah bukanlah mendanai institusinya (sekolah), melainkan langsung ke peserta didiknya. Karena memiliki kebebasan memilih, maka peserta didik tentu akan memilih sekolah dengan kualitas terbaik menurut dirinya. Dengan sendirinya, sekolah-sekolah akan saling berlomba-lomba meningkatkan kualitas menjadi yang terbaik agar dapat menjadi pilihan favorit bagi masyarakat.

Berbeda dengan pendidikan umum, *neighborhood effect* tidak terdapat pada pendidikan vokasi atau profesi yang terdapat pada perguruan tinggi. Pendidikan jenis ini pada dasarnya tidak dinikmati oleh setiap orang secara keseluruhan. Yang menikmati pendidikan jenjang ini adalah individu itu sendiri yang mengikutinya. Friedman menganggap pendidikan pada jenjang ini ibarat seperti investasi pada mesin ataupun bangunan yang sama-sama akan menghasilkan *return* di kemudian hari. Bedanya, seseorang yang mengambil pendidikan vokasi dan profesi berinvestasi untuk

mengembangkan *human capital* yang berfungsi meningkatkan produktivitas ekonomi.

Karena manfaat pendidikan profesi dan vokasi adalah diterima secara individual, maka pendanaannya pun dibebankan secara individual, bukan didanai publik, bukan urusan pemerintah. Kalau pemerintah memberi subsidi pada pendidikan jenjang ini, maka yang terjadi adalah *over investment* atau investasi berlebih. Supaya *over investment* tidak terjadi maka pemerintah harus membatasi subsidi.

Pembatasan subsidi bukan berarti menihilkan peran pemerintah sama sekali. Masih dalam kerangka pendidikan sebagai investasi, pemerintah dapat terlibat pada investasi tersebut dengan membantu pembiayaan sebagian atau seluruhnya bagi individu berdasarkan kelayakan standar tertentu. Individu yang menerima bantuan dana tersebut akan mengembalikannya di kemudian hari dari sebagian pajak penghasilannya. Menurut Friedman, institusi yang menyediakan pendanaan tersebut adalah Pemerintah Federal<sup>204</sup> karena dapat menjangkau seluruh negeri, untuk melacak dan memungut pajak kepada orang-orang yang dibiayainya tadi.

Friedman memandang pendanaan pemerintah bagi perguruan tinggi harus dibatasi. Namun dalam pembahasan yang sama, bisa jadi pemerintah dapat mendanai perguruan tinggi. Hal ini dilakukan jika perguruan tinggi dijadikan sarana untuk mendidik mahasiswa tentang kewarganegaraan dan

---

<sup>204</sup> Dalam bentuk negara federasi seperti Amerika Serikat, pemerintah federal merupakan pemerintah tertinggi yang membawahi pemerintah negara bagian. Di Indonesia kedudukan ini sejajar dengan pemerintah pusat yang membawahi pemerintah daerah.

kepemimpinan dan masyarakat. *Neighborhood effect* adalah ukuran dari intervensi pemerintah atas pendidikan.

Demikianlah pandangan Milton Friedman perihal pendidikan. Agaknya, hal ini berbeda sekali dengan yang digambarkan oleh Martin Suryajaya. Dalam beberapa buku yang menulis tentang liberalisasi pendidikan, neoliberalisme dalam pendidikan pun seringkali dijelaskan dengan argumentasi tertentu yang menimbulkan kesan bahwa neoliberalisme dalam pendidikan bermaksud mengurangi peran pemerintah secara drastis atau bahkan menghapus peran pemerintah sama sekali pada bidang pendidikan. Seperti misalnya Darmaningtyas yang mengatakan bahwa neoliberalisasi pendidikan membuat peran negara dalam pembiayaan pendidikan terus *“diperkecil dan bahkan dihilangkan, sedangkan peran perusahaan diperbesar. Kenyataan ini juga tidak ubahnya merupakan upaya korporatisasi pendidikan, atau swastanisasi lembaga-lembaga pendidikan.”*<sup>205</sup>

Friedman memang menentang model negara kesejahteraan yang menurutnya terlalu banyak intervensi pemerintah di kehidupan ekonomi. Namun pada aspek pendidikan, ia masih menuntut peran pemerintah untuk urusan-urusan tertentu. Perhatian pemerintah pada pendidikan menurutnya harus diarahkan pada peserta didik itu sendiri dan bukan pada institusinya. Biarkan institusi pendidikan beroperasi dan berkompetisi secara privat/swasta. Saya kira gagasan ini mungkin tidak disepakati oleh masyarakat Indonesia kebanyakan. Tapi perlu dicatat bahwa gagasan Friedman ini tidak untuk diterapkan secara universal, karena ia

---

<sup>205</sup> Lihat Darmaningtyas, Edi Subkhan, Fahmi Panimbang, *Op.Cit.*, hlm 36.

membicarakan peran pemerintah dalam pendidikan pada masyarakat Amerika yang memang memegang nilai-nilai pasar bebas. Barangkali jika Indonesia menganut falsafah dan sistem ekonomi pasar bebas, barulah gagasan Friedman tadi bisa diterima dan diterapkan di Indonesia.

Dengan memegang falsafah liberalisme, apakah liberalisasi pendidikan dapat mengakibatkan mahalnya pendidikan? Dapat membuat orang-orang yang kurang mampu secara ekonomi tidak dapat mengakses pendidikan? Setelah melihat gagasan ideal di atas, nampaknya liberalisme tidak bermaksud demikian. Pada jenjang pendidikan umum (di Indonesia mungkin masuk ke jenjang SD sampai SMA), falsafah liberalisme memandang masih perlu peran pemerintah. Sedangkan pada jenjang pendidikan tinggi peran pemerintah pun masih diperlukan, meskipun bentuknya yang berbeda-beda pada liberalisme klasik, liberalisme modern, dan neoliberalisme.

Namun dalam pandangan neoliberalisme, sepertinya pendidikan tinggi ditempatkan bukan sebagai barang publik, melainkan sebagai barang privat. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Friedman itu sendiri bahwa dalam pendidikan tinggi, tidak terdapat adanya *neighborhood effect*. Pendidikan tinggi disamakan dengan investasi, seperti halnya seseorang berinvestasi pada mesin atau bangunan fisik yang dapat menghasilkan keuntungan. Hal ini menandakan bahwa pendidikan merupakan komoditas yang diperdagangkan dalam mekanisme pasar. Kedudukan pemerintah kalaupun berperan dalam pendidikan tinggi dalam hal ikut berinvestasi, merupakan bagian dari pihak-pihak yang bertransaksi dalam pasar. Karena masuk dalam pasar bebas, maka tidak dapat menutup kemungkinan adanya pihak-pihak lain yang dapat

terlibat dalam investasi di bidang pendidikan semisal dari dunia usaha seperti industri perbankan, pertambangan, perkebunan, manufaktur, dan sebagainya.

Demikianlah gagasan ideal liberalisasi pendidikan, dari sudut pandangan filsafat liberalisme itu sendiri. Dalam perkembangannya tentu telah terjadi banyak bentuk liberalisasi pada pendidikan. Bentuk-bentuk tersebut secara umum ada dua, yaitu privatisasi dan komersialisasi pendidikan. Tulisan berikutnya akan mencoba menerangkan sekilas tentang hal ini.

# XI

## SEKILAS TENTANG PRIVATISASI, KOMERSIALISASI, DAN LIBERALISASI PENDIDIKAN

Dalam setiap buku yang meneliti maupun yang mengkritik kebijakan pendidikan, kita sering bersentuhan dengan istilah-istilah seperti privatisasi, komersialisasi, dan liberalisasi pendidikan. Bahkan dalam setiap aksi massa mahasiswa yang memprotes suatu kebijakan pendidikan, biasanya istilah-istilah tersebut juga kerap muncul. Harus kita akui bahwa seringkali penggunaan istilah-istilah tersebut dilakukan secara serampangan dan terkesan sloganistik.

Kurang tepatnya penggunaan-penggunaan istilah tersebut juga bahkan pernah dilakukan oleh guru besar sekaligus mantan Rektor UGM yaitu Sofian Effendi dalam rangka membalas sebuah tulisan di suatu surat kabar pada tahun 2003. Beliau menulis sebagai berikut:<sup>206</sup>

*“Privatisasi, dalam literatur ekonomi, artinya adalah pengalihan kepemilikan pemerintah atas suatu perusahaan kepada swasta. Pengalihan kepemilikan tersebut dilakukan dengan berbagai cara, antara lain penjualan seluruh perusahaan, penjualan*

---

<sup>206</sup> Sofian Effendi, *Paradigma Salah tentang PT-BHMN*.  
<http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/PARADIGMA-SALAH-BHMN.pdf>

*sebagian saham kepada swasta, atau menggunakan manajemen swasta. Penetapan PTN menjadi BHMN tidak sama sekali mengubah pengelola pendidikan tinggi milik negara tersebut menjadi economic entity seperti dugaan orang banyak. Juga tidak ada perubahan kepemilikan. Jadi, konsep privatisasi sangat tidak tepat untuk menggambarkan perubahan bentuk organisasi PTN dari instansi pemerintah (public bureaucracy) menjadi lembaga administrasi yang independen (independent administrative entity) yang kegiatannya bersifat nirlaba. Kalau mau menggunakan bahasa yang sedikit lebih akademik, perubahan dari PTN menjadi BHMN adalah perubahan organisasi, bukan pengalihan kepemilikan satuan penyelenggara pendidikan tinggi.”*

Sekilas memang tidak yang ada keliru dalam tulisan tersebut. Kelihatannya definisi privatisasi yang digunakan Sofian Effendi diletakkan pada konteks yang tepat. Akan tetapi definisi privatisasi tidaklah tunggal. Dalam definisi yang lain kasus berubahnya UGM menjadi PT BHMN juga dapat disebut privatisasi, mengenai ini akan saya bahas nanti. Jadi kalau dilihat-lihat lagi, apa yang ditulis Sofian Effendi memang mengandung kebenaran, hanya saja tidak lengkap.

Itulah salah satu ilustrasi untuk menunjukkan arti penting dari memahami suatu istilah. Saya sengaja tidak menyajikan topik ini pada bab pertama, karena memang bab pertama pada buku ini bertugas untuk mengantarkan pembaca dari fakta sejarah dan kebijakan yang konkrit ke pemahaman konseptual yang abstrak. Tulisan kali ini akan menjelaskan makna dari istilah-istilah tersebut dan bagaimana bentuk penerapannya dalam kebijakan pendidikan tinggi di Indonesia.



## Privatisasi Pendidikan

Istilah privatisasi pendidikan tinggi biasanya digunakan berkaitan dengan berkurangnya tanggung jawab negara terhadap pendidikan tinggi. Privatisasi juga dapat disebut swastanisasi. Penggunaannya dapat menandakan perbedaan bentuk dari sebuah institusi, semisal perguruan tinggi swasta (PTS) yang berbeda dengan perguruan tinggi negeri (PTN). PTS dimiliki oleh orang, sekelompok orang, atau badan hukum nirlaba semisal yayasan. Sedangkan PTN diselenggarakan oleh negara melalui pemerintah, dan oleh karenanya dimiliki seluruh warga negara atau disebut juga milik publik.

Menurut Clive R. Belfield dan Henry M. Levin, privatisasi adalah berpindahnya aktivitas, kekayaan, dan tanggung jawab dari institusi pemerintah/publik kepada pihak swasta. Karena besarnya pengeluaran atau belanja pemerintah, sektor pendidikan menghadapi tekanan untuk diprivatisasi.<sup>207</sup> Ada tiga faktor kenapa privatisasi pendidikan terjadi:

1. Faktor permintaan. Permintaan masyarakat atas pendidikan begitu tinggi. Mereka memandang bahwa pendidikan adalah jalan yang penting untuk menaikkan kedudukan sosial dan ekonomi. Namun di saat yang sama, pemerintah tidak sanggup menyediakan dan mendanai tingginya permintaan tersebut secara menyeluruh, sehingga masyarakat mencari pihak swasta.
2. Faktor penawaran atau ketersediaan. Ketersediaan layanan pendidikan yang terbatas oleh pemerintah, membuat mutu pendidikan menjadi rendah karena jumlah peserta didik di suatu kelas menjadi terlalu banyak, dan

---

<sup>207</sup> Clive R. Belfield, dan Henry M. Levin, *Education Privatization : Causes, Consequences, and Planning Implications*, UNESCO, Paris, 2002, hlm 19.

kinerja pengajar yang menjadi tidak optimal karena beban kerja yang bertambah. Di sisi lain, masyarakat mulai berpikir bahwa pendidikan adalah investasi yang keuntungannya dirasakan oleh yang menikmati layanan pendidikan tersebut secara individual. Karena dinikmati secara individual, maka pembiayaannya tidak perlu didanai secara publik (melalui pajak). Pemerintah pun juga mulai terbebani dengan besarnya biaya kebutuhan penyelenggaraan pendidikan yang harus ditanggung, sehingga kemudian beban tersebut diserahkan pada masyarakat.

3. Faktor dari luar. Selain faktor dari internal, faktor dari luar juga mendorong privatisasi pendidikan. Salah satunya adalah dengan adanya globalisasi, yang menghubungkan sektor pendidikan dengan kebutuhan dunia pasar. Hal ini membuat pemerintah mendesain pendidikan agar dapat lebih efisien, fleksibel, dapat berkembang. Privatisasi pendidikan adalah jawaban dari kebutuhan tersebut. Di negara-negara Dunia Ketiga, privatisasi pendidikan didorong oleh bantuan dari lembaga-lembaga dunia, semisal World Bank. World Bank telah memberi bantuan pada beberapa negara seperti El Salvador, Indonesia, Mali, Republik Dominika, dan sebagainya.<sup>208</sup>

Secara garis besar, privatisasi mengacu pada kebijakan yang mempromosikan liberalisasi dan deregulasi yang mengarah pada pembentukan pasar dalam pendidikan atau, setidaknya, terhadap persaingan antara penyelenggara pendidikan publik dan swasta. Privatisasi pendidikan biasanya berlangsung dengan tiga cara:

---

<sup>208</sup> *Ibid.*, hlm 31.

1. Pengalihan layanan tertentu yang diselenggarakan negara kepada swasta;
2. Pengenalan instrumen tata kelola pemerintahan berbasis pasar, dan melibatkan deregulasi sektor pendidikan;
3. Penyediaan satuan pendidikan swasta atau swasta yang didanai negara, dan diatur oleh negara atau dikelola mandiri.<sup>209</sup>

Berdasarkan jenisnya, menurut Stephen J. Ball dan Deborah Youdell, ada dua jenis privatisasi pendidikan:

1. Privatisasi endogen (*endogenous privatization*). Ini adalah privatisasi yang tidak mengubah kepemilikan suatu institusi, sehingga institusi tersebut tetap milik negara. Namun privatisasi semacam ini mengimpor gagasan, teknik dan praktik dari sektor swasta agar sektor publik beroperasi dengan cara kerja bisnis dan lebih mirip bisnis.
2. Privatisasi eksogen (*exogeneous privatization*). Privatisasi pendidikan jenis ini membuat layanan pendidikan terbuka bagi swasta untuk memperoleh keuntungan, dan melibatkan swasta untuk merancang, mengelola, dan maupun menyelenggarakan pendidikan.<sup>210</sup>

Privatisasi menggeser pandangan pendidikan sebagai barang publik yang melayani seluruh masyarakat, menjadi barang privat yang melayani kepentingan individu, pengusaha, dan dunia usaha. Privatisasi membuat pendidikan menjadi komoditas, mendorong persaingan, menjadikannya sebagai barang privat untuk keuntungan individual, dan semata-mata

---

<sup>209</sup> Francesc Pedro, Gabrielle Leroux, Megumi Wanatabe, *The Privatization of Education in Developing Countries*, UNESCO, Paris, 2015, hlm 4-5.

<sup>210</sup> Stephen J. Ball dan Deborah Youdell, *Hidden Privatisation in Public Education*, Education International, Brussel, 2008, hlm 9-10.

dihargai karena nilai ekstrinsiknya dalam hal kualifikasi dan sertifikasi.<sup>211</sup>

Menurut D. Bruce Johnstone, pendidikan tinggi tidak selalu dijalankan oleh publik atau privat secara murni. Bisa jadi institusi pendidikan tinggi berada di tengah-tengahnya, ataupun memiliki kecenderungan tertentu menjadi berkarakter publik maupun privat. Hal ini mesti dilihat tergantung dari dimensi apa yang digunakan, mula dari segi tujuan, kepemilikan, hingga pendanaannya. Berikut adalah tabel yang dibuat Johnstone untuk menjelaskan hal tersebut.

**Tabel 14**  
**Kecenderungan Privatisasi Pendidikan Tinggi<sup>212</sup>**

<b>Dimensi</b>	<b>Semakin Publik ← → Semakin Privat</b>			
Tujuan	Melayani tujuan publik yang telah ditentukan negara atau perguruan tinggi.	Tujuan melayani publik maupun privat, namun ditentukan perguruan tinggi.	Tujuan untuk merespon kepentingan privat peserta didik, terutama kejuruan.	Tujuan melayani kepentingan privat peserta didik, klien, dan pemilik.
Kepemilikan	Milik publik. Dapat diubah atau ditutup oleh negara.	Badan hukum publik.	Swasta nirlaba dengan akuntabilitas publik.	Swasta, dan mencari keuntungan.
Sumber pendanaan	Pajak atau pendanaan publik	Sebagian besar oleh publik, tapi tetap menarik uang kuliah	Sebagian besar didanai swasta, namun masih disubsidi	Semuanya bersumber dari swasta, dan bergantung

<sup>211</sup> *Loc.Cit.*

<sup>212</sup> D. Bruce Johnstone, *Privatization in and of Higher Education in the US*.  
<http://gseweb.gse.buffalo.edu/fas/Johnston/privatization.html>

		pada mahasiswa.	negara untuk membantu mahasiswa yang kurang mampu.	pada uang kuliah dari mahasiswa.
Kontrol pemerintah	Dikontrol penuh oleh negara atau melalui kementerian.	Dikontrol oleh negara, tapi agak leluasa dibanding institusi-institusi pemerintah lainnya.	Punya otonomi yang tinggi, dan kontrol terbatas pada pengawasan	Pemerintah hampir tidak ikut campur.
Norma pengelolaan	Norma akademik, partisipatif, dan desentralisasi	Norma akademik, dengan pengelolaan yang efektif.	Kontrol manajemen secara penuh, namun tetap memperhatikan norma akademik.	Beroperasi seperti bisnis, dengan norma dari manajemen.

## Komersialisasi Pendidikan

Selanjutnya kita akan membahas perihal komersialisasi pendidikan. Komersialisasi berasal dari kata *commerce* yang berarti perdagangan. Komersial, artinya bersifat perdagangan, atau memiliki nilai yang dapat diperdagangkan, atau dapat dipertukarkan dalam mekanisme pasar. Komersialisasi, adalah proses untuk menjadikan sesuatu menjadi komersial. Maka komersialisasi pendidikan merupakan proses untuk menjadikan pendidikan menjadi komersial.

Galih R. N. Putra dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa komersialisasi pendidikan adalah usaha lembaga pendidikan untuk mencari keuntungan dari mengajar, riset dan berbagai aktivitas kampus lainnya untuk menambah

pendanaan pendidikan tinggi.<sup>213</sup> Ada beberapa kategori aktivitas dalam komersialisasi pendidikan, yaitu:

1. Korporasi memberikan sponsor pada aktivitas dan program-program dari lembaga pendidikan;
2. Memberikan izin eksklusif kepada pasar untuk menjual barang dan jasa di lembaga pendidikan;
3. Mempunyai program insentif terhadap barang dan jasa komersial untuk mendorong prestasi akademik;
4. Memberikan lokasi untuk iklan di wilayah lembaga pendidikan;
5. Mendapat sponsor secara material dari korporasi;
6. Menggunakan media elektronik seperti radio, televisi, dan perusahaan internet untuk menjangkau target peserta didik;
7. Menggunakan manajemen swasta dan bertujuan profit;
8. *Fundraising*.<sup>214</sup>

Berikut sebab-sebab adanya komersialisasi pendidikan:

1. Pengaruh tekanan ekonomi pada perguruan tinggi;
2. Pengaruh budaya korporasi;
3. Pengaruh minat karir mahasiswa pada kurikulum;
4. Upaya untuk penghematan pengeluaran perguruan tinggi, sehingga menggunakan metode administrasi yang diadaptasi dari dunia bisnis;
5. Muncul upaya untuk mengkuantifikasi masalah-masalah dalam perguruan tinggi yang sebenarnya tidak dapat dikuantifikasikan, semisal menilai sesuatu dengan harga.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> Galih Ramadian Nugroho Putra, *Op.Cit.*, hlm 37.

<sup>214</sup> *Loc.Cit.*

<sup>215</sup> Derek Bok, *Universities in the Marketplace : The Commercialization of Higher Education*.

<http://assets.press.princeton.edu/chapters/s7484.pdf>

Menurut Swapnali Borgohain, komersialisasi pendidikan adalah kecenderungan untuk menjadikan pendidikan agar dapat mendatangkan keuntungan sekaligus berorientasi bisnis. Dengan cara lain, komersialisasi pendidikan berarti bahwa satuan pendidikan dapat bersaing lebih dari sebelumnya agar dapat memberikan pendidikan berkualitas dengan harga terjangkau.<sup>216</sup> Ada beberapa dampak atas terjadinya komersialisasi pendidikan, yang pertama adalah dampak positif:

1. Membuka kesempatan kerja. Peran swasta bertambah dengan adanya komersialisasi pendidikan, sehingga secara tidak langsung menambah kesempatan kerja.
2. Pertumbuhan ekonomi. Setelah pendidikan masuk ke kategori barang dan jasa yang diperdagangkan, maka pendidikan bernilai ekonomi, sehingga aktivitasnya dihitung sebagai aktivitas ekonomi.
3. Membantu menghadapi tantangan global dan pengembangan individu. Terintegrasinya institusi pendidikan dengan pasar menuntut peserta didik untuk menyiapkan diri dengan *skill* yang dibutuhkan di dunia kerja.
4. Meningkatkan kualitas pendidikan. Setiap satuan pendidikan akan saling bersaing sehingga masing-masing akan berlomba-lomba meningkatkan kualitasnya.
5. Meningkatkan jumlah institusi privat/swasta. Hal ini karena institusi swasta lah yang mampu beradaptasi dengan komersialisasi pendidikan.
6. Pengembangan masyarakat. Institusi pendidikan didorong untuk beradaptasi dengan pasar, yang artinya harus

---

<sup>216</sup> Swapnali Borgohain, *Commercialization of Education System : A Critical Analysis*, A Peer-Reviewed Monthly Journal International Research Journal of Interdisciplinary and Multidisciplinary Studies, Volume I Issue XII January 2016, Scholar Publications, Assam (India), 2016, hlm 71.

mampu membaca apa yang dibutuhkan masyarakat, dan melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat.

7. Memenuhi ekspektasi orang tua. Harapan orang tua bagi anaknya yang mengikuti perguruan tinggi adalah memperoleh pendidikan yang berkualitas dan setelah lulus memperoleh pekerjaan.
8. Mengembangkan pendidik/pengajar sehingga lebih profesional dan efisien. Hal ini karena pendidik harus menyesuaikan diri dengan pengelolaan institusinya yang juga didorong semakin profesional dan efisien.
9. Pengembangan profesi dan vokasi peserta didik. Karena skill kerja dan profesionalitas sangat dibutuhkan bagi masa depan karir peserta didik dalam dunia kerja, maka institusi pendidikan akan mengembangkan kedua hal tersebut.<sup>217</sup>

Selain itu Borgohain juga memaparkan ada juga dampak buruk dari adanya komersialisasi pendidikan, antara lain:

1. Lebih menekankan pada nilai/skor. Para peserta didik dipaksa untuk mendapatkan nilai tinggi dalam setiap mata kuliah. Ketika rata-rata peserta didik mendapat nilai tinggi dan mendapatkan prestasi hasil yang baik, maka minat orang-orang pada umumnya ke perguruan tinggi tersebut akan meningkat setiap tahun dan institusi tersebut akan dikembangkan dan mendapat keuntungan komersial. Di beberapa institusi swasta mereka menyediakan studi komersial dan jurusan yang murah dan orang tua mengirim anak mereka ke sana dengan membabi buta.
2. Tidak mampu membuat pendidikan menjadi setara bagi setiap orang. Pendidikan berkualitas hanya dapat diakses bagi yang memiliki uang.

---

<sup>217</sup> *Ibid.*, hlm 72-74.



3. Menjadikan pendidikan semata-mata sebagai bisnis, yang membuat para peserta didik dianggap sebagai sumber untuk memperoleh keuntungan.
4. Pendidikan semakin mahal karena pendanaannya mengandalkan dari peserta didik. Peserta didik dianggap sebagai konsumen dan perguruan tinggi adalah tokonya.
5. Melupakan pandangan kebangsaan. Peserta didik jadi sekedar memikirkan segala sesuatunya untuk diri sendiri.
6. Beban berlebih pada pengajar, dengan upah yang ditekan tetap murah. Demi mengejar keuntungan, para pengajar diberi beban kerja yang lebih berat dan diupah murah supaya satuan pendidikan bisa tetap efisien.
7. Pendidikan menjadi berlangsung secara mekanik. Pembelajaran sudah terstandarisasi sehingga bagi pengajar, yang terpenting adalah terpenuhinya indikator-indikator pembelajaran. Sedangkan bagi peserta didik, yang terpenting adalah terpenuhinya skor sebagai standar kelulusan.
8. Kurikulum yang membebani. Proses pembelajaran yang berlangsung seperti mesin membuat psikologis peserta didik menjadi terbebani.<sup>218</sup>

Dari penjelasan sekilas di atas, dapat diketahui bahwa privatisasi dan komersialisasi pendidikan merupakan bagian dari liberalisasi pendidikan. Tujuan utamanya adalah menyerahkan pendidikan pada mekanisme pasar. Tentu ini semua bukan suatu pemahaman yang komprehensif. Tapi setidaknya ini cukup untuk membuat kita mengenal apa itu privatisasi, komersialisasi, dan liberalisasi pendidikan. Bagaimana dengan pendidikan tinggi di Indonesia? Apakah Indonesia menerapkan liberalisasi pendidikan tinggi? Bagaimana bentuk-bentuknya? Tulisan-tulisan berikutnya

---

<sup>218</sup> *Ibid.*, hlm 74-76.

akan mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan ini dengan memaparkan bentuk-bentuk penerapan liberalisasi pendidikan tinggi di Indonesia, untuk kemudian dilakukan penyimpulan secara umum.

## XII

# PRIVATISASI PENDIDIKAN TINGGI DI INDONESIA

Seperti yang telah dijelaskan pada tulisan sebelumnya, bahwa ada dua jenis privatisasi pendidikan menurut Stephen J. Ball dan Deborah Youdell, yaitu privatisasi endogen dan privatisasi eksogen. Privatisasi endogen adalah privatisasi yang tidak mengubah kepemilikan suatu institusi, sehingga institusi tersebut tetap milik negara. Namun privatisasi semacam ini mengimpor gagasan, teknik dan praktik dari sektor swasta agar sektor publik beroperasi dengan cara kerja bisnis swasta. Sedangkan privatisasi eksogen adalah privatisasi yang membuat layanan pendidikan terbuka bagi swasta untuk memperoleh keuntungan, dan melibatkan swasta untuk merancang, mengelola, dan maupun menyelenggarakan pendidikan. Dalam penerapannya, kedua jenis privatisasi ini terdapat di Indonesia.

Indonesia menerapkan privatisasi eksogen. Sejak Indonesia pertama kali memiliki UU tentang pendidikan yaitu UU No. 4 Tahun 1950 tentang Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah, pemerintah telah membolehkan pihak swasta/privat untuk mendirikan perguruan tinggi. Dalam Pasal 11 ayat (2) UU tersebut berbunyi, "*Sekolah yang didirikan dan diselenggarakan oleh orang-orang atau badan-badan partikülir disebut sekolah partikulier.*" Begitupun dalam Pasal 3 UU No 22 Tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi, bahwa penyelenggaraan perguruan tinggi dilakukan oleh Pemerintah

maupun Badan Hukum Swasta. Dalam setiap UU yang mengatur tentang pendidikan pun selalu dibolehkan bagi swasta untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi. UU Dikti pun diatur bahwa swasta dapat mendirikan perguruan tinggi, yang kemudian disebut dengan Perguruan Tinggi Swasta. PTS didirikan dengan berprinsip nirlaba dan memperoleh izin dari menteri. Contoh PTS yang berdiri di Indonesia antara lain Universitas Kristen Petra, Universitas Surabaya, Universitas Sanata Dharma, Universitas Katolik Parahyangan, Universitas Kristen Satya Wacana, Universitas Muhammadiyah Malang, Universitas Islam Indonesia, Universitas Merdeka Malang, Universitas Atma Jaya, Universitas Bina Nusantara, dan sebagainya.

Sedangkan dilihat dari tabel yang dibuat D. Bruce Johnstone<sup>219</sup>, posisi PTS tidak dapat dikategorikan murni privat, karena untuk menjadi perguruan tinggi yang sangat berwatak privat, maka suatu PTS harus mengambil keuntungan dari layanan pendidikannya. Sedangkan dalam UU Dikti ada ketentuan bahwa PTS harus bersifat nirlaba.

Namun privatisasi eksogen di Indonesia tidak lantas membuat lantas PTN secara berangsur-angsur berubah menjadi PTS. Hal ini tidak seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Indonesia yang mengalami privatisasi dalam bentuk penjualan saham yang tadinya milik negara menjadi milik swasta, seperti contohnya pada kasus perusahaan Indosat. Memang pemerintah sempat menerbitkan Perpres No. 77 Tahun 2007 yang membuat perguruan tinggi dapat ditanami modal dari swasta sampai 49%, namun aturan tersebut kini

---

<sup>219</sup> Lihat Tabel 9 pada tulisan *Sekilas tentang Privatisasi, Komersialisasi, dan Liberalisasi Pendidikan* pada halaman

sudah tidak berlaku lagi dan perguruan tinggi tidak terbuka bagi investasi.

Meskipun jumlah PTN lebih sedikit ketimbang PTS, namun porsi serapan jumlah mahasiswa justru terbanyak ada pada PTN. Pada PTN dan PTS di lingkungan Kemenristekdikti misalnya. Dengan jumlah 121 PTN, bisa menyerap 1.958.111 jumlah mahasiswa. Artinya 1 PTN bisa menyerap sekitar 16 ribu mahasiswa. Sedangkan PTS, jumlahnya ada 3104, dengan serapan 3.938.308 mahasiswa. Artinya 1 PTS hanya dapat menyerap sekitar 1200-an mahasiswa. Di Indonesia, privatisasi eksogen tidak terlihat begitu signifikan.

Indonesia juga menerapkan privatisasi endogen. Penerapan hal ini tampak pada PTN BLU dan PTN BH. Meskipun tetap menjadi perguruan tinggi yang dimiliki negara, namun pengelolaannya bersifat otonom dan berdasarkan prinsip-prinsip seperti perusahaan seperti efektifitas, efisiensi, wewenang dalam membuat unit usaha dan berinvestasi, dan sebagainya. Peluang bagi swasta untuk mengambil keuntungan dalam pendidikan tinggi dapat masuk melalui privatisasi endogen ini, melalui skema kerja sama, maupun berinvestasi pada unit usahanya.

Jika dilihat dari faktor penyebab privatisasi, Indonesia tidak mengalami seperti apa yang diterangkan Clive R. Belfield dan Henry M. Levin. Permintaan masyarakat atas perguruan tinggi tidak lantas membuat masyarakat menilai bahwa PTS lebih baik daripada PTN. Dalam segi peringkat saja, menurut publikasi dari Menristekdikti, PTS terbaik di Indonesia berada di peringkat 30, sedangkan 29 terbaik di atasnya adalah PTN.<sup>220</sup> Pada bab kedua pun saya memaparkan bahwa

---

<sup>220</sup> <https://ristekdikti.go.id/100-besar-perguruan-tinggi-non-politeknik-dan-25-besar-perguruan-tinggi-politeknik-di-indonesia-tahun-2017/>

sekarang malah jumlah PTS yang berubah menjadi PTN semakin bertambah.

Namun Clive R. Belfield dan Henry M. Levin benar bahwa privatisasi di Indonesia dipengaruhi dari luar. Dalam hal ini, privatisasi pendidikan tinggi di Indonesia mendapat dukungan pendanaan dari World Bank dalam proyek *I-MHERE* sebagaimana telah diulas sebelumnya.

### **Hubungan Antara Otonomi Pengelolaan dengan Otonomi Keilmuan, Kebebasan Akademik, dan Kebebasan Mimbar Akademik**

Salah satu penerapan privatisasi endogen di Indonesia adalah diberlakukannya otonomi pengelolaan perguruan tinggi. Dalam Penjelasan Umum UU Dikti, dikatakan bahwa perguruan tinggi harus memiliki otonomi dalam mengelola sendiri lembaganya, atau disebut juga otonomi pengelolaan. Hal itu diperlukan agar dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di perguruan tinggi berlaku kebebasan akademik dan mimbar akademik, serta otonomi keilmuan. Jadi menurut cara pandang yang digunakan UU Dikti, supaya otonomi keilmuan, kebebasan akademik, dan kebebasan mimbar akademik dapat berlangsung, syaratnya adalah adanya otonomi pengelolaan.

Saya melihat hal ini seakan-akan menjadi legitimasi bagi perguruan tinggi agar otonom dalam pengelolaan, sehingga negara dapat mengurangi pendanaannya dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi. Dengan argumentasi demikian, jika perguruan tinggi masih bergantung secara pendanaan pada negara, maka seolah perguruan tinggi

tersebut tidak memiliki otonomi keilmuan, kebebasan akademik, dan kebebasan mimbar akademik.

Namun jika dibandingkan dengan negara-negara maju seperti di Skandinavia (Norwegia, Swedia, Finlandia, Denmark), ternyata perguruan tinggi di negara-negara tersebut didanai seratus persen oleh pemerintah, dan masyarakat dibebaskan dari biaya, tetapi status universitas adalah otonom penuh dalam hal akademik.<sup>221</sup> Di negara-negara tersebut, otonomi pengelolaan tidak menentukan berjalannya otonomi keilmuan, kebebasan akademik, dan kebebasan mimbar akademik.

Dalam UU Dikti dan peraturan-peraturan pelaksanaannya pun, baik itu PTN-Satker, PTN BLU, PTN BH, maupun PTS, sama-sama dijamin memiliki otonomi keilmuan, termasuk kebebasan akademik dan kebebasan mimbar akademik. Tidak ada satu ketentuan pun dalam UU Dikti yang membedakan untuk urusan tersebut. Perbedaan diantara ketiganya terletak pada otonomi pengelolaan, yang terdiri dari otonomi pengelolaan di bidang akademik (atau disebut juga otonomi akademik) dan non akademik.

Bahkan dalam prakteknya, pengekangan atas kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, dan otonomi keilmuan justru terjadi juga pada era otonomi pengelolaan perguruan tinggi seperti sekarang. Selama beberapa tahun terakhir ini telah terjadi beberapa pelanggaran dan pembubaran diskusi yang diselenggarakan di kampus, beberapa diantaranya yaitu :

---

<sup>221</sup> Sulistyowati Irianto, *Op.Cit.*, hlm 102.

1. Desember 2014, diskusi dan pemutaran film *Senyap* di Fisipol UGM dibubarkan oleh sekelompok ormas;<sup>222</sup>
2. November 2015, diskusi tentang LGBT di kampus Undip yang diselenggarakan oleh pers mahasiswa FH Undip, dibubarkan oleh pihak kampus;<sup>223</sup>
3. Mei 2016, sekelompok orang dari Front Pembela Islam (FPI) membubarkan diskusi tentang pemikiran Karl Marx kampus Institut Seni Budaya Indonesia (Bandung) yang diselenggarakan oleh mahasiswa ISBI;<sup>224</sup>
4. Februari 2016, pihak keamanan kampus dan Lembaga Kemahasiswaan ITB membubarkan diskusi tentang LGBT di kampus ITB, yang diselenggarakan oleh beberapa organisasi dan kelompok studi ITB;<sup>225</sup>
5. Maret 2017, diskusi tentang Ganja di Perpustakaan UI yang diselenggarakan komunitas Deadpool UI dihentikan oleh pihak kampus UI;<sup>226</sup>
6. Maret 2018, diskusi tentang “Pembungkaman Ruang Demokrasi di era Jokowi-JK”, di Universitas Nasional oleh Aliansi Pemuda Mahasiswa Indonesia, dibubarkan keamanan kampus atas perintah Asisten Rektor.<sup>227</sup>
7. Juli 2018, diskusi tentang “Ruang Demokrasi di Kampus”, di Unnes dibubarkan oleh Wakil Dekan III Fakultas Ilmu Pendidikan.<sup>228</sup>

---

<sup>222</sup> <https://www.warningmagz.com/kronologi-pembubaran-diskusi-dan-pemutaran-film-senyap-di-ugm/>

<sup>223</sup> <http://jateng.tribunnews.com/2015/11/17/diskusi-lesbian-dibubarkan-pihak-kampus-ppmi-geram>

<sup>224</sup> <https://nasional.tempo.co/read/769894/pembubaran-diskusi-karl-marx-ormas-diminta-tak-main-hakim>

<sup>225</sup> <https://www.rappler.com/indonesia/123911-pembubaran-diskusi-lgbt-itb-bandung>

<sup>226</sup> <http://suaramahasiswa.com/kasubdit-penalaran-ui-diskusi-terbuka-ganja-salah-etika-akademis/>

<sup>227</sup> <https://fajarsumatera.co.id/pembubaran-diskusi-kampus-unas-tindakan-fasis/>

<sup>228</sup> <https://serat.id/2018/07/15/diskusi-tentang-demokrasi-mahasiswa-unnes-dibubarkan/>



8. September 2018, diskusi “Marxisme Abad 21” oleh KSM Eka Prasetya di UI, dibubarkan oleh Rektorat. Selain itu terdapat juga ancaman pembatalan surat izin untuk seluruh kegiatan KSM, pemberhentian pendanaan KSM, serta kemungkinan pembekuan KSM sebagai UKM.<sup>229</sup>
9. Oktober 2018, seminar tentang ilmu sejarah di Universitas Negeri Malang dibubarkan oleh pihak kampus atas koordinasi dari pihak militer.<sup>230</sup>

Beberapa contoh dari pembubaran diskusi tersebut merupakan gambaran bahwa perguruan tinggi belum dapat menjamin kebebasan akademik. Terlepas dari sekontroversial apapun topik diskusi yang diangkat, ide-ide apapun seharusnya dapat dibahas di kampus. Jika ada yang memang tidak sepakat suatu ide, maka ia pun dapat mengemukakan ide tandingan untuk menentangnya. Jika di suatu kampus terdapat perdebatan ide-ide, itu artinya kampus tersebut kaya akan pengetahuan dari berbagai cara dan sudut pandang. Hal itu merupakan cerminan dari kualitas akademis kampus itu sendiri.

Seringkali alasan kampus membubarkan suatu diskusi adalah karena masalah perizinan. Untuk masalah perizinan, seringkali penyelenggara diskusi dipersulit bahkan tidak memperoleh izin dari kampus karena alasan yang bermacam-macam. Lebih mudah bagi penyelenggara mendapatkan izin penyelenggaraan diskusi di warung kopi ketimbang di kampus. Padahal warung kopi bukanlah pusat kegiatan akademik, tapi justru malah lebih terbuka ketimbang kampus. Ini artinya,

---

<sup>229</sup> <https://medium.com/kolumnar/ramaikan-perbincangan-kurangi-pembubaran-laporan-pelarangan-diskusi-publik-di-universitas-1d6ae25c08fe>

<sup>230</sup> <https://historia.id/militer/articles/aparat-militer-larang-seminar-sejarah-di-universitas-negeri-malang-P3qLE>

memiliki otonomi pengelolaan tidak lantas menjamin suatu perguruan tinggi dapat memegang prinsip kebebasan akademik. Adapun kebebasan akademik itu dilaksanakan tergantung dari kemauan pejabat perguruan tinggi itu sendiri.

## **Privatisasi dan Akuntabilitas**

Otonomi pengelolaan pada perguruan tinggi merupakan bentuk dari privatisasi pendidikan, dalam hal ini adalah privatisasi endogen. Otonomi pengelolaan pada perguruan tinggi merupakan upaya agar pengelolaan perguruan tinggi menjadi tidak sentralistik, atau dengan kata lain mengalami desentralisasi. Salah satu tujuan dari hal tersebut adalah agar suatu perguruan tinggi dapat semakin dekat pada masyarakat dalam hal akuntabilitasnya. Saya akan ulas sedikit mengenai aspek akuntabilitas ini yang menurut saya bermasalah.

Perihal akuntabilitas ini dijadikan prinsip dalam otonomi pengelolaan perguruan tinggi sebagaimana diatur dalam Pasal 63 UU Dikti. Kemudian dalam Pasal 78, dijelaskan bahwa wujud dari akuntabilitas itu adalah dengan mempublikasikan laporan tahunan perguruan tinggi kepada masyarakat. Namun apa yang dimaksud akuntabilitas? Dalam Penjelasan UU Dikti, dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “prinsip akuntabilitas” adalah kemampuan dan komitmen untuk mempertanggungjawabkan semua kegiatan yang dijalankan Perguruan Tinggi kepada semua pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akuntabilitas antara lain dapat diukur dari rasio antara Mahasiswa dan Dosen, kecukupan sarana dan prasarana, penyelenggaraan pendidikan yang bermutu, dan kompetensi lulusan.

Dari sudut pandang yang lain, akuntabilitas suatu layanan publik menurut Sulistoni memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat.
2. Mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi publik.
3. Mampu memberikan ruang kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintah.
4. Mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan publik secara proporsional, dan
5. Adanya sarana bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah. Melalui pertanggungjawaban publik, masyarakat dapat menilai derajat pencapaian pelaksanaan program dan kegiatan pemerintah.<sup>231</sup>

Dari definisi dan ciri-ciri di atas, masyarakat memiliki peran penting dalam suatu layanan publik. Bicara soal layanan publik, maka kita akan melihat hal ini dari UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dalam Pasal 18, dikatakan bahwa masyarakat memiliki hak:

1. Mengetahui kebenaran isi standar pelayanan;
2. Mengawasi pelaksanaan standar pelayanan;
3. Mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan;
4. Mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan;
5. Memberitahukan kepada pimpinan penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;

---

<sup>231</sup> Sulistoni, *Fiqh Korupsi: Amanah Vs Kekuasaan*, SOMASI, Nusa Tenggara Barat, 2003, hlm 35.

6. Memberitahukan kepada Pelaksana untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan;
7. Mengadukan Pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada Penyelenggara dan ombudsman;
8. Mengadukan Penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina Penyelenggara dan ombudsman; dan
9. Mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan.

Kesembilan hak di atas merupakan wujud dari pelayanan publik yang memegang prinsip akuntabilitas sebagaimana disampaikan Sulitoni. Dalam UU Pelayanan Publik, yang dimaksud masyarakat adalah penerima layanan publik. Dalam konteks perguruan tinggi, mahasiswa termasuk sebagai masyarakat yang menerima layanan publik, yaitu berupa layanan pendidikan tinggi. Sebagai penerima layanan publik, sudah sepantasnya mahasiswa memperoleh hak-hak sebagaimana dijamin dalam UU Pelayanan Publik di atas.

Kedudukan perguruan tinggi yang saat ini memiliki otonomi pengelolaan, mendorong suatu perguruan tinggi untuk memegang prinsip akuntabilitas. Dan jika mau konsisten dengan prinsip tersebut, maka sudah sepantasnya akuntabilitas tersebut dipertanggungjawabkan pula kepada mahasiswa selaku salah satu penerima layanan publik. Demi akuntabilitas, maka perguruan tinggi harus melibatkan mahasiswa dalam pengambilan kebijakan, dan membuat mekanisme yang memungkinkan bagi mahasiswa untuk mengawasi kinerja perguruan tinggi.

Namun sayangnya, desentralisasi dan otonomi pengelolaan perguruan tinggi tidak menjadikan suatu perguruan tinggi menjadi akuntabel sebagaimana yang saya bayangkan barusan. Dalam UU Dikti, akuntabilitas hanya sekedar diwujudkan dalam bentuk laporan tahunan. Mahasiswa selaku penerima layanan publik tidak diberi kedudukan untuk terlibat dalam proses pengambilan kebijakan, pengawasan, maupun dalam evaluasi untuk menilai kinerja perguruan tinggi.

Apakah memang jangan-jangan mahasiswa tidak dianggap sebagai subjek penerima layanan publik? Saya pun kurang memahami hal ini. Tapi dalam prakteknya, ketika mahasiswa melakukan sebuah gerakan untuk menekan, memprotes, ataupun mengkritisi kebijakan suatu perguruan tinggi, yang ada ialah mahasiswa ditempatkan sebagai “anak”, sedangkan para pimpinan perguruan tinggi sebagai “ibu” atau “bapak.”

Kedudukan mahasiswa di perguruan tinggi pun tidak jelas, apakah sebagai penerima layanan publik, atautkah sebagai konsumen jasa pendidikan. Jika sebagai penerima layanan publik, ternyata pemerintah tidak membuat mekanisme yang memberikan kesempatan bagi mahasiswa agar dapat memenuhi hak-haknya sebagai penerima layanan publik, termasuk soal akuntabilitas. Jika sebagai konsumen jasa pendidikan, UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pun hanya mengatur perlindungan bagi konsumen atas barang dan/atau jasa dari pelaku usaha, bukan dari Pemerintah selaku penyelenggara layanan publik.

## Privatisasi dan Korupsi

Privatisasi pada perguruan tinggi yang tidak memegang teguh prinsip akuntabilitas, mendekatkan pejabat-pejabatnya pada tindak pidana korupsi. Indonesia Corruption Watch (ICW) menemukan setidaknya 12 pola korupsi yang sering terjadi di kalangan perguruan tinggi. Korupsi di dunia pendidikan rentan terjadi pada saat pemilihan rektor, pengadaan barang dan jasa, anggaran internal, penjualan aset perguruan tinggi yang hasilnya tidak masuk ke kampus, korupsi dalam pembagian beasiswa, juga praktik pungutan liar. ICW juga menemukan 37 kasus dugaan korupsi di perguruan tinggi selama tahun 2010-2016. Jumlah potensi kerugian keuangan negara yang ditimbulkan oleh praktik korupsi yang terjadi di perguruan tinggi tersebut sebesar 218,804 miliar rupiah. Dari 37 kasus korupsi di perguruan tinggi yang berhasil terpantau diduga melibatkan sedikitnya 65 pelaku yang merupakan sivitas akademika, pegawai pemerintah daerah, dan pihak swasta.<sup>232</sup>

Di Unsoed misalnya, pada 2014 sempat geger karena Rektornya sendiri dipidana 2 tahun 6 bulan penjara akibat kasus korupsi proyek kerjasama PT Aneka Tambang (Antam) sebesar Rp 2,1 milyar.<sup>233</sup> Tidak sendirian, Wakil Rektor IV dan Kepala UPT Percetakan Unsoed pun juga ikut masuk penjara. Adapun korupsi tersebut berkaitan dengan kerjasama antara Unsoed dengan Antam dalam proyek *corporate social responsibility* (CSR) di kawasan tambang pasir besi di Purworejo yang nilainya 5,8 miliar rupiah. Namun proyek

---

<sup>232</sup> <http://www.pikiran-rakyat.com/pendidikan/2016/11/01/icw-temukan-12-pola-korupsi-di-kalangan-perguruan-tinggi-383648>

<sup>233</sup> <http://news.detik.com/berita/2545059/mantan-rektor-unsoed-divonis-25-tahun-karena-korupsi>

tersebut tidak terselesaikan sesuai acuan kerja dan malah terjadi penyelewengan dana.<sup>234</sup>

Di UGM pada tahun 2015 sempat terjadi tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara senilai 11,2 miliar rupiah. Empat orang dosen yang menjadi pengurus Yayasan Fapertagama, terbukti secara bersama-sama mengalihkan lahan aset UGM di Dusun Plumbon dan Dusun Wonocatur, Desa Banguntapan, Bantul, masing-masing seluas seluas 4.073 meter persegi dan 29.875 meter persegi pada kurun waktu 1998 - 2007. Lahan yang semula aset UGM sejak tahun 1963 secara sepihak diklaim dan dikuasai oleh yayasan yang statusnya bukan organisasi resmi di bawah institusi UGM. Lahan itu kemudian dijual ke pengembang perumahan dan dialihkan untuk bisnis pembibitan pohon jati. Uang hasil penjualan dan bisnis lalu disetorkan ke rekening yayasan yang beranggotakan dosen-dosen Fakultas Pertanian UGM.<sup>235</sup>

Pada tahun 2015 pula, kasus korupsi terjadi di UI. Bekas Wakil Rektor UI dipidana tiga tahun penjara dan denda 200 juta rupiah, atas tindakannya melakukan korupsi dalam proses penganggaran, pengadaan barang dan jasa proyek instalasi infrastruktur teknologi informasi gedung Perpustakaan Pusat UI tahun 2010-2011. Perbuatan bekas Wakil Rektor ini merugikan negara sebesar 13,076 miliar rupiah. dan menguntungkan sejumlah pihak, yaitu Direktur PT Derwiperdana Internasional Persada, manajer PT Makara Mas,

---

<sup>234</sup> <https://news.detik.com/berita/2545059/mantan-rektor-unsoed-divonis-25-tahun-karena-korupsi>

<sup>235</sup> <https://daerah.sindonews.com/read/1003374/189/terbukti-korupsi-empat-dosen-ugm-divonis-dua-tahun-penjara-1432120902>

Dirut PT Makara Mas Tjahjanto Budisatrio, Direktur Umum dan Fasilitas UI Donanta Dhaneswara, hingga PT Makara Mas.<sup>236</sup>

Pada tahun 2016, mantan Rektor Unair ditetapkan sebagai tersangka oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terkait kasus dugaan korupsi pembangunan Rumah Sakit Pendidikan Unair tahun anggaran 2007-2010 dan dugaan korupsi alat kesehatan RS Pendidikan Unair tahun anggaran 2009. Ia diduga menyalahgunakan kewenangannya saat menjadi Rektor dan selaku Kuasa Pengguna Anggaran untuk memperkaya diri. Berdasarkan hasil penyelidikan, kerugian negara diduga mencapai 85 miliar rupiah dari total proyek pembangunan senilai 300 miliar rupiah. Sampai saat ini, kasus ini masih diproses.<sup>237</sup>

Kemudian pada tahun 2017, Wakil Rektor Bidang Umum, Perencanaan, Sistem Informasi dan Keuangan Universitas Maritim Raja Ali Haji (UMRAH) Tanjungpinang, juga tersangkut skandal korupsi. Ia juga sempat melarikan diri, sebelum akhirnya pada Oktober 2017 ia ditangkap di Jakarta oleh Polda Kepulauan Riau. Adapun dugaan korupsi ini menyangkut pengadaan alat teknologi informasi (IT) yang menimbulkan kerugian negara senilai 12,4 miliar rupiah.<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> <https://nasional.tempo.co/read/656652/korupsi-pengadilan-perberat-vonis-mantan-wakil-rektor-ui>

<sup>237</sup> <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160330183051-12-120626/eks-rektor-unair-jadi-tersangka-korupsi-rs-pendidikan>

<sup>238</sup> <https://regional.kompas.com/read/2017/10/30/10502351/korupsi-wakil-rektor-universitas-maritim-raja-ali-haji-ditangkap-di-jakarta>



# **XIII**

## **KOMERSIALISASI**

### **PENDIDIKAN TINGGI DI**

### **INDONESIA**

Komersialisasi pendidikan, pada intinya adalah berubahnya pendidikan sebagai barang publik yang tidak untuk diperdagangkan, menjadi barang privat yang dapat diperdagangkan. Dalam UU Dikti, ada ketentuan bahwa penyelenggaraan perguruan tinggi (baik itu PTN maupun PTS) harus berprinsip nirlaba. Sekilas ini nampak seperti tidak mungkin dapat terjadi komersialisasi pendidikan tinggi di Indonesia. Namun penerapannya berkata lain. Ada beberapa bentuk penerapan komersialisasi pendidikan tinggi yang akan saya paparkan dalam tulisan ini, antara lain komersialisasi dalam bentuk kebebasan membuka program studi, dan hubungan antara perguruan tinggi dengan dunia usaha.

#### **Kebebasan Membuka Program Studi**

Menteri Ketenagakerjaan Hanif Dhakiri pernah menyampaikan bahwa angkatan kerja Indonesia punya masalah *mismatch* atau ketidaksesuaian. Banyak lulusan yang dihasilkan perguruan tinggi, bekerja tidak sesuai pada bidang kerja berdasarkan program studinya. Dalam satu tahun, terdapat angkatan kerja baru sebanyak sekitar 2 juta orang, dan 800 ribu orang diantaranya adalah lulusan perguruan tinggi. Dari 800 ribu orang itu, hanya 37% yang bekerja pada

jenis pekerjaan yang sesuai program studinya. Sisanya mengalami *mismatch*. Ia mengambil contoh pada program studi Pendidikan Agama Islam (PAI). Jumlah permintaan tenaga kerja dari lulusan PAI adalah 3500 orang, sementara jumlah lulusan yang tersedia adalah 35.000 orang.<sup>239</sup>

Persoalan ini sebenarnya sudah lama diangkat sebelum Hanif Dhakiri menjabat sebagai menteri. Darmaningtyas dalam bukunya *Pendidikan Rusak-Rusakan* pada tahun 2005 telah menyampaikan:

*“Pembukaan/pengembangan program-program studi hanya didasarkan pada angon pasar (melihat perkembangan pasar). Mana yang ramai diperlukan pasar (tenaga kerja), itulah yang dikembangkan, Bila yang sedang ngetrend adalah ilmu informatika, psikologi, atau komunikasi, maka semua ramai-ramai membuka program baru untuk pengembangan ilmu-ilmu tersebut. Akibatnya, selain tidak memunculkan keragaman studi, pada saat itu juga timbul inflasi sarjana pada bidang yang sama, tetapi amat kekurangan sarjana dalam bidang yang lain.”<sup>240</sup>*

Dalam Pasal 33 ayat (3) UU Dikti, diatur bahwa pembukaan program studi harus mendapatkan izin dari Menteri setelah memenuhi persyaratan umum akreditasi. Namun untuk PTN BH tidak perlu mendapatkan izin Menteri untuk membuka program studi. Dalam pasal 65 ayat (3) UU Dikti, diatur bahwa PTN BH berwenang untuk membuka, menyelenggarakan, dan menutup program studi.

---

<sup>239</sup> <https://www.antaranews.com/berita/652224/menaker-angkatan-kerja-indonesia-hadapi-masalah-mismatch>

<sup>240</sup> Darmaningtyas, *Pendidikan Rusak-Rusakan*, LKiS, Yogyakarta, 2005, hlm 272.

Sebelum pemerintah menyadari adanya *mismatch* seperti yang sempat saya paparkan tadi, perguruan tinggi masih cukup mudah dalam membuka program studi, apalagi bagi PTN BH. Kalaupun perlu ada izin dari Menteri, tidak jarang dalam prakteknya suatu perguruan tinggi dalam membuka program studi terlebih dahulu menyelenggarakan perkuliahan, sementara izin diurus belakangan. Contoh kasus ini sempat terjadi pada tahun 2016 pada Program Studi Geologi, Pertambangan, dan Perminyakan UIN Syarif Hidayatullah yang sempat membuat orang tua dan wali mahasiswa berang. Program studi tersebut sempat dibuka dan menyelenggarakan perkuliahan, namun perizinannya ternyata masih dalam proses. Pada saat izin belum juga terbit, Menristekdikti kemudian menutup program studi tersebut lantaran program studinya telah melebihi komposisi untuk ukuran UIN Syarif Hidayatullah sebagai kampus yang fokusnya keagamaan.<sup>241</sup>

Kebebasan dalam membuka program studi tersebut adalah cerminan dari pengelolaan perguruan tinggi yang tunduk pada permintaan pasar. Pembukaan program studi tidak disesuaikan dengan kebutuhan lapangan kerja dan pembangunan nasional. Dampaknya adalah selain terjadinya *mismatch* pada lulusan perguruan tinggi, juga berimbas pada pengelolaan perguruan tinggi yang spekulatif.

Barulah pada 2016, terbit Surat Edaran Menristekdikti Nomor 2/M/SE/IX/2016 tentang Pendirian Perguruan Tinggi Baru dan Pembukaan Program Studi, yang salah satu isinya membatasi pembukaan program studi sejak 1 Januari 2017. Menristekdikti hanya akan memberi izin bagi pembukaan

---

<sup>241</sup> <http://news.metrotvnews.com/read/2016/02/10/482001/program-studi-ditutup-orang-tua-mahasiswa-gusar>

program studi yang berkenaan dengan *science, technology, engineering*, dan *mathematics* atau biasa disebut *STEM*.

## **Perguruan Tinggi dan Dunia Usaha**

Hubungan antara perguruan tinggi dengan dunia usaha berlangsung dalam tiga bentuk:

1. Perguruan tinggi membentuk badan usaha;
2. Kerja sama antara perguruan tinggi dengan perusahaan;
3. Perusahaan mendirikan perguruan tinggi.

Perguruan tinggi dalam bentuk PTN BH, PTN BLU, dan PTS dapat mendirikan badan usaha yang mencari profit. Hanya saja memang ada ketentuan bahwa sisa hasil usaha dari kegiatan harus ditanamkan kembali ke Perguruan Tinggi untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan.

Pada persidangan uji materiil atas UU BHP di MK, salah seorang guru besar dari Institut Teknologi Sepuluh Nopember, yaitu Djoko Hartanto, pernah mengemukakan bahwa hasil dari badan usaha memungkinkan peluang bagi perguruan tinggi untuk menurunkan biaya kuliah yang dibebankan pada mahasiswa. Keterangan lengkapnya selaku ahli sebagai berikut:

*“UU BHP mewajibkan pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan berdasarkan alokasi dana APBN, termasuk alokasi pada perguruan tinggi. Adanya commercial ventures yang berada di luar badan hukum pendidikan yang dikelola oleh yayasan atau bentuk usaha lain dari BHPP/BHPM akan*

*berkiprah sebagai badan usaha penyanggah dana di luar dana APBN. Dana yang dihasilkan badan usaha tersebut akan menunjang perguruan tinggi guna meningkatkan kualitas pendidikan, yang tidak dapat dipenuhi oleh anggaran APBN. Demikian pula keberhasilan commercial ventures yang bertugas sebagai badan usaha, bilamana secara komersial menguntungkan, bukan tidak mustahil SPP yang selama ini menjadi andalan pembiayaan BHPP maupun BHPM, akan digantikan oleh keuntungan usaha commercial ventures. Sasarannya adalah SPP yang selama ini ditanggung oleh peserta didik, akan lebih murah dan dapat dijangkau oleh peserta didik, bahkan kemungkinan besar gratis karena akan dibiayai seluruhnya, melalui keuntungan badan usaha atau commercial ventures yang berkiprah di luar BHPP atau BHPM.”*

Apa yang disampaikan Djoko Hartanto memang tampak masuk akal. Akan tetapi jika kita tidak lupa pada pembahasan awal buku ini, sejarah menunjukkan biaya kuliah cenderung selalu mengalami kenaikan. Saya tidak mengatakan bahwa argumen Djoko Hartanto tidak masuk akal. Bagi saya itu memang masuk akal. Namun ia juga pasti lebih mengerti kenapa di dunia ini seringkali gagasan yang masuk akal belum tentu dapat diterapkan.

Dalam penerapannya, pemasukan terbesar perguruan tinggi bukan dari unit usahanya. Kita ambil contoh di Unair. Dalam rencana strategis (renstra) yang disusun MWA Unair untuk 2016-2020, proporsi pendapatan Unair adalah 35,95% dari Jasa Layanan Pendidikan, 50,22% adalah Pendapatan dari Pemerintah (BOPTN), serta 13,83% dari unit usaha Unair. Pada tahun 2020 Unair menargetkan pendapatan dari Jasa

Layanan Pendidikan sebesar 40%, Pendapatan dari Pemerintah (BOPTN) sebesar 35%, Unit Usaha Unair sebesar 25%.<sup>242</sup>

Di PTN BH yang lain seperti ITB di dalam renstranya memberi target bahwa pemasukan dana yang berasal dari mahasiswa dalam jangka waktu 2016-2020 menjadi sumber pendanaan dengan porsi paling besar. Dalam renstra mereka tertulis, "*Dana dari masyarakat diperoleh dari Uang Kuliah Tunggal (UKT). Perolehan dana dari masyarakat ini merupakan target porsi terbesar dalam rencana pendanaan ITB.*"<sup>243</sup>

Selain itu, UI sebagai PTN BH juga mendapat pemasukan terbesar dari mahasiswa melalui biaya pendidikan. Misalnya pada tahun 2017, sumber pendanaan UI dari biaya pendidikan mencapai 41%, pemasukan dari pemerintah melalui BPPTN-BH adalah 17% dan dari Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) sebesar 10%, sisanya 32 % didapat dari biaya non pendidikan.<sup>244</sup>

Pendanaan dari uang kuliah yang dibebankan pada mahasiswa masih menjadi pemasukan yang lebih besar daripada badan usaha perguruan tinggi. Hal ini terjadi karena memang fungsi penyelenggaraan perguruan tinggi bukan pada sektor bisnis, melainkan pada Tridharma Perguruan Tinggi. Maka dari itu pun pada Pasal 11 ayat (2) PP No. 26 Tahun 2015 tentang Bentuk dan Mekanisme Pendanaan PTN BH, diatur bahwa unit usaha yang didirikan PTN BH merupakan layanan penunjang Tridharma Perguruan Tinggi. Kita tidak

---

<sup>242</sup> <http://unair.ac.id/site/article/read/246/rencana-strategis.html>

<sup>243</sup> *Rencana strategis ITB 2016-2020*, Bandung, 2016, Hal 80.

<sup>244</sup> <http://mwaum.ui.ac.id/bk/ui-punya-uang-uangnya-dari-mana-dan-ke-mana-ya/>

bisa berharap bahwa perguruan tinggi akan memperoleh pendanaan terbesar yang bersumber dari unit usaha, karena memang unit usaha di perguruan tinggi ditempatkan sebagai layanan penunjang, dan bukan sebagai layanan utama. Adapun layanan utamanya tetaplah menjalankan fungsi Tridharma Perguruan Tinggi.

Namun apabila suatu perguruan tinggi tetap bersikeras untuk membuat unit usaha yang tidak ada hubungannya dengan Tridharma Perguruan Tinggi, dan mematok perolehan pendanaan terbesar yang bersumber dari unit usaha, hal ini juga tidak akan mendatangkan hasil yang diinginkan. Unit usaha tersebut harus bersaing dengan perusahaan-perusahaan lain yang beroperasi dengan prinsip mencari keuntungan. Unit usaha perguruan tinggi kemungkinan besar akan kalah karena UU Dikti membatasi bahwa unit usaha perguruan tinggi harus berprinsip nirlaba, yang mana keuntungannya dialokasikan untuk peningkatan layanan pendidikan tinggi. Sedangkan perusahaan-perusahaan pada umumnya tidak ada kewajiban untuk mengalokasikan keuntungannya pada layanan pendidikan tinggi, sehingga mereka dapat mengembangkan perusahaannya untuk bisa semakin efisien dan kompetitif dalam memenangkan pasar.

Tapi mari kita andaikan suatu perguruan tinggi dapat mengoptimalkan badan usahanya, sehingga memperoleh pendapatan yang lebih besar dari biaya kuliah dan BOPTN. Apakah kemudian secara otomatis biaya kuliah akan berkurang? Bisa jadi iya, jika ada kemauan dari pimpinan perguruan tinggi. Namun bisa juga tidak karena tidak ada aturan khusus berapa keuntungan usaha bisnis yang harus dialokasikan untuk menekan biaya pendidikan. Sampai hari ini tidak pernah ditemukan satu pun butir Pasal, yang mengatur

pengalokasian laba dari unit usaha PTN untuk menekan biaya pendidikan bagi mahasiswa. Karena tidak diatur, maka tak ada kewajiban bagi PTN untuk menekan biaya kuliah dari alokasi keuntungan unit usaha.

Satu-satunya ketentuan yang sedikit menyinggung mengenai alokasi keuntungan unit usaha hanya pada Pasal 63 UU Dikti. Di situ diatur bahwa salah satu prinsip otonomi PTN adalah nirlaba. Dalam Penjelasan UU-nya, yang dimaksud dengan prinsip nirlaba adalah prinsip kegiatan yang tujuannya tidak untuk mencari laba, sehingga seluruh sisa hasil usaha dari kegiatan harus ditanamkan kembali ke Perguruan Tinggi untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan. Ketentuan ini pun tidak cukup spesifik untuk mengharuskan PTN agar mengalokasikan keuntungan unit usahanya untuk menekan biaya kuliah. Jadi dapat disimpulkan bahwa tidak ada hubungan antara meningkatnya pendapatan PTN dari badan atau unit usaha, dengan turunnya biaya kuliah.

Mengelola badan usaha dan menyelenggarakan layanan pendidikan tinggi adalah dua hal yang terpisah. Dengan demikian PTN BH mempunyai dua peran sekaligus yakni menyelenggarakan pendidikan tinggi yang notabene adalah *public goods* dengan prinsip nirlaba, dan sebagai penyelenggara bisnis yang bersifat komersil.<sup>245</sup> Dua peran yang dijalankan oleh PTN BH tersebut pernah disinggung Saldi Isra ketika memberikan keterangan dalam persidangan *judicial review* UU Dikti di Mahkamah Konstitusi:

*“Menjalankan dua peran secara bersamaan bukanlah pekerjaan mudah. Apalagi dua peran tersebut memiliki karakter yang jauh berbeda, bahkan*

---

<sup>245</sup> Faizal Ashari, *Op.Cit.*, hlm 86.



*cenderung bertolak belakang. Penyelenggaraan pendidikan berorientasi pada pelayanan, sedangkan bisnis bersifat komersial yang orientasinya jelas mencari keuntungan. Dengan posisi seperti itu, sangat sukar untuk berharap PTN BH akan mampu menjaga orientasi penyelenggaraan pendidikan, yaitu untuk mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Alih-alih begitu, dikhawatirkan yang mungkin akan terjadi adalah komersialisasi pendidikan.”<sup>246</sup>*

Kemudian, hubungan antara perguruan tinggi dengan dunia usaha yang kedua adalah kerja sama perguruan tinggi dengan dunia usaha. Mengenai hubungan antara perguruan tinggi dengan dunia usaha ini telah diatur dalam UU Dikti. Dunia usaha dan perguruan tinggi dapat mengadakan kerja sama dalam rangka penelitian, pengabdian pada masyarakat, pengembangan perguruan tinggi, pendanaan, dan menentukan kompetensi lulusan.<sup>247</sup> Orang-orang di perguruan tinggi dan dunia usaha sama-sama memperoleh keuntungan dari kerja sama di antara mereka. Orang-orang penting di perusahaan tidak jarang mendapatkan posisi pula di suatu perguruan tinggi entah sebagai anggota MWA maupun Dewan Penyantun.

Yang ketiga adalah perusahaan yang mendirikan perguruan tinggi. Contoh dari yang ketiga ini semisal Bakrie Group yang berkaitan erat dengan Universitas Bakrie, PT Telkom dengan Universitas Telkom, PT Semen Indonesia dengan Universitas Internasional Semen Indonesia, PT

---

<sup>246</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi terhadap UUD 194, hlm 23.

<sup>247</sup> Lihat Pasal 48, 79, 86, dan 91 UU Dikti.

Pertamina dengan Universitas Pertamina, PT HM Sampoerna dengan Sampoerna University, Grup Kompas Gramedia dengan Universitas Multimedia Nusantara, Grup Ciputra dengan Universitas Ciputra, PT Astra Internasional dengan Politeknik Manufaktur Astra, dan sebagainya.

Berperannya dunia usaha dalam pendidikan tinggi ini membuat saya memaknai ulang tentang otonomi pengelolaan perguruan tinggi. Di satu sisi, otonomi menciptakan desentralisasi antara perguruan tinggi dengan pemerintah pusat. Tapi di sisi lain, perguruan tinggi mulai mendekatkan diri dengan dunia usaha, dan bahkan dunia usaha itu sendiri pun mendirikan perguruan tinggi. Saya melihat bahwa perguruan tinggi memang tidak bisa benar-benar otonom dalam artian mandiri dari segala kepentingan, termasuk kepentingan politik dan bisnis.

Untuk saat ini, perguruan tinggi terutama PTN masih memperoleh pendanaan dari pemerintah dengan jumlah yang cukup besar. Oleh karena itu, pemerintah masih dapat mengontrol PTN untuk memastikan kinerja PTN tersebut masih sejalan dengan fungsi Tridharma Perguruan Tinggi dan tujuan pendidikan nasional yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Tapi manakala sumber terbesar pendanaan perguruan tinggi ialah dari dunia usaha yang orientasi utamanya adalah meraup keuntungan, maka dikhawatirkan kontrol pemerintah menjadi berkurang karena kalah dengan dunia usaha dari segi pendanaan. Barangkali memang inilah tendensi sebenarnya dari otonomi pengelolaan perguruan tinggi, yaitu komersialisasi.

# **XIV**

## **APAKAH PENDIDIKAN TINGGI DI INDONESIA MERUPAKAN KOMODITAS?**

Di Indonesia, apakah pendidikan tinggi merupakan komoditas? Sulit untuk menjawab hal ini secara pasti begitu saja. Di Indonesia, kita telah memiliki program wajib belajar 9 tahun yang sedang dalam proses menjadi wajib belajar 12 tahun untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah. Maka sudah jelas bahwa untuk pendidikan dasar dan menengah merupakan barang publik. Sedangkan untuk pendidikan tinggi, ini yang masih jadi perdebatan. Di satu sisi, pemerintah masih mengurus pendidikan tinggi karena sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Dikti bahwa penyelenggaraan pendidikan tinggi menjadi tanggung jawab menteri yang dalam hal ini selaku pemerintah. Namun dalam penerapannya, budaya perusahaan dan institusi perusahaan itu sendiri mulai masuk ke ranah pendidikan tinggi dan berimbas pada makin dekatnya pendidikan tinggi kepada mekanisme pasar.

Tapi sebelum kita melangkah lebih jauh, apa yang dimaksud dengan komoditas?

Udara yang sehari-hari kita hirup, bukanlah komoditas. Namun udara yang telah dikemas dalam tabung yang digunakan oleh penyelam untuk dapat bernafas di dalam air, adalah komoditas. Apa kesamaan keduanya? Sama-sama berguna untuk pernapasan manusia. Apa perbedaan keduanya? Kalau orang-orang menjawab perbedaan di antara

keduanya adalah dari aspek perdagangan, pernyataan ini separuh benar. Udara yang dikemas dalam tabung memang dapat diperdagangkan, sedangkan udara yang dihirup orang-orang sehari-hari tidak diperdagangkan. Definisi yang paling umum dari komoditas adalah barang dagangan.

Tapi kenapa udara yang sehari-hari kita hirup, tidaklah diperdagangkan, sehingga bukan merupakan komoditas? Udara bebas tidak diperdagangkan karena tidak dimiliki siapapun. Udara bebas dapat dinikmati secara gratis oleh setiap manusia, hewan, tumbuhan, jamur, bakteri, dan sebagainya. Kepemilikan pribadi (*private property*) adalah syarat adanya perdagangan. Dengan kata lain sesuatu dapat menjadi komoditas jika itu dapat dimiliki.

Sebelumnya kita sempat mengulas sedikit dari Adam Smith bahwa hak milik pribadi diperoleh melalui lima cara, yaitu melalui kerja, pengembangan milik pribadi, penggunaan yang lama atas suatu barang, warisan, dan pengalihan hak milik. Saat ini tentu ada banyak pengembangan cara untuk memperoleh kepemilikan. Jika kita ulas lagi ilustrasi sebelumnya tentang udara bebas dengan udara dalam tabung, dapat kita simpulkan bahwa perbedaan di antara keduanya terdapat pada aspek kerja. Udara bebas telah ada secara alamiah tanpa perlu curahan kerja manusia. Sedangkan udara dalam tabung hanya bisa diwujudkan melalui kerja manusia atau produksi.

Salah satu pionir dari gagasan tentang hak milik pribadi adalah John Locke. Dalam bukunya yang terkenal *Two Treaties of Government*, John Locke menjelaskan bahwa hak milik merupakan hak natural atau bersifat alamiah. Hak milik yang pertama adalah hak milik manusia atas tubuhnya sendiri. Hal ini mencakup pula hak atas kerja dan pikiran manusia itu

sendiri. Ketika kerja manusia ini dikombinasikan dengan bahan-bahan tertentu dari alam, atau dengan kata lain terjadi proses produksi, maka hasil dari produksi tadi menjadi hak milik bagi yang berkontribusi atas produksi tadi. Pada gilirannya hak milik ini dapat ditukar dengan hak milik orang lain, dan kemudian dapat pula ditukar dengan alat tukar yang disepakati masyarakat, yaitu uang. Pertukaran antara hak milik dengan uang bukan hanya terjadi pada hak milik dalam bentuk barang, melainkan juga dalam bentuk tenaga kerja manusia.<sup>248</sup>

Dalam definisi yang berkembang, hak milik adalah hak untuk menggunakan, menjual, dan mengakses kekayaan. Yang dimaksud kepemilikan di sini adalah properti dalam artian fisik seperti benda konsumsi, tanah, mesin, dan lain-lain, serta properti dalam artian tidak berwujud seperti ide, puisi, rumus bahan kimia, algoritma untuk menghitung keuntungan investasi dalam bursa saham, dan lain-lain. Properti yang paling penting dalam teori ekonomi adalah properti yang berbentuk tenaga kerja dan sarana produksi.<sup>249</sup>

Satu aspek yang tak kalah penting adalah, sesuatu dapat menjadi komoditas jika itu diperdagangkan untuk mendapatkan keuntungan. Jika uang dinotasikan dengan  $M$ , lalu komoditas adalah  $C$ , maka sirkulasinya adalah  $M - C - M'$ . Uang, dibelanjakan untuk mendapatkan komoditas, lalu

---

<sup>248</sup> John Locke diakui sebagai pendiri liberalisme. Seperti halnya Adam Smith, gagasan hak milik pribadi-nya Locke membenarkan sistem kapitalisme. Pertukaran antara uang dengan tenaga kerja disebut juga dengan hubungan kerja upahan. Perlu dicatat, yang ditukar dengan uang atau dibeli bukanlah tubuh si manusia melainkan sebagian dari tenaga kerja manusia ini dalam waktu tertentu. Jika yang dibeli adalah tubuh manusia, maka namanya bukan hubungan kerja upahan, melainkan perbudakan.

<sup>249</sup> James A. Caporaso dan David P. Levine, *Teori-Teori Ekonomi Politik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm 204.

komoditas itu dijual untuk mendapat uang yang lebih besar dari uang yang sebelumnya.<sup>250</sup> Jadi, sesuatu merupakan komoditas jika itu adalah barang atau jasa, berwujud atau tidak berwujud, memiliki kegunaan bagi manusia, melekat di dalamnya hak milik pribadi, dan diperdagangkan untuk memperoleh keuntungan.

Setelah kita tahu apa itu komoditas, maka kita akan lanjutkan persoalan utama kita. Apakah pendidikan tinggi merupakan komoditas?

Untuk membahas ini, kita perlu ulas sedikit tentang kelangkaan (*scarcity*). Ini adalah topik fundamental dalam ilmu ekonomi. Kelangkaan adalah terbatasnya sumber daya yang tersedia, sementara di saat yang sama terdapat permintaan (*demand*) atas sumber daya tersebut. Ketika suatu sumber daya mengalami kelangkaan, maka orang-orang harus mengorbankan sesuatu untuk dapat memperoleh sumber daya sesuatu. Dalam prakteknya saat ini, hal itu dilakukan dengan jual beli. Si penyedia sumber daya akan menjadi penjual, yang menjual sumber daya yang ia miliki dengan harga tertentu. Orang-orang yang membutuhkan sumber daya tersebut akan menukarkan sejumlah uang dengan sumber daya dari si penjual tadi. Orang-orang yang tidak memiliki uang mungkin akan membeli sumber daya tersebut di lain kesempatan ketika telah memperoleh cukup uang, atau tidak membeli sama sekali. Dari sini kita bisa melihat bahwa suatu sumber daya dapat menjadi komoditas hanya jika sumber daya tersebut mengalami kelangkaan.

---

<sup>250</sup> Lihat Karl Marx, *Capital Volume I, Part II, Chapter IV : The General Formula for Capital*.

<https://www.marxists.org/archive/marx/works/1867-c1/ch04.htm>

Sebaliknya, ketika suatu sumber daya mengalami surplus, maka orang-orang akan dengan mudah mengakses sumber daya tersebut bahkan secara gratis tanpa perlu ada jual beli. Sehingga sumber daya tersebut tidak menjadi komoditas. Contohnya adalah udara bebas yang kita hirup sehari-hari, dan sinar matahari yang membuat terang di pagi hari. Atau air bersih yang melimpah di pedesaan dari mata air kaki gunung yang belum dieksploitasi oleh tambang dan perusahaan air minum, dan hanya dikonsumsi oleh warga lokal yang populasinya sedikit.

Kelangkaan dapat terjadi pada semua sumber daya. Udara yang bersih yang seolah tak ada habisnya ini pun bisa menipis jumlahnya jika manusia terus menghasilkan polusi tak terkendali. Contohnya pada kasus asap akibat pembakaran hutan di Indonesia pada tahun 2015. Sumber daya yang dapat diperbaharui tetap bisa mengalami kelangkaan manakala tingkat konsumsinya melampaui kapasitas produksi.

Namun kelangkaan bisa juga terjadi secara artifisial atau buatan (*artificial scarcity*).<sup>251</sup> Artinya sekalipun sumber daya sedang mengalami surplus ketimbang permintaannya, namun masyarakat yang menginginkannya dibatasi untuk mengakses sumber daya tersebut. Contoh dari hal ini adalah penimbunan pangan yang dilakukan oleh kartel yang sengaja melakukannya untuk menciptakan kelangkaan di pasar di saat orang-orang sangat membutuhkannya, dengan tujuan untuk menaikkan harga pangan tersebut sehingga kartel tadi bisa meraup keuntungan dalam jumlah besar.

Saya bisa mengatakan bahwa layanan pendidikan adalah salah satu hal yang mengalami kelangkaan artifisial.

---

<sup>251</sup> Lihat <http://www.worldsocialism.org/spgb/apr98/scarcity.html>

Penyediaan layanan pendidikan menciptakan dua aspek yang artifisial dalam menciptakan kelangkaan. Pertama, ketersediaan yang artifisial. Kedua, permintaan yang juga artifisial. Namun sebelumnya, kita akan ulas sedikit tentang pendidikan.

Menurut John Dewey, salah seorang filosof pendidikan, pendidikan merupakan sarana kelangsungan hidup masyarakat. Pendidikan berfungsi untuk mengisi *gap* pengetahuan tentang pengalaman antara generasi yang baru lahir dengan generasi sebelumnya.<sup>252</sup>

Dalam UU Sisdiknas, definisi pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran 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. Dari definisi tersebut, dapat kita peroleh esensi pendidikan terletak pada suasana belajar dan proses pembelajaran.

Ada empat pilar pembelajaran menurut UNESCO:

1. Belajar untuk tahu (*learn to know*). Yaitu menyediakan alat kognitif yang diperlukan untuk lebih memahami dunia dan kompleksitasnya, dan untuk menyediakan landasan yang tepat dan memadai untuk pembelajaran di masa depan;
2. Belajar untuk melakukan (*learn to do*). Memberikan keterampilan yang akan memungkinkan individu untuk

---

<sup>252</sup> Lihat John Dewey, *Democracy and Education : Introduction to the Philosophy of Education*, 1916, hlm 1-2.

<https://s3.amazonaws.com/arena-attachments/190319/2a5836b93124f200790476e08ecc4232.pdf>



berpartisipasi secara efektif dalam ekonomi global dan masyarakat.

3. Belajar untuk menjadi (*learn to be*). Memberikan keterampilan analitis dan sosial diri untuk memungkinkan individu untuk mengembangkan potensi psiko-sosial mereka sepenuhnya.
4. Belajar untuk hidup bersama (*learn to live together*). Menanamkan nilai-nilai kepada individu tentang hak asasi manusia, prinsip-prinsip demokrasi, pemahaman dan rasa hormat antar budaya dan perdamaian di semua lapisan masyarakat dan hubungan manusia untuk memungkinkan individu dan masyarakat hidup dalam damai dan harmonis.<sup>253</sup>

Dalam pemaknaan atas pendidikan seperti di atas, apapun itu nilai-nilainya, tujuannya, dan metodenya, adapun substansi yang disampaikan dalam pendidikan adalah transfer pengetahuan. Terjadi perubahan pada diri seseorang dari yang tidak mengetahui menjadi mengetahui. Pengetahuan ini kemudian tersimpan dalam pikiran manusia, entah dalam bentuk gambaran konkret ataupun konsep abstrak.

Seperti yang sempat dibahas sebelumnya, hak milik pribadi terdiri dari yang berwujud dan tak berwujud. Pengetahuan, konsep, ide, nilai-nilai, atau kita sebut saja produk berpikir manusia, juga dapat dianggap sebagai properti atau kepemilikan yang tak berwujud. Dan karena hak milik itu dapat diperdagangkan, maka begitu pula dengan produk pikiran manusia. Namun pada kepemilikan yang tak berwujud ini, kita menemukan keunikan yang tidak terdapat pada

---

<sup>253</sup> <http://www.unesco.org/new/en/education/networks/global-networks/aspnet/about-us/strategy/the-four-pillars-of-learning/>

kepemilikan berwujud. Hal ini sebagaimana disampaikan George Bernard Shaw:

*“Jika kau punya sebuah apel, dan aku punya sebuah apel, lalu kita menukar apel masing-masing, maka kau dan aku masing-masing memiliki satu buah apel. Tapi jika kau punya ide, dan aku punya ide, dan kita menukar ide tersebut, maka kita akan punya dua ide.”*

Transaksi pengetahuan tidak membuat ketersediaan pengetahuan tersebut berkurang. Bahkan ketika seseorang memberikan pengetahuannya secara gratis kepada banyak orang, hal itu tidak akan membuat dirinya kehilangan pengetahuan sama sekali. Malahan jumlah ketersediaan pengetahuan menjadi bertambah. Jadi, kalau kita tinjau dari segi kelangkaan, maka pengetahuan tidak mengalami kelangkaan, sehingga bukanlah sebuah komoditas.

Namun kalau kita cermati lagi, pengetahuan bisa saja habis ketersediaannya. Tapi hal ini berbeda dengan barang berwujud yang akan habis ketika dikonsumsi. Ketersediaan pengetahuan akan habis ketika disimpan sendirian dalam pikiran sampai mati. Hal ini tentu saja dimungkinkan karena apa yang ada dalam pikiran manusia adalah milik dari manusia itu sendiri. Orang yang katanya bisa membaca pikiran pun pada dasarnya hanya bisa melakukannya jika si pemilik pikiran tadi dengan sukarela mempersilakannya. Ketika pengetahuan dimonopoli oleh satu atau segelintir orang, di situlah terjadi kelangkaan, sehingga pengetahuan tadi dapat dijadikan komoditas atau dijualbelikan. Ini adalah kelangkaan yang artifisial.

Institusi pendidikan tinggi, adalah institusi yang kegiatannya melakukan kelangkaan artifisial itu tadi. Kegiatan utamanya adalah mengumpulkan pengetahuan dari berbagai bidang ilmu, dan mengajarkannya pada masyarakat. Namun untuk memperoleh pengetahuan tersebut, seseorang harus mengorbankan sumber daya tertentu, semisal uang untuk membayar UKT.

Sebenarnya bisa saja tanpa membayar, seseorang memperoleh pengetahuan dari institusi pendidikan. Saya misalnya, dalam menulis buku ini banyak menggunakan bahan dari perpustakaan dari institusi pendidikan yang saya akses secara gratis tanpa harus terdaftar sebagai peserta didik. Di zaman seperti sekarang ini kita pun bisa memperoleh pengetahuan dari internet. Kalau tidak punya dana untuk mengakses internet, kita bisa menggunakan wifi gratis yang tersedia di tempat-tempat tertentu. Hal itu membantah dengan sendirinya dugaan bahwa institusi pendidikan memonopoli ketersediaan pengetahuan.

Namun peran institusi pendidikan tidak hanya di situ. Institusi pendidikan dapat memberikan legitimasi kepada seseorang untuk menandakan bahwa seseorang tersebut telah berpengetahuan. Institusi pendidikan memberikan gelar akademik, melalui ijazah SD, SMP, SMA/SMK, sarjana, magister, doktoral, gelar profesi, spesialis, guru besar, hingga doktor kehormatan. Fungsi gelar seperti itu dalam masyarakat hari ini dapat bermacam-macam. Bisa untuk meningkatkan status sosial, hingga sekedar digadaikan untuk mendapat pinjaman uang. Namun yang paling umum, gelar seperti itu digunakan untuk memperoleh pekerjaan formal. Hampir semua lapangan kerja formal mensyaratkan gelar pendidikan dengan jenjang tertentu. Karena setiap orang butuh kerja agar

bisa hidup, maka mau tidak mau mereka berbondong-bondong mengakses institusi pendidikan. Inilah apa yang disebut dengan permintaan artifisial (*artificial demand*).<sup>254</sup>

Seseorang yang hanya belajar ilmu hukum lewat perpustakaan dan internet, tidak akan diterima untuk bekerja sebagai hakim kalau tidak punya ijazah sarjana hukum. Seseorang yang tidak punya gelar minimal magister, tidak bisa bekerja sebagai dosen di perguruan tinggi negeri. Seseorang yang tidak punya gelar dokter tidak bisa menjalankan praktek klinik dokter.

Memang tidak semua pekerjaan membutuhkan gelar. Jika seseorang membuka usaha sendiri, maka tidak perlu ada syarat gelar ijazah apapun. Tapi ketika seseorang tersebut mulai merekrut pekerja, lalu yang melamar ke lowongan kerja tersebut semakin banyak, maka pada umumnya akan dilakukan seleksi dan kebanyakan sang pemberi kerja akan mensyaratkan gelar pendidikan pada jenjang tertentu.

Untuk kasus kelangkaan artifisial dan permintaan artifisial ini mari kita ambil contoh dari fenomena Seleksi Bersama Masuk Perguruan Tinggi Negeri (SBMPTN) tahun 2017 kemarin. Jumlah pendaftar SBMPTN 2017 adalah sebanyak 797.738 orang, jumlah ini naik 10% dari tahun sebelumnya. Minat masyarakat untuk masuk kampus negeri masih tinggi karena ada anggapan PTN lebih mudah untuk mendapat kerja daripada PTS. Sedangkan jumlah peserta yang lolos adalah 148.066 orang atau hanya 14,36% dari seluruh jumlah pendaftar. Ini menunjukkan bahwa permintaan masyarakat

---

<sup>254</sup> Lihat <https://www.thebalance.com/creating-demand-for-products-and-services-3515508>

untuk mengakses PTN sangat besar, sementara ketersediaan PTN itu sendiri sangat terbatas.<sup>255</sup>

Jadi, apakah pendidikan tinggi merupakan komoditas? Sulit untuk mengatakan tidak. Beberapa penjelasan di atas menunjukkan bahwa pendidikan tinggi bisa dijadikan komoditas karena ketersediaannya bisa direayasa sehingga mengalami kelangkaan. Namun mari kita coba lihat dari sudut pandang yang lain untuk meninjau apakah pendidikan tinggi merupakan komoditas atau bukan.

### ***Neighborhood Effect* pada Pendidikan Tinggi**

Dalam bab sebelumnya, Milton Friedman mengatakan bahwa dalam pendidikan tinggi, tidak terdapat adanya *neighborhood effect* (yaitu tindakan individu yang membebankan biaya ataupun menghasilkan keuntungan secara signifikan pada individu lain, namun individu lain itu tidak layak untuk dibebankan biaya ataupun memperoleh keuntungan tadi). Yang diuntungkan dengan adanya pendidikan tinggi hanyalah yang mengakses pendidikan tinggi itu sendiri, dan bukan masyarakat secara keseluruhan. Inilah kenapa negara tidak perlu menanggung beban biaya pendidikan tinggi. Individu peserta didik itulah yang menanggungnya.

Pendidikan tinggi disamakan dengan investasi, seperti halnya seseorang berinvestasi pada mesin atau bangunan fisik yang dapat menghasilkan keuntungan. Pendidikan merupakan komoditas yang diperdagangkan dalam mekanisme pasar. Kedudukan pemerintah kalaupun berperan

---

<sup>255</sup> <https://ristekdikti.go.id/148-066-peserta-lulus-sbmptn-2017/>

dalam pendidikan tinggi dalam hal ikut berinvestasi, merupakan bagian dari pihak-pihak yang bertransaksi dalam pasar. Karena masuk dalam pasar bebas, maka tidak dapat menutup kemungkinan adanya pihak-pihak lain yang dapat terlibat dalam investasi di bidang pendidikan semisal dari dunia usaha seperti industri perbankan, pertambangan, perkebunan, manufaktur, dan sebagainya.

Tapi argumen Friedman tersebut berdasarkan pada realitas yang dia hadapi di Amerika Serikat. Persoalannya adalah, adakah *neighborhood effect* pada pendidikan tinggi di Indonesia?

Landasan berjalannya pendidikan tinggi diatur dalam UU Dikti. Dalam UU Dikti, definisi pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran 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. Adapaun definisi pendidikan tinggi adalah jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program diploma, program sarjana, program magister, program doktor, dan program profesi, serta program spesialis, yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi berdasarkan kebudayaan bangsa Indonesia.

Dalam Pasal 4, dijelaskan bahwa Pendidikan Tinggi berfungsi:

1. Mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa;

2. Mengembangkan sivitas akademika yang inovatif, responsif, kreatif, terampil, berdaya saing, dan kooperatif melalui pelaksanaan Tridharma; dan
3. Mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan memperhatikan dan menerapkan nilai humaniora.

Lalu dalam Pasal 5, tujuan pendidikan tinggi adalah:

1. Berkembangnya potensi mahasiswa agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, terampil, kompeten, dan berbudaya untuk kepentingan bangsa;
2. Dihasilkannya lulusan yang menguasai cabang ilmu pengetahuan dan/atau teknologi untuk memenuhi kepentingan nasional dan peningkatan daya saing bangsa;
3. Dihasilkannya ilmu pengetahuan dan teknologi melalui penelitian yang memperhatikan dan menerapkan nilai humaniora agar bermanfaat bagi kemajuan bangsa, serta kemajuan peradaban dan kesejahteraan umat manusia;
4. Terwujudnya pengabdian kepada masyarakat berbasis penalaran dan karya penelitian yang bermanfaat dalam memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dalam Pasal 6 disebutkan, pendidikan tinggi diselenggarakan dengan prinsip:

1. Pencarian kebenaran ilmiah oleh sivitas akademika;
2. Demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai agama, nilai budaya, kemajemukan, persatuan, dan kesatuan bangsa;

3. Pengembangan budaya akademik dan pembudayaan kegiatan baca tulis bagi sivitas akademika;
4. Pembudayaan dan pemberdayaan bangsa yang berlangsung sepanjang hayat;
5. Keteladanan, kemauan, dan pengembangan kreativitas Mahasiswa dalam pembelajaran;
6. Pembelajaran yang berpusat pada mahasiswa dengan memperhatikan lingkungan secara selaras dan seimbang;
7. Kebebasan dalam memilih program studi berdasarkan minat, bakat, dan kemampuan mahasiswa;
8. Satu kesatuan yang sistemik dengan sistem terbuka dan multimakna;
9. Keberpihakan pada kelompok masyarakat kurang mampu secara ekonomi;
10. Pemberdayaan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan tinggi.

Selanjutnya dalam Pasal 58 disebutkan bahwa perguruan tinggi melaksanakan fungsi dan peran sebagai:

1. Wadah pembelajaran mahasiswa dan masyarakat;
2. Wadah pendidikan calon pemimpin bangsa;
3. Pusat pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
4. Pusat kajian kebijakan dan kekuatan moral untuk mencari dan menemukan kebenaran; dan
5. Pusat pengembangan peradaban bangsa.

Mengacu pada ketentuan dalam UU Dikti di atas, ternyata pendidikan tinggi di Indonesia dirancang untuk memiliki *neighborhood effect* untuk semua jenis jenjang. Manfaat dari aktivitas pendidikan tinggi di Indonesia dirancang agar dirasakan bukan hanya secara individual, tapi juga secara sosial, yaitu masyarakat, bangsa, dan negara. Menurut saya



pendidikan tinggi di Indonesia bukan sekedar memiliki *neighborhood effect*, tapi juga *nationalhood effect*. Oleh karena itu, pendidikan tinggi di Indonesia bukanlah komoditas.

Lantas jika bukan komoditas, apa kedudukan pendidikan tinggi di Indonesia? Berdasarkan kriterianya, saya melihat bahwa pendidikan tinggi di Indonesia merupakan barang publik.

Salah satu definisi barang publik adalah barang yang begitu diproduksi untuk anggota tertentu dari sebuah kelompok akan secara otomatis bisa digunakan oleh semua anggota dalam kelompok itu. Definisi ini menunjukkan pentingnya sifat non-eksklusif (terbuka bagi semua orang) dalam barang publik. Efek menguntungkan dari kemajuan teknologi terhadap pertumbuhan ekonomi, ketersediaan taman kota yang dirawat dengan baik, pengendalian terhadap wabah penyakit secara nasional, dan sistem ketertiban umum yang efektif, semuanya adalah contoh-contoh dari barang publik yang memberikan layanannya tanpa pilih-pilih. Sifat umum dari barang publik adalah sifat non-eksklusif (*non-excludability*) dan non-rival (*non-rivalry*). Barang dikatakan memiliki sifat non eksklusif kalau tidak ada cara untuk menyalurkan keuntungan dari barang itu hanya kepada mereka yang sudah membayar saja, atau dengan kata lain mereka yang tidak membeli barang itu tetap bisa mengonsumsinya. Mereka yang tidak membayar ini tetap bisa membonceng untuk ikut menikmati barang publik itu tanpa harus menanggung biaya apapun. Sifat non-rival berarti bahwa ketika orang yang satu mengonsumsi barang publik itu, orang yang lain tetap bisa sama-sama mengonsumsi barang publik yang sama juga.<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> James A. Caporaso dan David P. Levine, *Op.Cit.*, hlm 220-221.

Ketika suatu barang telah ditetapkan sebagai barang publik, maka barang tersebut bukan lagi menjadi komoditas. Ketika negara menetapkan bahwa mata air di pegunungan merupakan barang publik, maka pemanfaatan dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah dan ditujukan untuk publik atau seluruh warga negara. Namun bisa juga pemerintah menetapkan sebaliknya, bahwa mata air di pegunungan dapat dimiliki oleh swasta sehingga dapat diproduksi untuk dijual kepada konsumen. Atau memilih di tengah-tengahnya, semisal menetapkan bahwa mata air di pegunungan merupakan barang publik, namun dalam pengelolaannya dapat bermitra dengan swasta. Penentuan sebuah barang menjadi barang publik merupakan pilihan politis.<sup>257</sup>

Karena merupakan pilihan politis, maka bisa saja para pembuat peraturan (Presiden dan DPR) mencabut UU Dikti, lalu diubah dengan undang-undang baru yang mengatur bahwa pendidikan tinggi merupakan komoditas. Bisa saja. Pemerintah berwenang untuk menetapkan pendidikan sebagai barang publik atau bukan, memiliki *neighborhood effect* atau tidak, dan komoditas atau bukan. Tapi meski demikian, wewenang pemerintah dalam membuat undang-undang sifatnya terbatas. Undang-undang tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya, yaitu UUD 1945.

---

<sup>257</sup> Lihat N. Holmstrom, "Rationality, Solidarity, and Public Goods", dalam A. Anton, dkk. (ed.), *Not for Sale: In Defense of Public Goods*, Westview Press, Oxford, 2000, hlm 79.

## Pendidikan Tinggi dari Perspektif UUD 1945

Untuk menentukan apakah pendidikan tinggi merupakan barang publik atau bukan, kita akan lihat dari perspektif UUD 1945. Untuk membahas ini, saya akan menggunakan bahan dari penelitian kawan saya Adhi Bangkit Saputra yang berjudul *Konstitusionalitas Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi di Indonesia*.

Dalam pasal 31 ayat (1) UUD 1945, berbunyi ketentuan, *“Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.”* Frasa yang dimaksud tidak diperinci pada jenjang pendidikan yang mana sehingga hal ini bersifat umum mulai dari pendidikan dasar, menengah, dan pendidikan tinggi. Adapun hak ini lahir dari tujuan negara yang diamanatkan pembukaan UUD 1945, *“mencerdaskan kehidupan bangsa.”*

Perihal frasa *“mencerdaskan kehidupan bangsa,”* Mahkamah Konstitusi pernah menafsirkan hal tersebut sewaktu pengujian UU BHP. Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

*“Para pendiri republik tercinta ini dengan arif dan bijaksana menentukan keharusan pemerintah negara ini selain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, juga membebaskan tugas kepada pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, sebagaimana yang tertera di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.”<sup>258</sup>*

---

<sup>258</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11-14-21-126-136-PUU-VII-2009-Undang-Undang Badan Hukum Pendidikan dan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, hlm 372.

*“Tanggung jawab negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa justru memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur berbagai aspek yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan baik menyangkut sistem maupun penganggarannya.”<sup>259</sup>*

Dalam penerapannya, pemerintah tidak harus menanggung seluruh pembiayaan atas penyelenggaraan pendidikan. Sebagian beban ini kemudian dilimpahkan kepada masyarakat, entah itu peserta didik, orang tua peserta didik, maupun pihak-pihak lain seperti hibah dan kerja sama dari dunia usaha. Hal ini terkesan seperti mengurangi tanggung jawab negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Bukankah penerapan yang demikian terkesan seperti bertentangan dengan tujuan negara dalam UUD 1945?. Namun Mahkamah Konstitusi punya pendapat untuk hal ini:

*“Mencerdaskan kehidupan bangsa tidaklah identik dengan ditanggungnya seluruh biaya pendidikan oleh negara dengan menolak peran serta dan kepedulian masyarakat atas pendidikan, karena pandangan demikian sama halnya dengan menempatkan negara sebagai satu-satunya institusi yang dapat mengatur, menentukan seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara dengan mengeliminasi potensi dan sumber daya masyarakat yang pada gilirannya akan memasung dan mematikan potensi, kreasi, dan sumber daya dari masyarakat. Pelibatan dan pemberdayaan masyarakat telah sejalan dengan nilai-nilai demokrasi modern. Sentralisme justru kontra produktif dengan nilai-nilai demokrasi yang berarti kembali ke etatisme,*

---

<sup>259</sup> *Ibid.*, hlm 338.

*sesuatu yang telah ditinggalkan dan ditanggalkan oleh negara-negara penganut demokrasi modern seperti Indonesia. Oleh karena itu, dalam memaknai tanggung jawab negara atas pendidikan tidaklah berarti menolak peran serta dan sumbangsih masyarakat demi pemajuan dan kemajuan bidang pendidikan.”<sup>260</sup>*

Mahkamah Konstitusi selaku penafsir UUD 1945 ternyata menyatakan bahwa melimpahkan sebagian beban pembiayaan pendidikan kepada masyarakat tidaklah bertentangan dengan UUD 1945. Hal itu masih dalam koridor frasa, “mencerdaskan kehidupan bangsa.” Inilah kenapa kemudian bentuk-bentuk penerapan di mana masyarakat dibebankan tanggung jawab untuk membiayai pendidikan, seperti dipungutnya UKT, Uang Pangkal, mendirikan badan usaha, membentuk kerja sama dengan perusahaan, dan sebagainya, masih dianggap konstitusional, sepanjang negara masih berperan untuk mengatur penyelenggaraan pendidikan.

Saya menjadi teringat dengan apa yang dikatakan Milton Friedman bahwa dalam masyarakat pasar bebas, peran pemerintah adalah membuat landasan aturan main atau *rules of the game*. Dalam batas-batas tertentu, pemerintah tidak boleh mengintervensi kegiatan ekonomi yang ada di pasar bebas. Namun apakah ini yang dimaksud tafsiran Mahkamah Konstitusi tentang dibolehkannya negara melimpahkan beban tanggung jawabnya kepada masyarakat, atas nama “peran serta masyarakat”? Apakah ini artinya UUD 1945 membuka celah bagi adanya liberalisasi pendidikan? Membuka celah

---

<sup>260</sup> *Ibid.*, hlm 377-379.

bahwa pendidikan tinggi merupakan komoditas? Mari kita simak penafsiran MK yang satu ini:

*“Tugas mencerdaskan kehidupan bangsa dihubungkan dengan fungsi perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia, termasuk hak untuk mendapat pendidikan, sebagai tanggung jawab negara terutama pemerintah, sesuai dengan ketentuan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, sebagai suatu tugas publik.”<sup>261</sup>*

Jadi sekalipun masyarakat dapat dibebankan biaya atas penyelenggaraan pendidikan, tugas negara bukanlah sekedar mengatur seperti halnya fasilitator atau sekedar menetapkan *rules of the game* dalam artian pasif. Sebagai tugas publik, negara harus memastikan setiap warga negara mendapat pemenuhan hak atas pendidikan sebagai HAM. Ini artinya, negara menutup celah bagi liberalisasi pendidikan karena tugas negara dalam hal pendidikan merupakan tugas publik yang selaras dengan tujuan nasional yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pembicaraan di atas mengarahkan kita untuk meninjau pendidikan sebagai HAM. Pendidikan sebagai HAM telah diakui secara internasional dalam Kovenan HAM Internasional 1966 tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*International Covenant on Economics, Social, and Cultural Rights*), yang kemudian diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia dalam UU No. 11 tahun 2005. Pada kovenan tersebut, diatur bahwa:

---

<sup>261</sup> *Ibid.*, hlm 372.

## Pasal 13

Negara Pihak dalam Kovenan ini mengakui bahwa untuk mengupayakan hak tersebut secara penuh:

1. Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara gratis bagi semua orang;
2. Pendidikan lanjutan dalam berbagai bentuknya, termasuk pendidikan teknik dan kejuruan tingkat lanjutan pada umumnya, harus tersedia dan terbuka bagi semua orang dengan segala cara yang layak, dan khususnya melalui pengadaan pendidikan gratis secara bertahap;
3. Pendidikan tinggi juga harus tersedia bagi semua orang secara merata atas dasar kemampuan, dengan segala cara yang layak, khususnya melalui pengadaan pendidikan gratis secara bertahap;

Menurut Katarina Tomasevski, seorang mantan Special Rapporteur PBB di bidang hak atas pendidikan, bahwa hak asasi manusia adalah penjaga dari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh pemerintah. Penyangkalan terhadap hak atas pendidikan menjadi pemicu tereksklusikannya seseorang dari kesempatan kerja, marginalisasi ke sektor informal, dibarengi dengan eksklusi dari skema jaminan sosial dan sebagainya. Mengatasi ketimpangan sosial ekonomi dan kesempatan mencari penghidupan yang layak, tidak mungkin dilakukan tanpa mengakui dan memenuhi hak atas pendidikan. Demikian pula banyak problem sosial, ekonomi, budaya dan politik yang tidak dapat dipecahkan, kecuali dengan menyelesaikan persoalan

hak atas pendidikan ini, sebagai kunci untuk membuka pemenuhan hak-hak asasi manusia lainnya.<sup>262</sup>

Karena pendidikan merupakan hak asasi manusia, maka adalah menjadi kewajiban negara untuk menghormati (*to respect*) dan memenuhi (*to fulfil*) hak sosial, ekonomi, politik merupakan kewajiban atas hasil (*obligation to result*) dan bukan merupakan kewajiban untuk bertindak (*obligation to conduct*) sebagaimana pada hak sipil dan politik. Kewajiban negara dalam arti “*obligation to result*” telah dipenuhi apabila negara dengan itikad baik telah memanfaatkan sumber daya maksimal yang tersedia (*maximum available resources*) dan telah melakukan realisasi progresif (*progressive realization*).<sup>263</sup>

Realisasi progresif yang dimaksud adalah pemerintah secara berangsur-angsur terus meningkatkan sumber daya yang ada untuk meningkatkan terus porsi tanggung jawabnya atas perlindungan dan pemenuhan hak atas pendidikan. Hal ini berarti pemerintah sudah seharusnya memberi porsi lebih besar dalam penyelenggaraan pendidikan dibandingkan dengan tanggung jawab yang dipikul oleh warga negara atau masyarakat. Jika perlu, pemerintahlah yang sepenuhnya bertanggung jawab.<sup>264</sup>

Ditinjau dari UUD 1945, sudah jelas bahwa Indonesia menempatkan pendidikan sebagai barang publik. Memang UUD 1945 tidak secara tegas menyebutkan “pendidikan tinggi”, melainkan hanya menyebut “pendidikan.” Tapi sebagai sebuah

---

<sup>262</sup> M. Habib Chizrin, “Kata Pengantar”, dalam Komnas HAM, *Op.Cit.*, hlm 1.

<sup>263</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012/PUU-III/2005 Tentang Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2004 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2005 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Hal 58.

<sup>264</sup> Adhi Bangkit Saputra, *Op.Cit.*, hlm 98.



konstitusi (hukum dasar), apa yang diatur dalam UUD 1945 memang hanya bersifat umum (*general*). Penerapan yang lebih spesifik mengenai jenjang pendidikan (pendidikan dasar, menengah, dan tinggi), diatur dalam peraturan di bawah UUD 1945, yaitu undang-undang. Pendidikan tinggi di Indonesia tidak didesain untuk menjadi komoditas. Jika ada peraturan maupun penerapan pendidikan tinggi yang mengarah pada dijadikannya pendidikan tinggi sebagai komoditas, maka kita bisa menilai hal itu bertentangan dengan UUD 1945 atau inkonstitusional.

# XV

## KEDUDUKAN PERGURUAN TINGGI DI MASYARAKAT

Pendidikan tinggi hari ini cenderung semakin mahal, dan apa yang menyebabkannya, kita telah membahasnya secara panjang lebar sebelumnya. Apa yang terjadi jika pendidikan terus-menerus semakin mahal? Adakah imbasnya pada masyarakat secara keseluruhan? Hal tersebut berkaitan dengan pembahasan mengenai pendidikan tinggi dan komoditas, mengenai *neighborhood effect*, mengenai pembiayaan oleh pemerintah, dan tidak dapat terlepas dari pembahasan mengenai kedudukan perguruan tinggi di masyarakat.

Kedudukan perguruan tinggi di masyarakat dapat dilihat berdasarkan peran pendidikan tinggi itu sendiri. Saya melihat ada beberapa peran perguruan tinggi yang perlu untuk saya soroti kali ini:

1. Sebagai pusat penelitian;
2. Sebagai penyelenggara pendidikan;
3. Sebagai institusi penyedia tenaga kerja dan pengembangan ekonomi;

### **Sebagai Pusat Penelitian dan Penyelenggara Pendidikan**

Peran perguruan tinggi sebagai pusat penelitian telah diatur sebagaimana dalam UU Dikti, yang merupakan kegiatan

yang dilakukan menurut kaidah dan metode ilmiah secara sistematis untuk memperoleh informasi, data, dan keterangan yang berkaitan dengan pemahaman dan/atau pengujian suatu cabang ilmu pengetahuan dan teknologi. Penelitian dapat menghasilkan teori baru, atau mendukung teori yang ada. Tugas penelitian dilakukan oleh dosen selaku ilmuwan.

Sejarah perguruan tinggi sebagai pusat penelitian telah eksis sejak masa Yunani Kuno pada tahun 387 SM, melalui sekolah yang didirikan oleh Plato bernama Akademia. Muridnya, yaitu Aristoteles juga mendirikan sekolah filsafat yang juga melakukan aktivitas penelitian bernama Lyceum pada tahun 334 SM. Kedua sekolah tersebut berdiri di kota Athena. Kemudian Pada periode ini kita juga mengenal Perpustakaan Alexandria yang memiliki koleksi 400.000 buku/gulungan.

Penelitian pada masa ini banyak menghasilkan karya-karya ilmiah pada bidang filsafat, logika, matematika, fisika, etika, astronomi, politik, hukum, dan sebagainya. Banyak filosof dan ilmuwan besar yang lahir pada zaman ini, dan mencetak karya-karya besar yang terus menjadi rujukan penting bagi generasi saat ini. Selain Plato dan Aristoteles, masih ada Thales, Socrates, Democritus, Epicurus, Empedocles, Pythagoras, Archimedes, Anaximander, Euclides, Heraklitus, Diogenes, Parmenides, Zeno, dan sebagainya.

Pada masa-masa selanjutnya hingga sekarang ini, perguruan tinggi terus memainkan peranan penting pada bidang penelitian. Kegiatan penelitian tersebut melahirkan karya-karya yang bukan hanya berkontribusi pada kemajuan suatu bangsa, tapi ke seluruh dunia.

Output dari kegiatan penelitian adalah menemukan suatu pengetahuan baru. Adapun pengetahuan tersebut kemudian

didistribusikan melalui penyelenggaraan pendidikan. Perguruan tinggi memfasilitasi masyarakat yang berminat untuk mempelajari bidang studi tertentu.

Namun tidak semua orang dalam lapisan masyarakat bisa menempuh perguruan tinggi. Seperti yang diungkapkan oleh Glanville Downey dalam *Ancient Education*, pada zaman perbudakan seperti di Yunani Kuno, klas budak dan kaum perempuan secara umum tidak diperbolehkan mengakses perguruan tinggi atau bahkan pendidikan formal apapun. Ini karena budak tidak dianggap sebagai warga negara, sedangkan kaum perempuan dianggap memiliki kapastias intelektual yang rendah sehingga dikurung dalam kerja rumah tangga.<sup>265</sup>

Sedangkan pada zaman feodalisme atau yang kerap disebut Abad Pertengahan, mulai dikenal istilah *universitas*, sebagai lembaga penyelenggara pendidikan tinggi di bawah naungan gereja katolik. Adapun istilah *universitas* diambil dari bahasa latin *universitas magistrorum et scholarium* yang artinya komunitas guru dan murid. Pada zaman ini, kaum perempuan secara umum juga masih dilarang untuk mengikuti perguruan tinggi karena dilarang oleh hukum kanon yang diterbitkan gereja.

Pada zaman modern seperti sekarang ini, perguruan tinggi secara berangsur-angsur mulai dapat diakses oleh semua orang. Beberapa negara yang mempunyai perhatian besar pada warganya, menjamin hak atas pendidikan bagi warga negaranya secara gratis untuk mengakses hingga ke perguruan tinggi seperti di Finlandia, Norwegia, Islandia, dsb. Namun tidak semua negara menerapkan kebijakan seperti itu.

---

<sup>265</sup> Lihat Kay O'Pry, *Social and Political Roles of Women in Athens and Sparta*. <https://digitalcommons.apus.edu/saberandscroll/vol1/iss2/3/>

Indonesia, Amerika Serikat, dan Chile, termasuk negara-negara yang mewajibkan pembayaran dengan harga tertentu untuk mengakses perguruan tinggi. Pengecualian bagi orang-orang yang mendapat beasiswa karena prestasinya di bidang akademik maupun non-akademik. Bagi orang-orang yang prestasinya biasa saja, dan tidak punya dana yang cukup, maka akan lebih kesulitan untuk mengakses perguruan tinggi.

Perkembangan perguruan tinggi juga dapat dijelaskan menurut sosiolog Inggris A. H. Hasley. Perkembangan universitas di negara-negara Barat dapat dibagi menjadi tiga tahap. Tahap pertama, pada abad pertengahan dan berlangsung sampai Revolusi Industri. Pada periode ini lahir universitas-universitas sebagai menara gading, tempat berkumpulnya sejumlah kaum elit untuk mencari kebenaran demi kebenaran itu sendiri. Contohnya antara lain Universitas Paris, Bologna, Heidelberg, Oxford, Cambridge, Harvard, Yale, dan Columbia.

Tahap kedua, zaman berubah dengan adanya revolusi industri. Usaha mencari kebenaran lambat laun mengalah terhadap usaha yang lebih menekankan pada ilmu-ilmu teknologi yang berguna dan siap pakai. Akibatnya, universitas berkembang menjadi pusat-pusat latihan tenaga-tenaga profesional. Namun pandangan tradisional tetap dipertahankan bahwa universitas merupakan badan otonom yang bertujuan mencari kebenaran demi kebenaran itu sendiri.

Tahap ketiga berkaitan dengan timbulnya inovasi teknologi pada abad ke-20. Akibat revolusi teknologi, suatu gelombang perluasan universitas melanda negara-negara industri di seluruh dunia. Rekayasa (*engineering*) yang sama sekali tidak dimasukkan ke dalam kurikulum universitas pada masa sebelum Revolusi Industri, mulai menduduki tempat utama,

dan bersama jurusan sains menarik hampir setengah dari seluruh jumlah mahasiswa. Mahasiswa dalam bidang humaniora yang selama ini merupakan elite dalam jumlah terbatas, semenjak itu berubah menjadi cadangan calon pegawai kantor. Gapura universitas kemudian dibuka seluas-luasnya bagi kaum perempuan, dan universitas, disamping memberikan latihan-latihan profesional, mulai berperan sebagai suatu lembaga pendidikan nasional yang memberikan pengajaran umum bagi warga negara biasa.<sup>266</sup>

### **Sebagai Institusi Penyedia Tenaga Kerja dan Pengembangan Perekonomian**

Terbukanya perguruan tinggi bagi program-program pendidikan vokasi dan profesional menandakan adanya keterhubungan antara perguruan tinggi dengan penyediaan tenaga kerja dan pengembangan perekonomian. Di Indonesia, keterhubungan itu diatur dalam UU Dikti:

1. Perguruan tinggi dapat membuka pendidikan program vokasi, program profesi, dan program spesialis yang tujuannya untuk menyiapkan mahasiswa ke dunia kerja dengan keahlian khusus dan keahlian terapan tertentu. (Pasal 16, 17, dan 24).
2. Pendidikan profesi hanya dapat diselenggarakan oleh perguruan tinggi dengan kementerian, lembaga negara non-kementerian, dan organisasi profesi. (Pasal 17 ayat (2)).
3. Organisasi profesi, dunia usaha, dan dunia industri dapat menentukan kompetensi lulusan, mengawasi dan menjaga mutu perguruan tinggi, ikut menyiapkan kurikulum

---

<sup>266</sup> Darmaningtyas, *Pendidikan Rusak-Rusakan, Op.Cit.*, hlm 264.

bersama pemerintah untuk pendidikan profesi dan vokasi, menetapkan kualifikasi lulusan, dan penggunaan sumber belajar (Pasal 91 ayat (2), Penjelasan Pasal 16 ayat (1), dan Penjelasan Pasal 17 ayat (2)).

4. Perguruan tinggi dengan bekerja sama dengan organisasi profesi dapat menerbitkan sertifikat kompetensi. Sertifikat kompetensi merupakan pengakuan kompetensi atas prestasi lulusan yang sesuai dengan keahlian dalam bidang cabang ilmunya atau prestasi di luar program studinya, yang dapat digunakan sebagai syarat untuk memperoleh pekerjaan tertentu.
5. Dalam hal penelitian, pemerintah dapat menggunakan hasil penelitian tersebut untuk dimanfaatkan oleh dunia usaha dan dunia industri (Pasal 47 ayat 4).

Hingga memasuki zaman feodal atau abad pertengahan, perguruan tinggi belum memfokuskan pada penyelenggaraan pendidikan vokasi dan profesi. Lantas di mana masyarakat dapat mengakses pendidikan untuk memperoleh keahlian kerja? Siapa yang mencetak kaum profesional?

Ada satu bentuk organisasi sosial pada abad pertengahan yang secara tidak langsung menyelenggarakan pendidikan keahlian dan keterampilan kerja, yaitu gilda (*guild*).<sup>267</sup> Gilda adalah perkumpulan atau organisasi produsen atau profesi, yang mengontrol pelaksanaan profesinya di tempat mereka beroperasi, berdasarkan izin dari penguasa setempat untuk menjamin kegiatan profesi mereka. Secara umum ada tiga jenis gilda, yaitu gilda pengerajin (*artisans*), gilda pedagang (*merchant*), dan gilda relijius. Gilda dibentuk untuk memproteksi kepentingan bersama suatu profesi, semisal

---

<sup>267</sup> Maarten Prak, "Guilds and the Development of the Art Market during the Dutch Golden Age" dalam *Simiolus: Netherlands Quarterly for the History of Art*, Volume 30, No. 3/4, 2003 halaman 248.

dalam menegosiasikan pajak pada penguasa setempat, mencegah persaingan sesama anggota gilda, menentukan dan menjaga mutu produksi, dan sebagai sarana pendidikan dan pelatihan bagi masyarakat yang ingin menjalani profesi tertentu.<sup>268</sup>

Gilda mempunyai sistem keanggotaan berjenjang. Keanggotaan tertinggi bernama *master*, yang tugasnya memimpin jalannya gilda, memastikan mutu produksi dalam gilda, dan memastikan keberlangsungan organisasi gilda dengan melatih anggota-anggotanya. Untuk dapat menjadi anggota gilda, seseorang harus melalui tahap pemagangan atau yang biasa disebut *apprentice*. Si *apprentice* ini belajar sambil bekerja berdasarkan bimbingan dari *master*. Namun ada juga *master* yang mendidik anggota yang sebelumnya telah memiliki kemampuan, yang biasa disebut *disciples*. Setelah murid dari *master* ini dinyatakan lulus, maka ia naik statusnya menjadi *journeyman*. Seseorang yang telah menjadi *journeyman* ini merupakan pekerja upahan dari *master*. Tidak seperti *apprentice*, seorang *journeyman* dapat bekerja berpindah-pindah di tempat kerja *master* manapun. Sebagian dari penghasilan dan waktu luang seorang *journeyman* dapat digunakan untuk membuat sebuah karya yang disebut *masterpiece*. Karya *masterpiece* ini kemudian dipresentasikan dan diuji oleh para *master*, dan jika lulus maka ia dapat menjadi *master* dan mengelola tempat usahanya sendiri.

Sistem dan jenjang keanggotaan gilda ini mirip seperti jenjang keanggotaan dalam organisasi profesi. Kita ambil contoh saja pada organisasi profesi arsitek seperti Ikatan Arsitek Indonesia (IAI). Ada beberapa jenjang keanggotaan

---

<sup>268</sup><http://www.britannica.com/EBchecked/topic/248614/guild/284181/Structure-and-social-role>



dalam IAI seperti anggota mahasiswa, anggota biasa, anggota profesional, dan anggota kehormatan. Untuk naik ke jenjang keanggotaan yang lebih tinggi, tentu ada persyaratan tertentu yang harus dipenuhi, sesuai dengan standar yang diharapkan IAI. Organisasi profesi ini juga mirip seperti gilda yang memperjuangkan kepentingannya, salah satunya dengan terbitnya UU Arsitek.

Atau semisal pada organisasi profesi advokat seperti Perhimpunan Advokat Indonesia (Peradi). Keanggotaan Peradi juga berjenjang mulai dari menjadi peserta Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA), mengikuti ujian profesi advokat, mengikuti magang di kantor advokat, hingga akhirnya dapat diangkat dan disumpah untuk menjadi advokat sekaligus anggota Peradi.

Jenjang keanggotaan gilda pun diterapkan pada perguruan tinggi. Pertama-tama ada mahasiswa biasa yang harus menempuh perkuliahan, tugas kuliah, dan ujian. Kemudian untuk mencapai kelulusan, mahasiswa harus membuat skripsi atau tugas akhir, yang diuji oleh dosen-dosennya. Setelah lulus, mahasiswa mendapatkan ijazah bergelar sarjana, yang dapat digunakan sebagai syarat untuk mendapatkan pekerjaan formal, meneruskan ke pendidikan profesi, maupun melanjutkan pendidikan pascasarjana. Jika ia memilih melanjutkan pendidikan pascasarjana, maka ia masuk S-2, dan mengikuti perkuliahan, mengerjakan tugas kuliah, ujian, membuat tugas akhir bernama tesis, untuk diuji oleh dosen-dosennya, kemudian memperoleh kelulusan, dan mendapat gelar master. Setelah itu ada juga jenjang pendidikan doktoral atau S-3. Prosesnya mirip seperti S-1 dan S-2, hanya saja tugas akhirnya berupa disertasi, yang juga diuji untuk mendapat gelar doktor. Seorang doktor yang aktif

dan memenuhi persyaratan tertentu, pada gilirannya dapat diangkat menjadi guru besar atau profesor.

Gilda abad pertengahan dengan organisasi profesi pada zaman seperti sekarang ini memiliki kesamaan, yaitu sama-sama merupakan organisasi yang anggotanya bekerja berdasarkan keahlian atau biasa disebut *skilled labour*. Organisasi semacam gilda dan organisasi profesi adalah yang menjaga keberlangsungan dan mengembangkan pengetahuan dan keterampilan suatu cabang produksi. Pendidikan merupakan kunci untuk membuat suatu profesi tetap eksis. Jika organisasi semacam ini berjalan tidak lancar atau bahkan berhenti sama sekali, maka regenerasi atas suatu cabang produksi tersebut terkena imbasnya.

Pada saat ini, organisasi profesi telah bekerjasama dengan perguruan tinggi dalam menjaga keberlangsungan atau regenerasi atas tenaga-tenaga kerja profesional. Di zaman yang makin mengarah pada penggunaan mesin-mesin otomatis ini, butuh penyediaan *skilled labour* dalam jumlah yang lebih banyak dari sebelumnya karena tidak mungkin mesin-mesin tersebut diciptakan dan direparasi oleh dirinya sendiri. Untuk mencapai masyarakat yang berperadaban maju, dibutuhkan pula banyak orang-orang yang ahli di banyak bidang yang berbeda-beda maupun seorang *generalist* sekalipun.

### **Jika Pendidikan Tinggi Semakin Mahal**

Ketika pendidikan tinggi semakin mahal, maka masyarakat akan semakin sulit atau bahkan enggan untuk mengakses ke perguruan tinggi. Pemerintah sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pendidikan tinggi memiliki peran untuk

melakukan intervensi agar pendidikan tidak semakin mahal. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Dewi Sri Sotijaningsih:

*“Menegenai intervensi pemerintah dalam pegendalian pasar. Kaitannya dengan salah satu hukum ekonomi yakni hukum permintaan dan penawaran. Apabila mekanisme tersebut diterapkan di sektor pendidikan, maka subsidi yang diberikan pemerintah akan meningkatkan permintaan yang dalam pendidikan adalah peserta didik. Dengan subsidi akan meningkatkan daya beli masyarakat terhadap pendidikan yang berupa biaya pendidikan harus dikeluarkan. Dalam hal ini subsidi bisa dialokasikan kepada penyelenggara pendidikan sebagai penyedia/supplier maupun langsung kepada para peserta didik sebagai konsumen yaitu murid di tingkat pendidikan dasar sampai menengah atau kepada mahasiswa untuk tingkat pendidikan tinggi. Apabila subsidi dialokasikan kepada penyelenggara pendidikan, maka supply atau penawaran akan meningkat karena biaya yang ditanggung oleh penyelenggara sebagian akan ditanggung oleh pemerintah, demikian pula sebaliknya, apabila dialokasikan kepada masyarakat/peserta didik, maka subsidi akan mengurangi biaya yang harus dikeluarkan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa subsidi untuk sektor pendidikan akan meningkatkan partisipasi terhadap pendidikan karena subsidi pendidikan akan menurunkan “harga” atau mengurangi biaya yang harus ditanggung baik oleh penyelenggara pendidikan maupun oleh peserta didiknya.”*

Pemerintah sebagai penyelenggara negara ini, memiliki kepentingan secara langsung dalam meningkatkan partisipasi

warga negaranya dalam mengakses ke perguruan tinggi. Dalam hal peran perguruan tinggi dalam membangun peradaban melalui pendidikan dan penelitian, semakin banyaknya orang yang dapat mengakses perguruan tinggi akan membuat semakin banyak pula orang-orang yang dapat berkontribusi dan menikmati pembangunan peradaban tersebut.

Tak dapat kita lupakan juga dalam hal perguruan tinggi dan peranannya dalam perekonomian. Tenaga kerja merupakan salah satu faktor penentu dalam perekonomian, dan perekonomian adalah pondasi penting bagi berdiri dan berjalannya suatu bangsa. Pendidikan adalah salah satu kunci bagi penyediaan tenaga kerja yang bermutu. Jika katakanlah di Indonesia, regenerasi tenaga kerja yang bermutu tersebut tidak berjalan optimal, maka dampaknya akan menimpa pada masa depan bangsa ini. Ketika ada satu anak Indonesia tidak dapat mengakses perguruan tinggi, yang rugi bukan hanya orang itu semata, yang rugi adalah bangsa Indonesia.

Pandangan ini sejalan dengan pandangan salah seorang filsuf pendidikan, yaitu John Dewey, bahwa pendidikan merupakan sarana untuk keberlangsungan kehidupan sosial. Melalui pendidikan, pengalaman-pengalaman di masa lampau dapat terus direkonstruksi dan direorganisasi, sebagai persiapan untuk langkah ke depan.<sup>269</sup>

---

<sup>269</sup> Lihat Tita Rositawati, *Konsep Pendidikan John Dewey*, Jurnal Tadbir Volume 02 No. 2 Agustus 2014.

# **XVI**

## **APA YANG DAPAT DILAKUKAN**

Pada bagian akhir dari buku ini, kita bisa menyimpulkan intisari dari permasalahan pendidikan tinggi berdasarkan pemaparan-pemaparan sebelumnya. Bahwa pendidikan tinggi sangat diperlukan untuk memenuhi amanah konstitusi, sekaligus menghadapi tantangan global. Oleh karena itu pemerintah sebagai penanggungjawab penyelenggaraan pendidikan tinggi perlu meningkatkan angka partisipasi secara signifikan. Faktanya, biaya pendidikan tinggi cenderung semakin mahal dan ada tendensi ke arah liberalisasi pendidikan tinggi, yang justru secara tidak langsung menyulitkan masyarakat untuk mengakses ke perguruan tinggi. Padahal pendidikan tinggi di Indonesia bukan merupakan komoditas, sehingga tidak diperkenankan untuk diliberalisasi, karena merupakan barang publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah dalam menjalankan amanat konstitusionalnya. Sebagai hak asasi manusia dan hak konstitusional, setiap warga negara harus dapat mengakses pendidikan tinggi dengan biaya yang ditanggung oleh pemerintah dengan porsi sebagian besar atau seluruhnya. Keharusan tersebut bukan hanya memberi manfaat kepada warga negara secara individual, melainkan secara sosial kepada bangsa Indonesia sebagai satu kesatuan.

Dari kesimpulan tersebut, pembaca mungkin bisa saja sepakat dengan argumen yang saya bangun atau bisa juga

tidak. Bagi yang tidak sepakat, saya tidak menyarankan untuk melanjutkan pembahasan ini. Namun bagi yang sepakat, di sini kita akan membahas apa-apa saja yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah yang saya kemukakan.

Mari kita awali pembahasan kita dengan sebuah refleksi. Menurut John Dewey, pendidikan adalah sarana untuk keberlangsungan kehidupan sosial. Kita memulai proses kehidupan berawal sejak kita dalam kandungan. Dalam tradisi keluarga tertentu, ada yang percaya bahwa dengan melantunkan lagu-lagu klasik dapat meningkatkan kecerdasan sang bayi. Bagi ibu yang berada dalam lingkungan religius, bayi dalam kandungan juga kerap dilantunkan senandung yang bernuansa kerohanian. Kemudian ketika bayi lahir, ia dirawat dan dilatih untuk dapat beradaptasi dengan lingkungannya. Dilatih berbicara, telungkup, merangkak, berjalan, berlari, berbahasa, menulis, berhitung, berolahraga, dan sebagainya. Sejak dalam kandungan hingga tumbuh kembangnya, manusia telah mendapatkan pendidikan.

Dalam memperoleh pendidikan yang semacam itu, manusia dalam hal ini bayi dan anak-anak tidak perlu membayar atas apa yang dia peroleh. Telah menjadi semacam kesepakatan umum bahwa bayi dan anak-anak tidak perlu mengorbankan sesuatu untuk memperoleh pendidikan. Hal ini disebabkan karena mereka belum mempunyai daya untuk menghasilkan sesuatu untuk ditukar dengan pendidikan yang mereka peroleh. Singkat kata, mereka belum cakap dalam bekerja. Dalam masyarakat kuno, tanggung jawab pendidikan atas bayi dan anak diserahkan sepenuhnya pada institusi keluarga, yang pada waktu itu berbentuk *gen* ataupun *klan*. Dalam masyarakat modern, tanggung jawab ini diperankan oleh keluarga inti, masyarakat,

dan pemerintah. Namun kepada siapapun penyelenggara dan penanggungjawabnya, pada dasarnya kita sudah terbiasa dengan menerapkan pendidikan gratis, dalam hal ini ialah pada bayi dan anak-anak.

Persoalan dimulai ketika masuk ke jenjang pendidikan tinggi. Faktanya adalah hari ini ada orang yang dalam mengakses pendidikan tinggi harus membiayai dirinya sendiri, dan ada yang tidak. Negara-negara skandinavia seperti Norwegia, Finlandia, Islandia, Denmark, dan sebagainya dikenal sebagai negara yang memiliki capaian Indeks Pembangunan Manusia yang tinggi dengan kebijakan pendidikan gratis di semua jenjang. Ada juga negara seperti Indonesia, yang belum menerapkan pendidikan gratis di semua jenjang, namun telah memberikan subsidi dengan jumlah terbatas untuk penyelenggaraan pendidikan tinggi. Dari 188 negara, Indonesia berada di peringkat 113 dalam Indeks Pembangunan Manusia berdasarkan laporan United Nations Development Programme tahun 2016.<sup>270</sup>

Mahasiswa yang tidak punya kendala biaya bisa berfokus menghadapi studi perkuliahannya. Namun mahasiswa yang terkendala dengan biaya kuliah mau tidak mau membagi pikirannya antara belajar dengan memikirkan pembiayaan. Jika pemerintah membuat kebijakan pendidikan gratis, mahasiswa menjadi tidak perlu memikirkan pembiayaan kuliahnya. Semua mahasiswa bisa fokus dan mengembangkan diri sesuai studinya.

Namun pendidikan tinggi tidak seperti udara, yang tidak perlu diproduksi agar dapat dikonsumsi. Penyelenggaraan pendidikan tinggi butuh biaya, yaitu biasa investasi untuk

---

<sup>270</sup> <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3455970/peringkat-indeks-pembangunan-manusia-ri-turun-ini-kata-pemerintah>

membangun sarana dan prasarana, biaya pengembangan untuk meningkatkan mutu, dan biaya operasional untuk menggaji dosen, pekerja kampus, membeli barang habis pakai, dan sebagainya. *“Kita menginginkan pendidikan, kesehatan, dan banyak hal lainnya secara gratis, tapi aku ingin mengingatkan bahwa tidak ada yang gratis di kehidupan ini. Harus ada seseorang yang membayarnya,”* ujar Presiden Chile, Sebastian Pinera.

Kita telah memperoleh pemahaman bahwa memang penyelenggaraan pendidikan tinggi tidaklah gratis. Jangankan pendidikan tinggi, mendidik dan melatih bayi pun butuh biaya. Namun persoalannya bukan di titik itu. Persoalannya adalah bagaimana dan kepada siapa pembiayaan itu akan dibebankan. Dibebankan kepada mahasiswa itu sendiri? Dibebankan kepada pemerintah secara keseluruhan? Atau sebagian kecil? Atau sebagian besar? Bagaimana cara membiayainya? Melalui pajak? Utang? Dana abadi? Atau seperti apa?

## **Beberapa Skema Pembiayaan Pendidikan Tinggi**

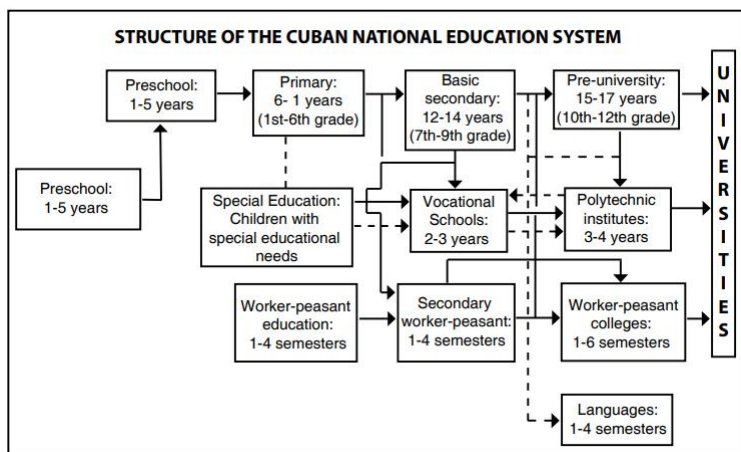
Di negara-negara yang perekonomiannya didominasi negara seperti Kuba dan Korea Utara, pembiayaan pendidikan di seluruh jenjang bersumber sepenuhnya dari negara. Seluruh institusi pendidikan dimiliki dan dikelola negara, dan mahasiswanya tidak dipungut biaya pendidikan.

Model pendidikan di negara tersebut, semisal Kuba, menerapkan kombinasi antara belajar dan bekerja. Lewat institusi pendidikan, peserta didik ditanamkan budaya kerja dan perasaan cinta untuk bekerja. Kombinasi belajar dan bekerja ini juga diterapkan pada para buruh dan tani yang



tidak sempat mencicipi pendidikan pada masa pra-revolusi. Kaum buruh dan tani juga berkesempatan untuk masuk universitas, dengan mengikuti jenjang pendidikan khusus yang disediakan oleh negara. Jenjang khusus tersebut antara lain Pendidikan Buruh dan Tani, Pendidikan Menengah Buruh dan Tani, dan Sekolah Tinggi Buruh dan Tani.<sup>271</sup>

**Gambar 8**  
**Sistem Pendidikan di Kuba<sup>272</sup>**



Negara-negara yang perekonomiannya menganut sistem pasar bebas juga masih memungkinkan diterapkannya pendidikan gratis. Pembiayaannya bersumber dari negara yang diperoleh lewat pajak yang tinggi. Model pembiayaan pendidikan seperti ini dapat dilihat di negara-negara

<sup>271</sup> Lihat Margarita Quintero Lopez, *Education in Cuba : Foundations and Challenges*. [http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n72/en\\_a06v25n72.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n72/en_a06v25n72.pdf)

<sup>272</sup> *Ibid.*, hlm 60.

Skandinavia seperti Denmark, Norwegia, Finlandia, Swedia dan Islandia.

Kita ambil contoh di Norwegia, yang meraih peringkat pertama di capaian bidang pendidikan dalam Indeks Pembangunan Manusia. Norwegia menggratiskan biaya pendidikan bagi peserta didik di semua jenjang untuk sekolah dan perguruan tinggi negeri. Sumber pendanaannya dari pemerintah. Adapun pemerintah Norwegia menerapkan kebijakan pajak yang cukup tinggi. Menurut *OECD Revenue Statistics 2017*, rasio pajak terhadap Produk Domestik Bruto negara Norwegia adalah 38%. Tertinggi dari seluruh negara. Bandingkan dengan Indonesia yang menurut data APBN 2018, hanya 11,6% dari PDB. Indonesia bisa menaikkan rasio pajak atas PDB-nya, bukan tidak mungkin Indonesia bisa punya lebih banyak dana untuk pendidikan.

Bagaimana dengan Indonesia? Kebijakan apa yang dapat diterapkan di Indonesia untuk meningkatkan angka partisipasi pendidikan tinggi secara signifikan?

*Pertama*, kita bisa mengambil inspirasi dari Kuba, yaitu menerapkan kombinasi antara belajar dan bekerja. Mahasiswa selain belajar seperti biasa, diberikan juga tugas-tugas untuk mengerjakan proyek-proyek negara. Di sini bisa dilihat sebenarnya memang tidak ada yang gratis atau cuma-cuma. Layanan pendidikan tinggi yang diperoleh tidak ditukar dengan uang, melainkan ditukarkan dengan curahan kerja. Layanan pendidikan tidak dijualbelikan yang tunduk pada mekanisme pasar, melainkan tunduk pada kebutuhan sosial berdasarkan perencanaan negara.

Universitas Padjajaran (Unpad) pernah menerapkan kebijakan yang kurang lebih serupa dengan kombinasi belajar dan bekerja. Sejak 2016, Fakultas Kedokteran Unpad

menggratiskan biaya pendidikan bagi mahasiswanya. Namun pembebasan biaya ini diberikan dengan syarat, yaitu mengabdikan di tempat-tempat yang masih minim tenaga medisnya di Jawa Barat dalam waktu tertentu. Program ini adalah hasil kerja sama antara Unpad dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan pemda-pemda di kabupaten di Jawa Barat, yang sekaligus menjadi pihak yang mendanai mahasiswa tersebut.<sup>273</sup>

Ada beberapa syarat untuk bisa menerapkan program seperti ini. Harus tersedia pos pekerjaan yang jelas untuk menampung para mahasiswa setelah dia lulus. Pihak yang menampung lulusan mahasiswa ini adalah pihak yang juga akan mendanai mahasiswa dalam perkuliahannya. Seleksi penerimaan mahasiswa akan disesuaikan dengan kebutuhan tenaga kerja sehingga dapat meminimalisir *mismatch*. Dampak selanjutnya, bisa meminimalisir adanya pengangguran.

Sepertinya pihak yang mau mendanai mahasiswa untuk program seperti ini hanyalah pemerintah, sementara pihak swasta tidak. Hal ini karena pihak swasta semisal dunia usaha tidak memerlukan hal semacam itu. Dunia usaha malahan sangat diuntungkan dengan adanya *mismatch* antara suplai tenaga kerja yang berlebih dengan ketersediaan lapangan kerja yang minim. Dengan adanya *mismatch* seperti itu, dunia usaha bisa menekan upah pekerjaannya karena permintaan pekerjaan lebih tinggi dari penawaran tenaga kerja. Kalaupun yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu permintaan pekerjaan lebih rendah dari penawaran tenaga kerja, dunia usaha percaya bahwa mekanisme pasar dengan sendirinya akan menciptakan keseimbangan dalam permintaan dan

penawaran tenaga kerja. Dunia usaha juga belum tentu mau mendanai program seperti itu karena *return*-nya yang cukup lama yaitu setidaknya 4 tahun, dimulai dari mahasiswa baru hingga wisuda.

Kita memang tidak bisa menggugat suatu kepercayaan seseorang yang meyakini bahwa mekanisme pasar bisa dengan sendirinya memperbaiki ketimpangan permintaan dan penawaran tenaga kerja. Hanya saja, berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk memperbaiki hal tersebut? Tidak ada yang tahu. Hanya sang *invisible hand* yang tahu. Namun pada akhirnya, pemerintah turun tangan untuk mengatasi ketimpangan tersebut, seperti yang dilakukan Pemprov Jawa Barat dengan Fakultas Kedokteran Unpad tadi.

*Kedua*, memfokuskan subsidi untuk pendanaan secara langsung kepada mahasiswa. Dalam sistem UKT, mahasiswa membayar UKT untuk mendanai sebagian dari biaya operasional atau dengan kata lain mendanai sebagian dari BKT. Sebagiannya lagi didanai oleh pemerintah melalui BOPTN (bagi PTN BLU dan PTN Satker) atau BPPTN (bagi PTN BH). Ini artinya pertama-tama, pemerintah memberi subsidi kepada perguruan tinggi untuk mendanai sebagian dari biaya operasional pada perguruan tinggi, baru kemudian mahasiswa mendanai sebagiannya lagi.

Skema pendanaan di atas akan menjadi bermasalah ketika porsi pendanaan yang dibebankan mahasiswa (melalui UKT) lebih besar daripada porsi pemerintah. Dana dari pemerintah seringkali tidak cukup untuk menutupi pengeluaran biaya operasional. Hal inilah yang mendorong suatu perguruan tinggi mengincar sumber penerimaan keuangan dari mahasiswa.

Namun masalah dengan bentuk seperti di atas tentu hanya ada di PTN yang memang menerima dana dari pemerintah untuk pemenuhan biaya operasional. Untuk kampus swasta atau PTS yang memang tidak mendapatkan dana bantuan operasional dari pemerintah, mau tidak mau mahasiswa mendanai sebagian besar beban biaya operasional. PTS didorong untuk mencari dana selain dari mahasiswa seperti membentuk badan usaha maupun mengadakan kerja sama dan mengundang hibah, jika ingin menekan biaya kuliah yang dibebankan pada mahasiswa. Padahal serapan mahasiswa yang masuk PTS lebih besar ketimbang PTN. Jika jumlahnya digabung antara perguruan tinggi di bawah naungan Kemristekdikti dan Kemenag, jumlah mahasiswa PTS adalah sebanyak 4.255.212 orang. Jumlahnya hampir dua kali lipat daripada PTN yang berjumlah 2.416.724 orang.

Skema pendanaan seperti itu memperlihatkan bahwa pemerintah mendanai perguruan tingginya, dan tidak langsung kepada warga negaranya. Saya mengusulkan agar pemerintah melakukan sebaliknya. Pemerintah dapat memberi subsidi dengan mendanai secara langsung kepada warga negara yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti perguruan tinggi. Pemerintah dapat menerapkan kebijakan semacam *voucher* seperti usulan Milton Friedman. *Voucher* tersebut dapat digunakan oleh warga negara yang memenuhi persyaratan tertentu untuk mengikuti perguruan tinggi baik itu PTN maupun PTS tanpa biaya. Dengan pendanaan secara langsung seperti ini, pemerintah dapat memastikan secara langsung pemenuhan hak atas pendidikan tinggi bagi warga negaranya.

PTN maupun PTS yang menerima *voucher* dari mahasiswa, kemudian dapat mencairkan dana *voucher* kepada pemerintah untuk belanja kebutuhan operasional perguruan tinggi. Satuan biaya operasional sebagai basis pendanaan *voucher* dapat ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan rancangan yang dibuat perguruan tinggi. Jumlah *voucher* yang disediakan pun sebaiknya disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara, sehingga diperlukan seleksi berdasarkan prestasi akademik maupun nonakademik bagi warga negara untuk mendapatkannya. Namun manakala kondisi keuangan negara semakin sehat, maka jumlah penerima *voucher* diharapkan semakin bertambah. Saya berharap dengan sistem seperti ini, warga negara dapat diterima menjadi mahasiswa bukan karena kemampuan finansialnya, melainkan karena minat dan bakat belajarnya, sehingga dengan sendirinya meningkatkan mutu dari pendidikan tinggi itu sendiri.

Usulan yang saya kemukakan di atas bergantung sepenuhnya pada keuangan negara. Saya tidak tahu apakah keuangan negara hari ini cukup sehat untuk menerapkan hal di atas. Tapi ada beberapa solusi agar pemerintah bisa memaksimalkan pendanaan untuk pemenuhan hak atas pendidikan tinggi. Solusi tersebut bahkan sebenarnya sudah disiapkan pemerintah itu sendiri antara lain *endowment funds* yaitu Dana Abadi Pendidikan senilai 100 triliun rupiah<sup>274</sup>, dan bahkan menaikkan anggaran pendidikan dari 370,4 triliun rupiah pada 2016, lalu 419,8 triliun rupiah pada 2017, menjadi 444,1 triliun rupiah pada 2017.<sup>275</sup>

---

<sup>274</sup> <http://www.pikiran-rakyat.com/pendidikan/2018/01/11/pemerintah-siapkan-dana-abadi-pendidikan-rp-100-triliun-untuk-riset-dan>

<sup>275</sup> <https://www.kemenkeu.go.id/apbn2018>

Namun jika memang negara Indonesia terlalu miskin dan pemerintah terlalu pelit untuk memenuhi hak warga negara atas pendidikan tinggi, maka saya akan mengemukakan solusi yang *ketiga*, yaitu pajak sarjana. Ide ini berasal dari tulisan Haryo Aswocahyono yang berjudul *Bagaimana Kebijakan Subsidi Pendidikan Tinggi yang Berkeadilan?* Jadi, pemerintah menanggung sepenuhnya biaya kuliah semua mahasiswa. Setelah lulus, pemerintah memungut pajak ekstra setelah mahasiswa tersebut bekerja dan mencapai tingkat pendapatan tertentu. Sarjana yang gagal mencapai tingkat pendapatan tertentu tidak dikenakan pajak ekstra ini.<sup>276</sup>

Tentu masih banyak lagi skema yang bisa ditemukan untuk menyediakan pendidikan tinggi secara gratis. Bahkan kalau kita ingat, sewaktu Sukarno masih menjadi presiden pun, Indonesia sempat menerapkan kebijakan pendidikan gratis sampai perguruan tinggi. Padahal waktu itu seperti kita ketahui bahwa Republik Indonesia masih begitu muda dan perekonomiannya belum maju seperti sekarang ini. Artinya, kondisi keuangan negara tidak bisa dijadikan alasan untuk menolak kebijakan pendidikan tinggi gratis. Penentunya adalah kemauan politik.

Kita tentu tidak perlu membahas ini semua jika pemerintah sejak lama telah memiliki kemauan politik untuk menggratiskan semua jenjang pendidikan. Masalahnya, apakah pemerintah memiliki kemauan politik? Sebenarnya, kemauan politik itu ada, atau setidaknya-tidaknyanya pernah ada. Kalau kita ulas lagi, pemerintah pernah meratifikasi Kovenan HAM Internasional 1966 tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan

---

<sup>276</sup> <https://suarakebebasan.org/id/sindikasi/item/806-bagaimana-kebijakan-subsidi-pendidikan-tinggi-yang-berkeadilan>

Budaya (*International Covenant on Economics, Social, and Cultural Rights*) melalui UU No. 11 tahun 2005 :

### **Pasal 13**

Negara Pihak dalam Kovenan ini mengakui bahwa untuk mengupayakan hak tersebut secara penuh:

- a) Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia secara gratis bagi semua orang;
- b) Pendidikan lanjutan dalam berbagai bentuknya, termasuk pendidikan teknik dan kejuruan tingkat lanjutan pada umumnya, harus tersedia dan terbuka bagi semua orang dengan segala cara yang layak, dan khususnya melalui pengadaan pendidikan gratis secara bertahap;
- c) Pendidikan tinggi juga harus tersedia bagi semua orang secara merata atas dasar kemampuan, dengan segala cara yang layak, khususnya melalui pengadaan pendidikan gratis secara bertahap;

Ketentuan tersebut diratifikasi tahun 2005, dan kini sudah 2019. Namun yang terjadi adalah sepanjang tahun-tahun tersebut, biaya kuliah semakin mahal. Pungutan-pungutan di luar UKT malah dilegalkan. Kita tidak perlu ragu untuk menyatakan bahwa pemerintah hari ini tidak punya kemauan politik untuk menerapkan kebijakan pendidikan gratis. Atau dengan kata lain pemerintah tidak punya kemauan politik untuk menunaikan secara maksimal amanat konstitusional “mencerdaskan kehidupan bangsa.”

Sejak masifnya penolakan atas UU BHP pada tahun 2008, gerakan yang berusaha melawan komersialisasi, privatisasi, dan liberalisasi pendidikan terus berkembang hingga hari ini.



Tekanan-tekanan terus dilancarkan kepada perguruan tinggi maupun pemerintah. Tapi kemana arah gerakan perlawanan ini? Saya melihat memang sudah ada upaya untuk membangun gerakan ini dari yang tadinya bersifat lokal, hingga ke arah konsolidasi nasional. Upaya-upaya semacam itu harus selalu dilakukan untuk menyatukan berbagai kepentingan dari berbagai elemen gerakan, agar kekuatan politik yang dimiliki dapat terakumulasi sehingga cukup besar untuk mendesak pemerintah. Kita tidak perlu malu untuk mengungkapkan sikap tegas bahwa memang pendidikan adalah hak yang mesti diperjuangkan. Bahkan jika kita memang belum cukup bukti yang komprehensif untuk menunjukkan bahwa pendidikan tidak boleh diliberalisasi, dan bahwa pendidikan adalah hak untuk semua, maka yang perlu dilakukan adalah menyelidiki dan menemukan bukti-bukti itu.

# **TULISAN-TULISAN TAMBAHAN**

# XVII

## TENTANG KREDIT

### PENDIDIKAN

"Saya ingin memberi PR (*pekerjaan rumah*) kepada bapak ibu sekalian. Dengan yang namanya *student loan* atau kredit pendidikan," ujar Presiden Jokowi. Pada 15 Maret 2018, Presiden Jokowi mengadakan pertemuan dengan para pimpinan Bank Umum di Indonesia di Istana Negara. Presiden Joko Widodo meminta perbankan untuk mengeluarkan produk finansial baru berupa kredit pendidikan atau *student loan*. Jokowi mengaku heran perbankan Indonesia tak memiliki produk kredit pendidikan. Padahal, kata dia, nilai nominal *outstanding* atau realisasi pembiayaan kredit pendidikan di Amerika Serikat telah melampaui total *outstanding* pinjaman kartu kredit. Jokowi menyebutkan, total pinjaman kartu kredit di AS mencapai 800 miliar dollar AS. Sedangkan total pinjaman kredit pendidikannya mencapai 1,3 triliun dollar AS.<sup>277</sup>

Dalam UU Dikti, terdapat pengaturan semacam *student loan*, yang disebut sebagai "pinjaman dana tanpa bunga." Adapun ketentuannya seperti berikut:

#### Pasal 76

- (1) Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau Perguruan Tinggi berkewajiban memenuhi hak Mahasiswa yang kurang mampu secara ekonomi

---

<sup>277</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/15/13383861/jokowi-minta-perbankan-garap-kredit-pendidikan-seperti-di-as>

untuk dapat menyelesaikan studinya sesuai dengan peraturan akademik.

(2) Pemenuhan hak Mahasiswa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara memberikan:

- a. beasiswa kepada Mahasiswa berprestasi;
- b. bantuan atau membebaskan biaya Pendidikan; dan/atau
- c. pinjaman dana tanpa bunga yang wajib dilunasi setelah lulus dan/atau memperoleh pekerjaan.

### *Penjelasan Undang-Undang :*

Yang dimaksud dengan “pinjaman dana tanpa bunga” adalah pinjaman yang diterima oleh Mahasiswa tanpa bunga untuk mengikuti dan/atau menyelesaikan Pendidikan Tinggi dengan kewajiban membayar kembali setelah lulus dan mendapatkan pendapatan yang cukup.

Namun Presiden Jokowi menyebut *student loan* berdampingan dengan istilah kredit pendidikan. Inspirasi Jokowi perihal kredit pendidikan bersumber dari kebijakan *student loan* di Amerika Serikat (AS). Di AS, *student loan* tidak seperti yang diatur dalam UU Dikti. *Student loan* di AS adalah pinjaman dana dengan bunga, sedangkan UU Dikti adalah pinjaman dana tanpa bunga. Di AS, mahasiswa yang mengakses kredit pendidikan suatu saat wajib mengembalikan kredit tersebut disertai dengan bunga (*interest*). Bunga merupakan salah satu sumber pendapatan lembaga keuangan untuk menghasilkan keuntungan atau laba.

Kenapa pinjaman dana dalam UU Dikti tidak disertai bunga? Karena sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 76,

pinjaman dana tanpa bunga merupakan bentuk kewajiban pemerintah untuk memenuhi hak mahasiswa yang kurang mampu secara ekonomi untuk dapat menyelesaikan studinya. Jadi ini semacam bentuk bantuan, yang sifatnya kedermawanan, tanpa mengharapkan pamrih atau timbal balik. Hal ini semata-mata karena pemenuhan hak mahasiswa yang kurang mampu secara ekonomi. Dalam Pasal 63 UU Dikti juga disebutkan bahwa perguruan tinggi, baik itu negeri maupun swasta tidak diperbolehkan mencari keuntungan.

Ada beberapa bank yang telah meluncurkan program kredit pendidikan, antara lain Bank Nasional Indonesia (BNI) dan Bank Rakyat Indonesia (BRI). Adapun BNI menyediakan jasa Kredit Tanpa Agunan untuk biaya pendidikan dari jenjang sarjana hingga doktoral, dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu, BNI juga menyediakan Program Biaya Penelitian Dosen, yaitu pinjaman lunak bagi dosen sebagai dana penelitian.<sup>278</sup> Sedangkan untuk BRI, mereka meluncurkan *student loan* bagi mahasiswa S2 atau S3 yang telah berpenghasilan tetap.<sup>279</sup>

Sebelumnya, saya pernah menulis di akun LINE saya tentang isu kredit pendidikan ini dengan judul *Menanggapi Kredit Pendidikan*. Saya harus akui bahwa tulisan saya di LINE lebih mengandung banyak ungkapan emosional ketimbang analisis yang teliti. Saya sempat menyatakan bahwa kredit pendidikan yang digagas Jokowi bertentangan dengan UU Dikti. Pernyataan ini akan saya perjelas bahwa kredit pendidikan akan bertentangan dengan UU Dikti, jika itu

---

<sup>278</sup> <http://www.bni.co.id/id-id/beranda/berita/siaranpers/articleid/3869/bni%20gandeng%20its%20terbitkan%20kredit%20pendidikan>

<sup>279</sup> <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180321180836-4-8068/bri-luncurkan-student-loan-begini-syaratnya>

dilakukan oleh pemerintah maupun perguruan tinggi (lihat Pasal 76 UU Dikti). Namun jika itu tidak dilakukan oleh pemerintah maupun perguruan tinggi, melainkan oleh bank, maka menurut saya itu tidak bertentangan. Hubungan utang piutang antara seseorang dengan pihak bank bersifat privat dan menganut asas kebebasan berkontrak. Jadi perbankan boleh-boleh saja mengadakan program kredit pendidikan, sebagaimana boleh-boleh saja seorang mahasiswa untuk tidak mengakses layanan kredit tersebut.

Hanya saja, yang dapat dikritisi dari isu kredit pendidikan ini adalah, kenapa harus kredit pendidikan yang menjadi jalan keluar? Jika ini adalah untuk menyehatkan sektor perbankan, saya rasa pemerintah tidak perlu beralih bahwa kredit pendidikan adalah untuk, *"memberikan bantuan kepada mahasiswa agar bisa melanjutkan pendidikan dan menyelesaikan kuliahnya,"* sebagaimana disampaikan oleh Mohamad Nasir selaku Menristekdikti.<sup>280</sup> Jika memang konteksnya adalah untuk menyehatkan perbankan, saya tidak ada masalah dengan kredit pendidikan, sepanjang itu merupakan pilihan bebas dan tidak menutup kewajiban pemerintah untuk memenuhi hak atas pendidikan. Yang jadi masalah adalah jika pemerintah memaknainya sebagai suatu bantuan. Sedangkan untuk dalam konteks bantuan, pemerintah dan perguruan tinggi telah mengatur dalam pasal 76 UU Dikti bahwa untuk menangani mahasiswa yang kurang mampu, dapat diberikan bantuan berupa pembebasan biaya ataupun pinjaman dana tanpa bunga.

---

<sup>280</sup> <https://news.okezone.com/read/2018/03/21/65/1875933/kredit-pendidikan-dorong-mahasiswa-untuk-lanjutkan-pendidikan>

## Menolak Kredit Pendidikan

Di atas, saya menyatakan bahwa kredit pendidikan bertentangan dengan UU Dikti jika kredit pendidikan itu dilakukan oleh perguruan tinggi. Karena memang UU Dikti tidak memberi batasan bahwa perguruan tinggi harus berprinsip nirlaba. Kemudian, saya juga menyatakan bahwa jika kredit pendidikan itu merupakan kesepakatan yang muncul dari perjanjian antara mahasiswa dengan bank, maka itu tidak bertentangan dengan UU Dikti.

Tapi meskipun tidak bertentangan dengan UU Dikti, bukan berarti kredit pendidikan tidak mengandung masalah. Berdasarkan pengalaman *student loan* di AS, data yang saya peroleh dari *studentloanhero.com* menunjukkan bahwa pada tahun 2018, jumlah mahasiswa yang mengakses *student loan* mencapai 44 juta orang dengan jumlah pinjaman sebesar 1,4 triliun USD. Pada tahun 2016, mahasiswa yang lulus menanggung utang pendidikan rata-rata mencapai 32.173 USD atau senilai dengan Rp442.346.577,00. Namun utang-utang tersebut tak semuanya dapat terlunasi. Sebanyak 4,3 juta peminjam mengalami gagal bayar dengan nominal sebesar 74,9 miliar USD. Nah, mari kita bayangkan jika kredit pendidikan semakin berkembang di Indonesia. Pasti tidak sedikit orang yang juga akan mengalami gagal bayar seperti di AS. Gagal bayar adalah resiko yang hanya dapat diminimalisir, dan tidak mungkin dihindarkan. Barangkali kelak akan ada banyak orang yang gadai kendaraan sampai jual tanah agar dapat melunasi utang sebelum bunganya menumpuk.

Kemudian manakala gelombang gagal bayar atas kredit pendidikan juga terjadi di Indonesia, kemana masyarakat akan mengadukan masalahnya? Sudah tentu ujung-ujungnya ke

pemerintah. Demi meraih citra baik di depan masyarakat, atas nama negara kesejahteraan, maka pemerintah akan melakukan intervensi. Saya belum dapat membayangkan bentuk intervensi seperti apa yang akan dilakukan, tapi yang pasti intervensi tersebut akan memakan dana APBN.

Pada akhirnya negara memang harus turun tangan. Tapi walaupun negara turun tangan, bukankah itu memang hal yang wajar seiring dengan tanggung jawabnya dalam pemenuhan hak atas pendidikan bagi warga negara? Lalu saya jadi berpikir, lantas untuk apa ada kredit pendidikan? Jika saja negara sejak awal melakukan pemenuhan hak atas pendidikan, minimal seperti yang diamanahkan dalam Pasal 76 UU dikti (seperti yang telah saya paparkan di muka), maka kredit pendidikan tidak perlu ada. Dari argumentasi demikian, saya mengambil sikap menolak kredit pendidikan.

## **Mengakali Kredit Pendidikan dalam Sistem UKT**

Tulisan kali ini akan memaparkan bagaimana mengakali program kredit pendidikan, manakala program kredit pendidikan memang tidak dapat dibendung.

Kita mengetahui bahwa sistem biaya kuliah hari ini menggunakan sistem UKT, yang mana mahasiswa dari golongan kurang mampu membayar lebih rendah sementara mahasiswa dari golongan lebih mampu membayar lebih tinggi. Hal ini didasarkan pada Pasal 88 ayat (4) UU Dikti yang isinya mengatur bahwa biaya kuliah yang dibebankan pada mahasiswa harus sesuai kemampuan ekonominya. Artinya jika ada mahasiswa kurang mampu, seharusnya dia cukup membayar UKT, yang lazimnya di angka 500.000 sampai 1.000.000 rupiah saja per semester.



Orang yang mengajukan kredit pendidikan diasumsikan merupakan orang yang tidak mampu. Karena jika ia orang mampu, untuk apa mengajukan kredit pendidikan? Dengan asumsi demikian, maka orang yang mengajukan kredit pendidikan adalah mahasiswa yang mendapat UKT golongan rendah (biasanya I dan II) yang lazimnya di angka 500.000 sampai 1.000.000 rupiah per semester tadi. Tidak diperkenankan bagi mahasiswa yang mengakses kredit pendidikan, namun dengan nominal yang tinggi karena itu tidak sesuai dengan kemampuan ekonominya.

Saya kira ini dapat menjadi *win-win solution* bagi pemerintah yang bersemangat dengan program kredit pendidikan, namun tetap memperhatikan sisi keadilan bagi mahasiswa yang tidak mampu.

# XVIII

## TENTANG PUNGUTAN LIAR

Pungli adalah singkatan dari pungutan liar. Pungli sudah ada sejak kakek buyut kita puber untuk pertama kalinya. Tentang siapakah penemu pungli, saya pun tidak tahu. Kebetulan tulisan berikut memang bukan membahas asal-usul pungli. Kali ini saya akan bahas pungli di sektor pendidikan tinggi.

Institusi pendidikan tinggi selama bertahun-tahun kerap menjalankan praktek pungli. Barangkali dari kita ada yang sudah terbiasa bertemu pungli. Namun tak sedikit dari kita yang jengah ditarik pungli. Entah karena malas merogoh kocek, tidak punya cukup uang, maupun karena memang sudah melek hukum sehingga sadar hak-haknya.

Saking sudah menjadi tradisi, kita pun kadang menjadi merasa terbiasa dengan keberadaan pungli. Kadang kita bergumam dalam hati, *“ah cuma sekian ribu.”* Ya, kalau cuma sekian ribu, kalau sekian juta? Ya, kalau cuma sekian ribu, kalau dilakukan puluhan kali? Tanpa sadar, uang yang kita bayar tidak masuk ke kas negara. Uang tadi masuk ke kantong pribadi-pribadi yang tamak, yang memanfaatkan birokrasi demi kepentingan pribadi.

Saya ingat pada pertengahan Juni tahun 2014, Ombudsman (semacam lembaga negara di bidang pengawasan palayanan publik) pernah datang ke kampus saya. Waktu itu Ombudsman sedang mengisi kuliah umum. Sang pembicara, yaitu Winarso, pernah bilang, *“orang-orang yang suka menarik pungli itu bargaining-nya lemah, mereka*

*gertak sekali, kita bisa gertak dua kali.*” Kemudian Winarso memberikan beberapa ciri- ciri pungli.

*Pertama*, Dipungutnya biaya tambahan, di luar yang diatur di standar layanan. *Kedua*, biasanya tidak ada tanda terima. *Ketiga*, tidak disetor ke negara, dan biasanya dengan dalih untuk operasional. Di kampus, kita bisa menemui banyak sekali macam-macam pungutan. Dari sekian pungutan, bisa jadi salah satu diantara adalah pungli.

Penjelasan dari Ombudsman barusan memang sudah memberikan garis besar tentang pungli. Akan tetapi bentuk pungli di kampus tentu lebih variatif dan inovatif lagi. Sehingga menjadi perlu bagi kita untuk memahami cara menganalisis suatu pungli di kampus. Ketika kita sudah tau cara menganalisisnya, maka menjadi mudah mengetahui keberadaannya.

Hal termudah mengetahui pungli di kampus tentu saja ketika bertemu jenis pungutan yang tidak disertai tanda terima. Itu sudah jelas sekali. Termudah kedua, adalah pungutan yang tidak ada dasar hukumnya. Cara mengetahuinya bisa dengan cari di *search engine*, maupun bertanya langsung ke birokrat yang bersangkutan. Akan tetapi sekalipun suatu pungutan sudah ada dasar hukum, belum tentu sudah bisa dibilang legal. Karena bisa jadi bertentangan dengan dasar hukum yang lebih tinggi atau cacat hukum.

### **Pungutan KKN**

Jika kita baca lagi bab 4 dalam buku ini kita bisa menyimpulkan bahwa seharusnya biaya Kuliah Kerja Nyata (KKN) sudah termaktub dalam UKT yang dibayar mahasiswa. Alasannya sederhana saja. UKT merupakan sebagian BKT, yang merupakan biaya operasional mahasiswa.

Bagi perguruan tinggi yang menempatkan KKN sebagai mata kuliah wajib, maka KKN merupakan biaya operasional. Karena biaya penyelenggaraan KKN merupakan biaya operasional, maka biaya penyelenggaraan KKN masuk ke komponen dalam BKT. Sehingga UKT yang dibayarkan mahasiswa, ditambah BOPTN/BPPTN BH yang dibayarkan pemerintah, sudah menutupi biaya penyelenggaraan KKN.

### **Pungli di PTS dan PTN BH**

Dalam PTS dan PTN BH (karena memiliki otonomi pengelolaan dan kekayaan yang dipisahkan dari negara), pungutan yang mereka lakukan tidak disetor ke kas negara. Lantas apakah PTS dan PTN BH bisa memungut seenaknya kepada mahasiswa? Apakah tidak mungkin ada pungli di PTS dan PTN BH?

Dalam kasus PTS dan PTN BH, pungli masih bisa terjadi. Ciri-cirinya, tidak ada tanda terima yang sah, dan pungutan yang dilakukan tidak ada dalam standar layanan.

Idealnya, sewaktu pertama kali mahasiswa diterima di PTS maupun PTN BH, mahasiswa menerima semacam standar layanan perguruan tinggi yang bersangkutan disertai dengan biaya-biayanya. Tidak boleh ada layanan yang disembunyikan dari pengetahuan mahasiswa. Jadi sewaktu-waktu ada pungutan di luar dari standar layanan itu, kita dengan mudah untuk mengetahui itu adalah pungli.

Namun dalam prakteknya memang mahasiswa pada umumnya tidak mengetahui standar layanan di perguruan tingginya. Bagaimanapun, informasi standar layanan tersebut merupakan hak mahasiswa untuk mengetahui informasi publik. Informasi mengenai standar layanan bukanlah sebuah informasi yang mesti dirahasiakan dari publik. UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

menyatakan bahwa yang bukan merupakan informasi publik adalah informasi yang berkenaan tentang:

1. Proses tindak pidana;
2. Hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;
3. Pertahanan dan keamanan negara;
4. Kekayaan alam Indonesia;
5. Ketahanan ekonomi nasional;
6. Hubungan luar negeri;
7. Mengandung data pribadi

Informasi tentang standar layanan perguruan tinggi sudah jelas bukan kategori informasi yang mesti dirahasiakan. Sehingga mahasiswa berhak untuk mengetahuinya. Dan kampus wajib menyediakannya. Memang tidak mudah untuk memperoleh informasi tentang standar layanan perguruan tinggi. Meskipun tidak mudah, tapi bukan berarti tidak layak untuk diperjuangkan.

Yang kedua, mahasiswa juga perlu menuntut disediakan transparansi keuangan. Mahasiswa yang selama ini membayar uang kuliah perlu untuk mengetahui kemana larinya uang yang mereka bayar. Bisa jadi ada anggaran yang nominalnya dibuat bengkak atau *mark up* anggaran, atau bisa jadi ada kebutuhan yang fiktif. Kalau kampus tidak mau menyediakan transparansi keuangan, wajar jika kita curiga. Barangkali selama ini ada korupsi, ataupun penggelapan yang ditutup-tutupi. Jika memang ada bukti-bukti yang cukup tentang dugaan adanya tindak pidana korupsi ataupun penggelapan, maka ditindaklanjuti saja ke penegak hukum.

# **XIX**

## **MENEMPA DIRI DENGAN TERLIBAT DALAM PERJUANGAN**

Sebagai warga negara, kita punya hak-hak yang dijamin oleh hukum. Tugas negara adalah untuk memenuhi hak tersebut. Tapi ada kalanya negara tidak memenuhi hak warga negaranya, karena berbagai sebab. Bahkan negara malah melucuti, merampas hak, sampai mengekang kebebasan seseorang. Kalau sudah begini, adalah hal yang wajar kalau kemudian muncul berbagai gerakan sosial maupun individu yang berjuang memenuhi hak-haknya.

Tetapi tidak semua orang punya kemampuan untuk memperjuangkan haknya sendiri. Bahkan tidak semua orang mengerti akan hak-haknya. Karena tidak semua orang mempelajari hukum, semisal, yang memuat hak-hak warga negara. Tidak semua orang tau bagaimana caranya memperjuangkan hak.

Tapi di sisi lain, ada orang-orang yang tahu apa saja hak warga negara. Tahu bahwa sedang terjadi perampasan hak pada masyarakat. Nah, tapi gawatnya, dia tidak melakukan apapun dengan dalih, “*gue* belum merasa tertindas kok”.

Semisal, sedang terjadi masalah di kampus. Ada kenaikan biaya kuliah yang terjadi pada mahasiswa baru. Ternyata peraturan yang memuat kenaikan biaya kuliah itu cacat hukum, dan melanggar hak-hak mahasiswa. Tapi namanya juga mahasiswa baru. Tidak semua menyadari bahwa haknya

dilanggar. Mereka ikut saja dengan sistem yang ada. Walaupun ada yang merasa dilanggar hak-haknya, dia tidak tahu bagaimana caranya untuk berjuang.

Kalau kita biarkan terus menerus, tentu kita menjadi orang yang sama jahatnya dengan para pejabat yang melanggar hak warganya. Kita melanggar adanya pelanggaran hak. Kalau kata Edmund Burke, kejahatan itu terjadi karena orang baik tidak melakukan apapun.

Tapi untungnya masih ada orang-orang yang peduli. Di dunia ini entah kenapa masih saja ada orang yang mau menukar waktu luang mereka untuk kerja-kerja advokasi kebijakan, pengorganisasian, sampai ikut turun ke jalan. Mereka memiliki pengetahuan yang cukup mumpuni perihal hak-hak warga negara dan bagaimana cara memperjuangkannya.

Sialnya, orang-orang seperti ini jumlahnya makin ke sini makin sedikit. Sebabnya macam-macam. Tapi saya hanya akan mengemukakan satu sebab yang barangkali mulai terlupakan di benak orang-orang, yaitu motivasi berjuang.

Ada banyak macam motivasi seseorang ikut dalam perjuangan. Yang paling pokok tentu saja, untuk memperjuangkan hak dirinya sendiri. Hal demikian adalah tujuan bagi orang yang sedang dirampas haknya. Sedangkan seorang aktivis, mereka berjuang dengan alasan bermacam-macam. Ada yang berjuang karena kepedulian, kemanusiaan, sekedar mencari eksistensi dan sensasi, maupun menjadikan perjuangan sebagai hobi. Alasan mereka bisa bermacam-macam karena asal-muasal mereka pun juga bermacam-macam.

Untuk mencapai kemenangan, tentu kita butuh gerakan yang besar. Kalau kita butuh gerakan yang besar, tentu membutuhkan aktivis dengan jumlah yang banyak dengan

beragam kemampuan. Semakin banyak aktivisnya, maka makin banyak tenaga untuk mengedukasi tentang hak, mengorganisir, dan menyebarkan isu perjuangan dengan cara yang beraneka ragam. Singkatnya, makin banyak aktivisnya maka makin banyak yang bisa tersadar akan haknya dan mau memperjuangkan dirinya sendiri, sehingga gerakan menjadi semakin besar, kuat, dan mudah mencapai kemenangan. Terjadinya perubahan sosial pun menjadi mungkin.

Tapi, tidak semua orang punya rasa kemanusiaan dan kepedulian untuk tergerak ikut dalam perjuangan. Tidak semua orang ingin mencari eksistensi dan sensasi dengan cara ikut gerakan. Juga tidak semua orang hobinya demonstrasi. Barangkali pernah seseorang dari kita ikut aksi massa, lalu keesokan harinya ketika bertemu teman-teman di kelas, kita malah dijauhi, disoraki, bahkan disindir oleh dosen. Belum lagi jika orangtua kita tahu, maka kita akan dinasehati berjam-jam. Bahkan sampai-sampai kita dijauhi gebetan. Akhirnya kita merasa enggan untuk ikut gerakan lagi, enggan untuk aksi massa lagi. Ini bukan salah mereka yang menjauhi kita. Ini hanya karena mereka belum menyadari pentingnya terlibat dalam perjuangan.

Rela berkorban, rasa kemanusiaan, kepedulian, memang diperlukan, tapi bagaimanapun, seseorang butuh sesuatu bagi dirinya sendiri. Setiap orang butuh mendapatkan manfaat dari suatu aktivitas. Inilah barangkali yang tidak diperoleh ataupun tidak disadari banyak orang, sehingga enggan untuk ikut dalam gerakan. Tapi apa sih sebenarnya yang kita dapat dari ikut sebuah gerakan? Secara sederhana, manfaatnya adalah untuk melatih atau menempa kapasitas diri kita sendiri.



Barangkali ada orang saat ini belum merasakan bagaimana rasanya dikekang haknya, belum paham rasanya ditindas. Tapi bisa jadi suatu saat nanti orang tersebut merasakannya. Ketika bekerja di perusahaan, lalu si bos bertindak semena-mena. Ataupun ketika pulang ke desa, ternyata tanah terancam perampasan oleh perusahaan besar yang beresiko merusak lingkungan. Atau juga ketika sudah punya anak, ternyata biaya pendidikan makin melambung tinggi. Kalau semasa muda seseorang tidak pernah melatih diri kita dalam perjuangan, maka orang itu menjadi tidak terbiasa berjuang. Ditindas menjadi hal yang biasa. Ketika hak kita dilanggar, lalu kita menderita, tapi sayangnya kita tak tahu harus berbuat apa. Hak kita akan terus dilanggar. Kita semakin sempit untuk mempunyai kesempatan melawan. Hanya bisa pasrah, jatuh miskin, sakit, dan kemudian mati terlupakan.

Beda jadinya kalau semasa muda sudah terlatih ikut berbagai gerakan dan terlibat dalam perjuangan. Sudah tidak ada kecanggungan lagi dalam menganalisis masalah, menentukan pihak-pihak, dan menetapkan langkah ke depan. Tidak ada ketakutan untuk menghadapi kebijakan-kebijakan dan perlakuan negara yang melanggar hak-hak kita. Kalau sudah terlatih, maka kita menjadi berani untuk berkata lantang tentang hak kita kepada siapapun, bahkan kepada atasan kita, maupun pejabat negara. Karena kita tahu cara mengatasinya, tahu siapa yang bisa membantu kita, dan tahu siapa yang kita lawan.

Kalau sudah begini, tentunya setiap orang memiliki potensi yang sama untuk ikut gerakan, untuk terlibat dalam perjuangan. Gerakan pun tidak lagi diisi oleh orang-orang yang itu lagi itu lagi. Makin banyak yang terlibat, makin

beragam pula kontribusinya. Bahkan makin variatif pula isu yang bisa dikembangkan. Pada akhirnya setiap orang dapat saling mendukung dan bersolidaritas memperjuangkan haknya, dan tentu saja membangun adanya perubahan sosial. Jadi, siapkah kamu untuk berjuang?

# XX

## GERAKAN MASSA

Suatu hukum dapat dibuat, dapat juga dicabut. Katakanlah kita menginginkan agar dapat dicabutnya suatu produk hukum yang melegitimasi adanya komersialisasi, privatisasi, dan liberalisasi pendidikan, entah itu undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan menteri. Yang bisa mencabut adalah lembaga negara yang berwenang untuk mencabut. Biasanya, orang-orang mendorong pencabutan suatu produk hukum dengan dua cara. Pertama, mendesak secara politik kepada lembaga negara yang dapat mencabut produk hukum tersebut. Atau kedua, mengajukan permohonan kepada pengadilan, seperti Pengadilan Tata Usaha Negara, Mahkamah Konstitusi, maupun Mahkamah Agung, agar produk hukum tersebut dinyatakan tidak berlaku. Persoalannya, sering kali produk hukum yang telah dicabut kemudian dibuat lagi produk hukum baru yang *spirit*-nya sama dengan produk hukum yang lama. Sebagaimana UU Dikti menggantikan UU BHP.

UU Dikti terbukti bukanlah merupakan hukum yang dapat melindungi dan menjamin hak atas pendidikan tinggi warga negara, dari skema liberalisasi pendidikan. Kalaupun katakanlah kita mendesak lagi agar UU Dikti dicabut, bukan tidak mungkin pemerintah akan menerbitkan penggantinya dengan substansi yang sama pula. Tambal sulam. Hal ini yang dapat membuat orang-orang menjadi tidak percaya pada hukum.

Tapi apakah mungkin kita dapat mendesak dicabutnya suatu produk hukum, kemudian produk hukum yang baru tidak membangkitkan lagi ruh dari produk hukum yang lama? Hal ini akan mengantarkan kita pada persoalan bagaimana sebenarnya bekerjanya suatu hukum. Bekerjanya hukum, menurut Lawrence M. Friedman dapat dilihat dari 3 hal:

1. *Legal substance*, yaitu substansi hukum, berupa peraturan perundang-undangan;
2. *Legal structure*, berupa aparat yang menegakkan legal substance;
3. *Legal culture*, yaitu budaya masyarakat, dalam artian bagaimana perilaku mereka dalam mematuhi *legal substance* yang ditegakkan oleh *legal structure*.

Jika salah satu dari tiga aspek tidak berjalan, maka hukum tidak bekerja. Contohnya sebagai berikut. Di jalan raya, wajib hukumnya pengendara motor roda dua menggunakan helm. Tapi jika kamu sudah tau jadwal razia yang kosong, kamu bisa saja tidak mengenakan helm. Polisi sedang tidak ada, kamu melaju bebas tanpa helm. *Legal structure*-nya tidak berjalan. Hukum tidak bekerja.

Dulu ada yang namanya UU BHP. Kampus bisa otonom mencari uang sendiri. *Legal structure* sudah pada siap dari jajaran Menteri, hingga pimpinan perguruan tinggi. Lalu ada warga negara yang menggugat peraturan tentang hal tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Warga menang. UU BHP dicabut. *Legal substance*-nya hilang. Hukum tidak bekerja.

Ada pasal tentang larangan judi. Tapi pasal tersebut tidak bekerja di suatu masyarakat yang memang sudah turun temurun main judi, dan dianggap sebagai ritual tradisi.

Pasalnya ada, polisinya ada, tapi masyarakat tidak mematuhi keduanya. *Legal culture* tidak berjalan. Polisi pun tunduk pada budaya yang ada. Hukum tidak bekerja.

Dari teori Lawrence M. Friedman ini, kita bisa memahami bahwa suatu hukum bisa dibuat tidak bekerja. Sekarang mari kita coba membuat ilustrasi untuk mengaplikasikan teori Lawrence M. Friedman pada UU Dikti.

Mari kita andaikan, kita sedang berusaha mencabut UU Dikti. Kita coba upayakan lewat uji materiil ke Mahkamah Konstitusi. Kemudian kita menang. Permohonan dikabulkan oleh para hakim konstitusi. UU Dikti dicabut. Tapi karena cara berpikir para pejabat negara dan perguruan tinggi secara umum masih mendukung liberalisasi pendidikan, tak butuh waktu lama bagi mereka untuk membuat UU yang baru yang hakikatnya masih sama seperti UU Dikti. Sama-sama melegitimasi liberalisasi pendidikan. Ini artinya menggoyang *legal substance* saja tidak cukup.

Kemudian kita coba pengaruhi dari sisi *legal structure*. Penegakan UU Dikti berada di tataran Menteri dan diimplementasikan oleh pimpinan perguruan tinggi masing-masing. UU Dikti akan bekerja dengan baik ketika penegakannya juga baik. Sehingga dapat diartikan sebaliknya, UU Dikti tidak akan bekerja ketika Menteri dan pimpinan perguruan tinggi tidak menegakkannya. Tapi hal tersebut sepertinya akan sulit terjadi, karena Menteri diangkat oleh Presiden yang membuat UU Dikti bersama DPR, dan pimpinan perguruan tinggi diangkat berdasarkan pemilihan di mana Menteri mengintervensi dengan jatah suara 35% (kecuali PTS).

Satu-satunya jalan kini ada pada *legal culture*. Jika warga negara tidak patuh pada UU Dikti, maka ini akan berimbas

pada tidak berjalannya penegakan hukum oleh *legal structure*, sehingga *legal substance*-nya pun tidak berjalan pula. Cara agar itu bisa terjadi adalah melalui gerakan massa. Gerakan massa adalah tindakan bersama dari beragam orang dengan kepentingan yang sama. Gerakan massa bisa jadi lahir karena respon atas suatu hukum, entah mendukung maupun menolaknya, entah spontan maupun terencana atau terorganisir.

Dalam konteks melawan liberalisasi pendidikan, gerakan massa dapat dibangun oleh orang-orang yang selama ini dirugikan dengan adanya kebijakan-kebijakan pendidikan. Mereka berkepentingan untuk menciptakan sistem pendidikan yang lebih baik. Mahasiswa, pelajar sekolah, dan orang tua misalnya.

Agar suatu gerakan massa dapat membuat kebijakan-kebijakan liberalisasi pendidikan menjadi berhenti bekerja, maka gerakan massa tersebut harus membuat roda sistem pendidikan berhenti. Di mana-mana akan banyak terjadi pendudukan rektorat dan sekolah, boikot bayar UKT, mogok kuliah, pawai, mimbar bebas, dan sebagainya. Akan tetapi bukan berarti kita dapat langsung begitu saja dengan tergesa-gesa menduduki kampus agar dapat memaksa pemerintah menggratiskan biaya pendidikan. Berbagai masalah-masalah pendidikan yang di tingkatan jurusan, fakultas, universitas, bahkan sekolah sekalipun mesti ditanggapi, diangkat, dan didorong ke persoalan yang lebih kompleks. Semisal seperti advokasi atas pungli, transparansi keuangan, menuntut fasilitas layak, menuntut kebebasan berorganisasi, berekspresi, mengemukakan pendapat, melaporkan pejabat-pejabat korup ke penegak hukum, dan sebagainya. Hal ini bisa berguna untuk meningkatkan kesadaran massa secara bertahap. Dari

kasus-kasus yang konkrit itu, massa bisa menarik kesimpulan tentang skema yang berlangsung di dunia pendidikan.

Banyak yang mungkin tidak akan setuju dengan tindakan di atas. Kalau bisa berjuang dalam jalan damai, melalui audiensi-audiensi, kenapa harus dengan jalan yang “radikal”? Saya menganjurkan jalan di atas dalam koridor asumsi bahwa untuk membuat suatu hukum tidak bekerja, yang paling penting pada aspek *legal culture*-nya. Kalau memang ada orang-orang yang ingin menggunakan jalan yang tidak dianggap radikal seperti uji materiil ke MK, lobi-lobi dan negosiasi, itu silakan saja. Saya menganggap berjuang pada aspek *legal substance* dan *legal structure* juga hal yang penting. Selama masih mempunyai tujuan yang sama, kombinasi ketiga jalan itu bisa dilakukan.

# Daftar Pustaka

- Anton, A., dkk. (ed.), 2000, *Not for Sale: In Defense of Public Goods*, Oxford : Westview Press.
- Ali, Chidir, 1991, *Badan Hukum*, Bandung : Alumni.
- Ashari, Faizal, 2017, *Tinjauan Yuridis Pengelolaan Keuangan Negara pada Penyelenggaraan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum*, Skripsi Fakultas Hukum Unsoed.
- Asshidiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Ball, Stephen J., dan Deborah Youdell, 2008, *Hidden Privatisation in Public Education*, Brussel, Education International.
- Belfield, Clive R., dan Henry M. Levin, 2002, *Education Privatization : Causes, Consequences, and Planning Implications*, Paris : UNESCO.
- Borgohain, Swapnali, 2016, *Commercialization of Education System : A Critical Analysis*, A Peer-Reviewed Monthly Journal International Research Journal of Interdisciplinary and Multidisciplinary Studies, Volume I Issue XII January 2016, Scholar Publications, Assam (India).
- Caporaso, James A., dan David P. Levine, 2008, *Teori-Teori Ekonomi Politik*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Darmaningtyas, Edi Subkhan, dan Fahmi Panimbang, 2014, *Melawan Liberalisasi Pendidikan*, Malang : Madani.



- Effendi, Sofian 2005, *GATS dan Liberalisasi Pendidikan Tinggi*, Makalah pada Diskusi “GATS: Neo-imperialisme modern dalam Pendidikan”, diselenggarakan oleh BEM KM UGM, Yogyakarta, 22 September 2005.
- International Labour Organization, 2017, *Global Employment Trends for Youth 2017*.
- Irianto, Sulityowati, 2012, *Otonomi Pendidikan Tinggi Sebuah Keniscayaan*, Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Keraf, A. Sonny, 1996, *Pasar Bebas, Keadilan, dan Peran Pemerintah*, Yogyakarta : Kanisius.
- Komnas HAM, 2005, *Pendidikan Untuk Semua (Advokasi Terhadap Kebijakan Pendidikan Nasional)*, Jakarta.
- Laksono, Ramdani, 2017, *Tinjauan Yuridis Pengelolaan Keuangan Negara pada Penyelenggaraan Perguruan Tinggi Negeri Badan Layanan Umum*, Skripsi Fakultas Hukum Unsoed.
- Laraswati, Dewi, 2017, *Analisis Penentuan Biaya Satuan Pendidikan Mahasiswa S1 di Universitas Hasanuddin Tahun 2015*, Skripsi, Departemen Akuntansi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Hasanuddin, Makassar.
- Lukman, Mediya, 2013, *Badan Layanan Umum Dari Birokrasi Menuju Korporasi*, Jakarta : Bumi Aksara.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 Buku IX*.

- Pedro, Francesc, Gabrielle Leroux, dan Megumi Wanatabe, 2015, *The Privatization of Education in Developing Countries*, Paris : UNESCO.
- Primaliza, Mevi, 2013, *Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Perguruan Tinggi Negeri*, Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- Putra, Galih Ramadian Nugroho, 2012, *Politik Pendidikan : Liberalisasi Pendidikan Tinggi Periode 2000-2012 (Studi Komparasi Indonesia dan India)*, Skripsi Universitas Indonesia, Depok.
- Rositawati, Tita, 2014, *Konsep Pendidikan John Dewey*, Jurnal Tadbir Volume 02 No. 2 Agustus 2014.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division (UNDESA), 2017, *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*, Working Paper No. ESA/P/WP/248.
- Universitas Jenderal Soedirman, 2012, *Perhitungan Unit Cost Universitas Jenderal Soedirman*.
- Saputra, Adhi Bangkit, 2017, *Konstitusionalitas Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi di Indonesia (Tinjauan Atas Konsep Otonomi Pengelolaan Perguruan Tinggi Bidang Non- Akademik)*, Skripsi Fakultas Hukum Unsoed, Purwokerto.
- Sari, Rike Yolanda, 2014, *Kedudukan, Fungsi dan Kewenangan Perguruan Tinggi Negeri Badan Hukum dalam Konsepsi Organ Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Tesis, Universitas Indonesia.

Simamora, Anggiat P., dkk, 2014, *Liberalisasi Pendidikan dalam Kerangka GATS*, USU Law Journal, Vol.II No.1 (Februari 2014).

Smith, Adam, 2015, *Teori Sentimen-Sentimen Moral*, Jakarta : Freedom Institute dan Youth Freedom Network.

Smith, Adam, 2007, *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Lausanne : Metalibri.

Sulistoni, 2003, *Fiqh Korupsi: Amanah Vs Kekuasaan*, Nusa Tenggara Barat : SOMASI.

Von Mises, Ludwig, 2011, *Menemukan Kembali Liberalisme*, Jakarta : Freedom Institute dan Friedrich Naumann Stiftung.

## **E-Book dan Artikel Internet**

Martin Suryajaya, *Pengantar Ideologi*.

<https://indoprogress.com/2014/12/pengantar-ideologi/>

BNI, *BNI Gandeng ITS Terbitkan Kredit Pendidikan*.

[http://www.bni.co.id/id-](http://www.bni.co.id/id-id-beranda/berita/siaranpers/articleid/3869/bni%20ganden-g%20its%20terbitkan%20kredit%20pendidikan)

[id/beranda/berita/siaranpers/articleid/3869/bni%20ganden-g%20its%20terbitkan%20kredit%20pendidikan](http://www.bni.co.id/id-id-beranda/berita/siaranpers/articleid/3869/bni%20ganden-g%20its%20terbitkan%20kredit%20pendidikan)

BPS, *Jumlah Perguruan Tinggi, Mahasiswa, dan Tenaga Edukatif (Negeri dan Swasta) di Bawah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Menurut Provinsi tahun ajaran 2013/2014-2014/2015*.

<https://www.bps.go.id/statictable/2015/09/14/1839/jumlah-perguruan-tinggi-mahasiswa-dan-tenaga-edukatif-negeri-dan-swasta-di-bawah-kementerian-pendidikan-dan-kebudayaan-menurut-provinsi-2013-2014-2014-2015.html>

BPS, *Jumlah Perguruan Tinggi, Mahasiswa, dan Tenaga Edukatif (Negeri dan Swasta) di Bawah Kementerian Agama Menurut Provinsi 2013/2014 - 2015/2016*.

<https://www.bps.go.id/statictable/2015/09/14/1840/jumlah-perguruan-tinggi-1-mahasiswa-dan-tenaga-edukatif-negeri-dan-swasta-di-bawah-kementerian-agama-menurut-provinsi-2013-2014---2015-2016.html>

BPS, *Penduduk Berumur 15 Tahun Ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan dan Jenis Kegiatan Selama Seminggu yang Lalu, 2008-2017*.

<https://www.bps.go.id/statictable/2016/04/05/1909/penduduk-berumur-15-tahun-ke-atas-menurut-pendidikan-tertinggi-yang-ditamatkan-dan-jenis-kegiatan-selama-seminggu-yang-lalu-2008-2017.html>

Dani Setiawan, *Liberalisasi Pendidikan dan WTO*.

[https://www.slideshare.net/rachmat\\_sp/liberalisasi-pendidikan-dan-wto-13930740](https://www.slideshare.net/rachmat_sp/liberalisasi-pendidikan-dan-wto-13930740)

D. Bruce Johnstone, *Privatization in and of Higher Education in the US*.

<http://gseweb.gse.buffalo.edu/fas/Johnston/privatization.html>

Derek Bok, *Universities in the Marketplace : The Commercialization of Higher Education*.

<http://assets.press.princeton.edu/chapters/s7484.pdf>

Haryo Aswocahyono, *Bagaimana Kebijakan Subsidi Pendidikan yang Berkeadilan*.

<https://suarakebebasan.org/id/sindikasi/item/806-bagaimana-kebijakan-subsidi-pendidikan-tinggi-yang-berkeadilan>

Jane Knight, *Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS*.

[http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global\\_forum/gats\\_he/jk\\_trade\\_he\\_gats\\_implications.pdf](http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/gats_he/jk_trade_he_gats_implications.pdf)

John Dewey, *Democracy and Education : Introduction to the Philosophy of Education*.

<https://s3.amazonaws.com/arena-attachments/190319/2a5836b93124f200790476e08ecc4232.pdf>

John Williamson, *What Washington Means by Policy Reform*, Washington DC Institute for International Economics.

<http://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>

Karl Marx, *Capital Volume I*.

<https://www.marxists.org/archive/marx/works/1867-c1/ch04.htm>

Kay O'Pry, *Social and Political Roles of Women in Athens and Sparta*.

<https://digitalcommons.apus.edu/saberandscroll/vol1/iss2/3/>

Kemenkeu, *APBN 2018*.

<https://www.kemenkeu.go.id/apbn2018>

Maarten Prak, "Guilds and the Development of the Art Market during the Dutch Golden Age" dalam *Simiolus: Netherlands Quarterly for the History of Art*, Volume 30, No. 3/4, 2003.

<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/248614/guild/284181/Structure-and-social-role>

Margarita Quintero Lopez, *Education in Cuba : Foundations and Challenges*.

[http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n72/en\\_a06v25n72.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ea/v25n72/en_a06v25n72.pdf)

MWA UM UI, *UI Punya Uang, Uangnya Dari Mana dan Ke Mana Ya*.

<http://mwaum.ui.ac.id/bk/ui-punya-uang-uangnya-dari-mana-dan-ke-mana-ya/>

Robert Berdahl, *Thoughts About Academic Freedom, Autonomy, and Accountability*.

[http://www.magnacharta.org/resources/files/Berdahl\\_2010Thoughts\\_Abou\\_Academic\\_Freedom\\_Autonomy\\_and\\_Accountability.pdf](http://www.magnacharta.org/resources/files/Berdahl_2010Thoughts_Abou_Academic_Freedom_Autonomy_and_Accountability.pdf)

Roosevelt Institute, *FDR Knew Public Education Vital Prosperous Nation*.

<http://rooseveltinstitute.org/fdr-knew-public-education-vital-prosperous-nation/>

Sofian Effendi, *Paradigma Salah tentang PT-BHMN*.

<http://sofian.staff.ugm.ac.id/artikel/PARADIGMA-SALAH-BHMN.pdf>

The Balance, *Creating Demand for Products and Services*.

<https://www.thebalance.com/creating-demand-for-products-and-services-3515508>

Tim Monitoring dan Evaluasi Direktorat Jenderal Pembinaan PK-BLU, *Laporan Hasil Monitoring dan Evaluasi Kinerja Universitas Brawijaya Badan Layanan Umum Tahun Anggaran 2014*.

[http://static.ub.ac.id/static\\_files/doc/Laporan%20Monev%20PK%20BLU.pdf](http://static.ub.ac.id/static_files/doc/Laporan%20Monev%20PK%20BLU.pdf)

Unair, *Rencana Strategis*.

<http://unair.ac.id/site/article/read/246/rencana-strategis.html>

Unesco, *The Four Pillars of Learning*.

<http://www.unesco.org/new/en/education/networks/global-networks/aspnet/about-us/strategy/the-four-pillars-of-learning/>

World Bank, *Implementation Completion and Results Report on a Loan in the Amount of US\$50.00 Million and a Credit in the Amount of SDR 19.85 Million (US\$30 Million Equivalent) to the Republic of Indonesia for a Managing Higher Education for Relevance and Efficiency Project*.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/139941468039051518/pdf/ICR23790P0853740Box0377384B00PUBLIC0.pdf>

World Bank, *Implementation Status & Results Indonesia Higher Education for Relevance and Efficiency*.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/431661468775836211/pdf/P0853740ISR0Di018201101324264607902.pdf>

World Bank, *Overview : Managing Higher Education for Relevance and Efficiency*.

<http://projects.worldbank.org/P085374/higher-education-relevance-efficiency?lang=en&tab=overview>

World Bank, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan and a Proposed Credit to The Republic of Indonesia for a Managing Higher Education for Relevance and Efficiency Project*.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/397131468260378454/pdf/31644.pdf>

World Socialism, *Scarcity*.

<http://www.worldsocialism.org/spgb/apr98/scarcity.html>

## **Portal Berita Online**

Antara, 2017, *Menaker : Angkatan Kerja Indonesia Hadapi Masalah Mismatch*.

<https://www.antaranews.com/berita/652224/menaker-angkatan-kerja-indonesia-hadapi-masalah-mismatch>

Agrica, 2015, *Somasi Unsoed Siap lakukan Audiensi Lanjutan*.

<https://www.persma-agrica.com/berita/somasi-unsoed-siap-lakukan-audiensi/>

BBC Indonesia, 2014, *Apa yang Harus Anda Ketahui tentang Masyarakat Ekonomi ASEAN*.

[http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2014/08/140826\\_pasar\\_tenaga\\_kerja\\_aec](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/08/140826_pasar_tenaga_kerja_aec)

Berdikari, 2014, *Tuntut Rektor Hapuskan UKT, Ribuan Mahasiswa Unila Kepung Gedung Rektorat Unila*.

<http://www.berdikarionline.com/tuntut-rektor-hapuskan-ukt-ribuan-mahasiswa-unila-kepung-gedung-rektorat-unila/>

CNN, 2016, *Eks Rektor Unair Jadi Tersangka Korupsi RS Pendidikan*.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160330183051-12-120626/eks-rektor-unair-jadi-tersangka-korupsi-rs-pendidikan>



CNN, 2016, *Rayakan Hardiknas, Ribuan Mahasiswa UGM 'Kuasai' Rektorat.*

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160502123621-20-128062/rayakan-hardiknas-ribuan-mahasiswa-ugm-kuasai-rektorat>

CNBC, 2018, *BRI Luncurkan Student Loan, Begini Syaratnya.*

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20180321180836-4-8068/bri-luncurkan-student-loan-begini-syaratnya>

Detik, 2013, *1000-an Mahasiswa Unri Demo Protes Biaya Kuliah.*

<https://news.detik.com/berita/2381447/1000-an-mahasiswa-unri-demo-protes-biaya-kuliah>

Detik, 2014, *Mantan Rektor Unsoed Divonis 25 Tahun Karena Korupsi.*

<http://news.detik.com/berita/2545059/mantan-rektor-unsoed-divonis-25-tahun-karena-korupsi>

Detik, 2017, *Peringkat Indeks Pembangunan Manusia RI Turun, Ini Kata Pemerintah.*

<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3455970/peringkat-indeks-pembangunan-manusia-ri-turun-ini-kata-pemerintah>

Gema Justisia, 2017, *Nota 14 Tuntutan Tidak Disepakati Rektor Universitas Andalas.*

<https://www.gemajustisia.com/nota-14-tuntutan-tidak-disepakati-rektor-universitas-andalas/>

Indokampus, 2017, *Demo Rektorat Untirta Mahasiswa Dipukuli Petugas.*

<http://indokampus.com/news/demo-rektorat-untirta-mahasiswa-dipukuli-petugas/>

Info Kampus, 2016, *Tolak Kapitalisasi Kampus, Ratusan Mahasiswa Untirta Demo.*

<https://infokampus.news/tolak-kapitalisasi-kampus-ratusan-mahasiswa-untirta-demo/>

Jari-Jari, 2018, *Gegara UKT Mahal, Mahasiswi FIP UNM Terpaksa Lakukan Hal Ini.*

<https://jarijari.co.id/2018/01/26/gegara-ukt-mahal-mahasiswi-fip-unm-terpaksa-lakukan-hal-ini/>

Kabarkota, 2016, *Perjuangkan soal UKT, Presma UPN Veteran Yogya sampai Menangis.*

<https://kabarkota.com/perjuangkan-soal-ukt-presma-upn-veteran-yogya-sampai-menangis/>

Kompas, 2017, *Gawat Indonesia Kekurangan Tenaga Kerja Level Manajerial.*

<http://edukasi.kompas.com/read/2017/02/13/07150061/gawat.indonesia.kekurangan.tenaga.kerja.level.manajerial>

Kompas, 2017, *Korupsi, Wakil Rektor Universitas Maritim Raja Ali Haji Ditangkap di Jakarta.*

<https://regional.kompas.com/read/2017/10/30/10502351/korupsi-wakil-rektor-universitas-maritim-raja-ali-haji-ditangkap-di-jakarta>

Kompas, 2018, *Jokowi Minta Perbankan Garap Kredit Pendidikan Seperti di AS.*

<https://nasional.kompas.com/read/2018/03/15/13383861/jokowi-minta-perbankan-garap-kredit-pendidikan-seperti-di-as>

Liputan6, 2016, *Mahasiswa UI Demo Tolak Kenaikan Biaya Kuliah.*

<http://news.liputan6.com/read/2426939/mahasiswa-ui-demo-tolak-kenaikan-biaya-kuliah>

Malangtimes, 2015, *Long March, Mahasiswa Protes UKT Mahal.*

<http://www.malangtimes.com/baca/1030/20150529/161100/long-march-mahasiswa-protes-ukt-mahal/>

Media Indonesia, 2017, *Presiden Perintahkan Penerimaan Mahasiswa di PTN Dibatasi.*

<http://mediaindonesia.com/news/read/134417/presiden-perintahkan-penerimaan-mahasiswa-di-ptn-dibatasi/2017-11-29>

Merdeka, 2013, *Mahasiswa Unibraw Bangun Tenda Tuntut SPP Murah.*

<https://www.merdeka.com/peristiwa/mahasiswa-unibraw-bangun-tenda-tuntut-spp-murah.html>

Merdeka, 2016, *Ribuan Mahasiswa Unnes Demo Tolak Uang Sumbangan Pendidikan.*

<https://www.merdeka.com/peristiwa/ribuan-mahasiswa-unnes-demo-tolak-uang-sumbangan-pendidikan.html>

Metro TV News, 2016, *Program Studi Ditutup, Orang Tua Mahasiswa Gusar.*

<http://news.metrotvnews.com/read/2016/02/10/482001/program-studi-ditutup-orang-tua-mahasiswa-gusar>

Momentum, 2016, *Tolak UKT dan Pengadaan SPI, Mahasiswa Undip Aksi.*

<http://lpmmomentum.com/2016/04/tolak-ukt-dan-pengadaan-spi-mahasiswa-undip-aksi/>

Okezone, 2013, *Mahasiswa Unsyiah Protes Kenaikan SPP & Pemberlakuan UKT.*

<https://news.okezone.com/read/2013/07/22/373/840711/mahasiswa-unsyiah-protes-kenaikan-spp-pemberlakuan-ukt>

Okezone, 2018 *Kredit Pendidikan Dorong Mahasiswa untuk Lanjutkan Pendidikan.*

<https://news.okezone.com/read/2018/03/21/65/1875933/kredit-pendidikan-dorong-mahasiswa-untuk-lanjutkan-pendidikan>

Pikiran Rakyat, 2016, *ICW Temukan 12 Pola Korupsi di Kalangan Perguruan Tinggi.*

<http://www.pikiran-rakyat.com/pendidikan/2016/11/01/icw-temukan-12-pola-korupsi-di-kalangan-perguruan-tinggi-383648>

Pikiran Rakyat, 2016, *Mahasiswa Unsoed Protes Kenaikan UKT.*

<http://www.pikiran-rakyat.com/pendidikan/2016/06/16/mahasiswa-unsoed-protes-kenaikan-ukt-372002>

Pikiran Rakyat, 2018, *Pemerintah Siapkan Dana Abadi Pendidikan Rp 100 Triliun.*

<http://www.pikiran-rakyat.com/pendidikan/2018/01/11/pemerintah-siapkan-dana-abadi-pendidikan-rp-100-triliun-untuk-riset-dan>

Profesi UNM, 2018, *Ratusan Mahasiswa UNM Aksi Tolak KKN Berbayar.*

<http://www.profesi-unm.com/2018/02/07/ratusan-mahasiswa-unm-aksi-tolak-kkn-berbayar-foto/>

Rappler, 2016, *Di Balik Pembubaran Diskusi LGBT ITB Bandung*.  
<https://www.rappler.com/indonesia/123911-pembubaran-diskusi-lgbt-itb-bandung>

Republika, 2018, *Perguruan Tinggi Swasta Siap Merger*.  
<http://republika.co.id/berita/pendidikan/dunia-kampus/18/01/06/p24n3z280-200-perguruan-tinggi-swasta-siap-merger>

Republika, 2017, *APK Perguruan Tinggi tak Sebanding dengan Jumlah Kampus*.  
<http://m.republika.co.id/berita/pendidikan/dunia-kampus/17/11/20/ozpyyo280-apk-perguruan-tinggi-tak-sebanding-dengan-jumlah-kampus>

Rilis, 2017, *Mahasiswa UNJ Kembali Menggelar Aksi dengan Berkeliling Kampus*.  
<http://rilis.id/mahasiswa-unj-kembali-menggelar-aksi-dengan-berkeliling-kampus.html>

Ristekdikti, *148.066 Peserta Lulus SBMPTN 2017*.  
<https://ristekdikti.go.id/148-066-peserta-lulus-sbmptn-2017/>

Ristekdikti, *100 Besar Perguruan Tinggi Tahun 2017*.  
<https://ristekdikti.go.id/100-besar-perguruan-tinggi-non-politeknik-dan-25-besar-perguruan-tinggi-politeknik-di-indonesia-tahun-2017/>

Ristekdikti, *Penggabungan dan Penyatuan Untuk Meningkatkan Mutu dan Kesehatan PTS*.  
<https://www.ristekdikti.go.id/penggabungan-dan-penyatuan-untuk-meningkatkan-mutu-dan-kesehatan-pts/>

- Rilis, 2017, *Hari Pendidikan, Mahasiswa Unsoed Duduki Kantor Rektorat*.  
<http://rilis.id/hari-pendidikan-mahasiswa-unsoed-duduki-kantor-rektorat.html>
- Sindo, 2015, *Terbukti Korupsi, Empat Dosen UGM Divonis Dua Tahun Penjara*.  
<https://daerah.sindonews.com/read/1003374/189/terbukti-korupsi-empat-dosen-ugm-divonis-dua-tahun-penjara-1432120902>
- Suara Mahasiswa, 2017, *Kasubdit Penalaran UI : Diskusi Terbuka Ganja Salahi Etika Akademis*.  
<http://suaramahasiswa.com/kasubdit-penalaran-ui-diskusi-terbuka-ganja-salahi-etika-akademis/>
- Tempo, 2015, *Korupsi, Pengadilan Perberat Vonis Mantan Wakil Rektor UI*.  
<https://nasional.tempo.co/read/656652/korupsi-pengadilan-perberat-vonis-mantan-wakil-rektor-ui>
- Tempo, 2016, *Hardiknas Aksi Mahasiswa UGM Kritisi Ketetapan UKT*.  
<https://video.tempo.co/read/6650/hardiknas-aksi-mahasiswa-ugm-kritisi-ketetapan-ukt>
- Tempo, 2016, *Pembubaran Diskusi Karl Marx Ormas Diminta Tak Main Hakim*.  
<https://nasional.tempo.co/read/769894/pembubaran-diskusi-karl-marx-ormas-diminta-tak-main-hakim>
- Tirto, 2016, *Pedang Bermata Dua Bernama Bonus Demografi*.  
<https://tirto.id/pedang-bermata-dua-bernama-bonus-demografi-btVG>

- Tirto, 2017, *Ketika Indonesia Bertekuk Lutut Kepada IMF*.  
<http://tirto.id/ketika-indonesia-bertekuk-lutut-kepada-imf-czic>
- Tirto, 2017, *Universitas Brawijaya: Banyak Peminat, Uang Kuliah Mahal*.  
<https://tirto.id/universitas-brawijaya-banyak-peminat-uang-kuliah-mahal-cpiU>
- Tribunnews, 2015, *Diskusi Lesbian Dibubarkan Pihak Kampus*.  
<http://jateng.tribunnews.com/2015/11/17/diskusi-lesbian-dibubarkan-pihak-kampus-ppmi-geram>
- UNJ Kita, 2016, *Perjuangan Aliansi Mahasiswa UNJ Berhasil Hapus Uang Pangkal Dan Turunkan UKT*.  
<http://unjKita.com/perjuangan-aliansi-mahasiswa-unj-berhasil-hapus-uang-pangkal-dan-turunkan-ukt/>
- Warningmagz, 2014, *Kronologi Pembubaran Diskusi dan Pemutaran Film Senyap di UGM*.  
<https://www.warningmagz.com/kronologi-pembubaran-diksusi-dan-pemutaran-film-senyap-di-ugm/>

# Tentang Penulis

Seorang pemuda yang ingin mengubah dunia.  
Saat ini sedang mengumpulkan banyak kawan untuk  
menyiapkan syarat-syaratnya.

Facebook : Panji Mulkillah Ahmad

Twitter : @panjimulki

Instagram : panjimulki

Buku *Kuliah Kok Mahal?* juga tersedia dalam bentuk cetak.  
Anda bisa mendapatkannya di :



bestlinepress