

PARADIGMA SALAH TENTANG PT-BHMN

Sofian Effendi¹

Artikel berjudul “Stop Privatisasi PTN” oleh Darminingtyas, Anggota Dewan Penasihat *The Center for the Betterment of Education (CBE)* di Kompas terbitan 14 Juli 2003, kembali menunjukkan kesalahfahaman publik termasuk para pengamat tentang perubahan yang sedang berlangsung di perguruan tinggi.

Upaya untuk membebaskan PTN dari belenggu birokrasi pemerintah yang kaku, konvensional dan berbudaya *total compliance* menuju suatu *independent administrative entity* yang diberi nama BHMN (badan hukum milik negara) serta merta oleh para pengamat dipandang sebagai tindakan privatisasi, kapitalisasi dan komersialisasi PTN. Hasilnya, masyarakat menjadi bingung dan opini negatif mulai terbentuk.

Sayangnya, dalam menghadapi kebingungan masyarakat tersebut para cerdik pandai tidak berusaha menempatkan diri sebagai lentera yang menerangi dan mencerahkan nurani masyarakat. Sebaliknya, opini para para pengamat telah membuat masyarakat tambah bingung karena opini subyektif tanpa upaya menafsirkan fakta.

Kebingungan masyarakat muncul karena para cerdik pandai telah menggunakan alat analisis atau paradigma yang salah dalam memandang masalah pendidikan tinggi. Konsep-konsep seperti privatisasi, kapitalisasi, komersialisasi dan MacDonaldisasi yang banyak digunakan para pengamat adalah konsep-konsep untuk menggambarkan fenomena kegiatan pembentukan dan penguasaan modal dalam ekonomi pasar.

Konsep-konsep tersebut memang cocok untuk menggambarkan kegiatan badan usaha karena dia adalah unit kegiatan usaha pada ekonomi pasa. Sebaliknya, kegiatan pendidikan pada esensinya adalah pelayanan public yang bersifat nirlaba. Karena itu konsep-konsep ekonomi pasar tadi ibarat ‘jauh api dari panggangan’, alias tidak tepat yang dapat melahirkan opini yang menyesatkan tentang perubahan dalam dunia pendidikan.

¹ Penulis adalah Guru Besar Kebijakan Publik dan Rektor UGM

PRIVATISASI DAN KAPITALISASI

Ke-salahfaham-an terjadi karena sebagian publik dan para pengamat cenderung menggunakan konsep ekonomi pasar untuk menganalisis fenomena perguruan tinggi, yang merupakan fenomena layanan publik yang bersifat tidak mencari keuntungan atau nirlaba.

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 sebagian saham kepada swasta, atau menggunakan manajemen swasta.

Dalam perubahan PTN menjadi BHMN tidak ada transfer kepemilikan. Semua lembaga negara yang berstatus BHMN adalah tetap milik Negara yang menerima alokasi anggaran dari APBN. Jadi, kepemilikan BHMN tidak berubah. Seluruh harta kekayaan pemerintah yang ada di PTN, baik tanah, gedung, peralatan, perlengkapan dan SDM, statusnya tetap milik negara. Hanya pengelolaannya didelegasikan oleh Pemerintah kepada suatu *Board of Trustees* yang mewakili Pemerintah, masyarakat dan masyarakat kampus. Dalam literature Administrasi Negara, lembaga seperti ini disebut *independent administrative entity*.

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.

Sama halnya, penggunaan istilah atau konsep kapitalisasi terhadap upaya subsidi silang yang dilakukan oleh 4 BHMN dapat membelokkan opini publik ke arah yang salah. Kapitalisasi, dalam buku teks *managerial economics*, berarti proses penambahan modal guna meningkatkan kapasitas produksi perusahaan. Kapitalisasi dilakukan baik

dengan menjual sebagian saham yang dikuasai pemilik atau dengan menambah dana segar.

Modal, penambahan modal, biaya dan keuntungan adalah konsep-konsep yang dipakai pada kegiatan ekonomi pasar. Konsep-konsep tersebut amat tidak tepat untuk menggambarkan aktivitas keuangan pada lembaga pendidikan tinggi yang nirlaba dan tidak mengenal keuntungan.

Seperti layaknya pada lembaga nirlaba, BHMN hanya mengenal penerimaan dan pengeluaran, yang biasanya seimbang. Penerimaan berasal dari subsidi pemerintah pusat dan daerah, kontribusi dari masyarakat atas penyelenggaraan pelayanan pendidikan tinggi, hibah dari individu atau perusahaan serta penerimaan dari unit usaha.

Kalau Pemerintah ingin meningkatkan kapasitas perguruan tinggi milik pemerintah agar dapat memberikan akses pada pendidikan tinggi yang lebih tinggi dan adil serta untuk menyediakan pendidikan tinggi yang tinggi mutunya, pemerintah akan meningkatkan subsidiya sesuai dengan tingkat kinerja yang diharapkan, bukan dengan penambahan modal atau kapitalisasi.

PARADIGMA SALAH

Penggunaan konsep ekonomi pasar dalam menganalisis fenomena pendidikan tinggi telah menyebabkan beberapa pengamat sampai pada kesimpulan yang amat *absurd* dan membingungkan masyarakat. Misalnya, ada pengamat yang menyimpulkan “perubahan status dari universitas publik ke BHMN itulah yang menjadi awal kerusakan sistem penerimaan mahasiswa.” Ada pula yang menyimpulkan “...dan menutup kemungkinan tercapainya target pemerintah untuk mencapai angka partisipasi sebesar 25 persen dan menghalang-halangi tercukupinya kebutuhan bangsa akan orang-orang pintar, cerdas dan cakap.” Kesimpulan-kesimpulan ini agak menyesatkan, karena mereka menggunakan paradigma yang kurang pas dalam memandang kegiatan pendidikan.

Sedikit uraian faktual mungkin dapat memberikan gambaran yang lebih jernih tentang kondisi pendidikan nasional pada saat ini. Menurut Badan Pusat Statistik, pada tahun 2003 di Indonesia terdapat 27 juta penduduk usia 19-24 tahun. Jumlah populasi mahasiswa yang terdaftar di sekitar 2200 PT di Indonesia seluruhnya berjumlah 3,7 juta.

Jadi Angka Partisipasi PT adalah sekitar 12,5 persen. Kalau Pemerintah ingin mencapai angka partisipasi sebesar 25 persen pada 2010, populasi mahasiswa pada waktu itu akan mencapai 7,4 juta orang. Padahal daya tampung 81 PTN hanya sekitar 1 sampai 1,1 juta mahasiswa.

Dengan perubahan menjadi BHMN, bukannya kebutuhan bangsa akan orang-orang pintar, cerdas dan cakap akan terhambat. Sebaliknya, kalau tidak dilakukan perubahan kelembagaan PTN secepatnya, yang dihasilkan oleh perguruan tinggi nasional hanyalah lulusan yang bermutu rendah dan tidak memiliki keunggulan untuk menghadapi arus perubahan global dan kemajuan teknologi yang semakin cepat.

Pada beberapa tulisan terdahulu penulis sudah menjelaskan hasil survei *Asiaweek* yang telah menempatkan PT Indonesia pada posisi bawah. UGM, misalnya, hanya mampu mencapai posisi 68 dari 77 PT di Asia. UI hanya pada posisi 63, sedangkan PTN lainnya hanya mampu mencapai posisi lebih rendah. Kalau tidak ada upaya terencana, sistematis dan berkelanjutan untuk memperbaiki kondisi tersebut, tidak mungkin PTN-PTN mampu menghasilkan lulusan dengan kualifikasi seperti yang dicita-citakan.

Masih banyak pengamat dan warga masyarakat yang salah tanggap dalam menyikapi rendahnya mutu akademik dan keadilan akses di PTN. Mutu akademik rendah di PTN bukan karena berkurangnya subsidi Pemerintah. Subsidi pemerintah kepada UGM bahkan meningkat 15 persen setelah PTN ini berubah status menjadi BHMN. Tetapi, peningkatan subsidi pemerintah tersebut memang terlalu kecil untuk membiayai pendidikan tinggi bermutu. Biaya pendidikan per mahasiswa di UGM, misalnya, hanya 1/14 biaya pendidikan di Universitas Malaysia dan 1/80 biaya pendidikan di Universitas Kyoto yang mencapai 6 juta yen per mahasiswa per tahun. Karena biaya yang disediakan sangat sangat kecil, hampir semua komponen yang menentukan mutu pendidikan tidak terpenuhi, dan hasilnya adalah lulusan berkualitas rendah.

Belum banyak warga masyarakat yang faham kalau subsidi pemerintah dan PTN merupakan komponen terbesar, sekitar 80-90 persen, dari biaya pendidikan. Sayangnya yang menikmati subsidi tersebut bukanlah para mahasiswa yang berasal dari keluarga kurang mampu. Hasil analisis terhadap data SUSENAS 2001 yang dilakukan oleh Triaswati (2003) misalnya, menunjukkan akses warga kelompok kurang mampu pada PT hanya 3.3 persen sedangkan keluarga kaya hampir 10 kali lipat, 30,9 persen.

Ketimpangan akses terjadi bukan karena biaya pendidikan mahal, karena semuanya mendapat subsidi yang sama besarnya dari Pemerintah, tetapi sistem seleksi calon mahasiswa lebih menguntungkan anak-anak keluarga mampu.

Padahal melalui UM-UGM, akses menjadi lebih adil karena lebih dari 75 persen mahasiswa yang diterima UGM pada 2003 berasal dari golongan menengah ke bawah.

REFORMASI PENDIDIKAN TINGGI

Setiap kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Pemerintah selalu memiliki kerangka pikiran tertentu, tak terkecuali kebijakan pendidikan tinggi. Pada konsideran UU No. 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas, diuraikan kerangka pikiran yang mendasari kebijakan reformasi pendidikan. Salah satu diantaranya berbunyi sebagai berikut: “...bahwa sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan.”

Untuk mendorong reformasi pendidikan tinggi secara berkelanjutan, nampaknya para penyusun kebijakan pendidikan nasional telah menetapkan dua strategi pokok. Pertama, pengembangan kelembagaan (*institutional development*). Kedua, menyatakan pendanaan pendidikan merupakan tanggungjawab bersama pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.

Strategi kelembagaan dituangkan dalam Pasal 53 UU Sisdiknas yang mengandung ketentuan tentang bentuk kelembagaan bagi satuan penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh pemerintah maupun oleh masyarakat. Tanggungjawab pendanaan pendidikan dituangkan dalam Pasal 46 yang menetapkan “pendanaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.” Selain itu pada Pasal 47 ditetapkan “sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan.”

Landasan fikiran UU No. 20 tahun 2003 sebenarnya sudah cukup memadai. Memang ada juga ketentuan-ketentuan yang berlebihan seperti besarnya intervensi negara pada pembinaan agama yang dipeluk oleh murid..

Karena itu judul yang pas untuk menjelaskan perubahan sistem pendidikan bukanlah “:Stop Privatisasi PTN” tetapi “Tidak Ada Privatisasi di PTN”. Alasan saya sederhana saja, masyarakat sudah terlalu bingung. Jangan kita buat mereka semakin bingung dengan pendapat dan opini yang belum tentu benar.

Yogyakarta, 16 Juli 2003