

BADAN HUKUM PENDIDIKAN DALAM PERSPEKTIF EKONOMI PENDIDIKAN

Oleh:

Mimin Maryati

ABSTRAK

Dalam menanggapi setiap kebijakan pemerintah khususnya masalah pemberlakuan UU BHP, kita sebagai masyarakat pendidikan perlu memahami dan mendalami arah dan tujuan diberlakukannya undang-undang tersebut. Undang-undang BHP telah mengisyaratkan untuk upaya optimalisasi pembiayaan dan anggaran pendidikan khususnya pendidikan tinggi. Sehingga apabila ditinjau dari perspektif ekonomi pendidikan diharapkan pemberlakuan UU BHP akan membantu tingkat partisipasi *masyarakat khususnya mahasiswa kurang mampu untuk tetap* mengikuti pendidikan tinggi sesuai dengan tujuan program pemerintah dalam bidang pendidikan yang meliputi; pemerataan pendidikan, perluasan akses dan informasi, serta penguatan daya saing, akuntabilitas dan pencitraan publik.

Pendidikan memberikan pengaruh pada pertumbuhan ekonomi (*growth*) dengan berdasarkan pada *financing as facilitating*. Pendidikan merupakan *investment in human Capital* dalam bentuk *economic values* yang dikendalikan oleh human factors yang memiliki qualification dan sumber daya manusia yang memadai. Ekonomi pendidikan memberikan pandangan yang mempelajari *interrelationship* antara ekonomi dan pendidikan. Sedangkan pendidikan memiliki nilai *privat benefit* dan *social benefit*; yang mesti diatur oleh sebuah undang-undang yang dapat memberikan arah dan tujuan yang jelas dalam peningkatan mutu pendidikan tinggi untuk mencapai *achievement* yang maksimal.

Kata Kunci: Badan Hukum, Ekonomi Pendidikan

A. Pendahuluan

Upaya menanggulangi beban pendidikan dalam konteks desentralisasi manajemen pendidikan, akan senantiasa berkaitan dengan memadai-tidaknya sistem pembiayaan pembangunan. Akan tetapi, dengan reformasi manajemen pembangunan pendidikan tersebut belum menjamin didukung oleh sarana dan prasarana serta pembiayaan yang cukup memadai. Sekalipun sudah ada UU.No.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sudah ada, melalui dana perimbangan, alokasi umum, dan alokasi khusus, masih tetap memerlukan komitmen politik dan komitmen moral, baik pada tingkat pemerintah pusat maupun tingkat pemerintah daerah.

Dalam aspek ini, khususnya yang berkaitan dengan anggaran pembiayaan pendidikan, wakil-wakil rakyat kita di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) "*berani*" menetapkan 20 persen dari APBN dan APBD masing-masing untuk anggaran sektor pendidikan. Keberanian ini merupakan keputusan politik yang sangat monumental, dan diharapkan dapat mengubah nasib bangsa ini di masa depan ke arah yang lebih baik. Keputusan politik tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa, selama ini anggaran dana pemerintah untuk sektor pendidikan relatif masih kecil, termasuk terkecil di antara berbagai negara di dunia, baik sebagai persentasenya dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) secara keseluruhan yang berkisar antara 6% sampai 8% maupun dari produk domestik bruto (PDB) yang berkisar antara 1,2% sampai 1,4%. Di pihak lain kemampuan masyarakat untuk membiayai pendidikan bagi anak-anaknya juga masih rendah karena tingkat pendapatan mereka masih rendah.

Salah satu persoalan dalam menerapkan pendekatan ekonomi dalam pendidikan adalah apakah investasi yang dilakukan dalam bidang tersebut memberikan keuntungan ekonomi? Dalam menjawab pertanyaan ini telah terjadi silang pendapat yang dinyatakan dalam beberapa pendekatan perencanaan pendidikan seperti pendekatan investasi sumber daya manusia, pendekatan *social demand* dan pendekatan *rate of return*. Walaupun demikian, tidak bisa dipungkiri bahwa pendidikan disamping mempunyai manfaat ekonomi juga mempunyai manfaat sosial- psikologis yang sulit dianalisis secara ekonomi. Namun pendekatan ekonomi dalam menganalisis *pendidikan* memberikan kontribusi sekurang-kurangnya terhadap dua hal yaitu (1) *Analisis efektivitas* dalam arti analisis penggunaan biaya yang dimanfaatkan untuk mencapai tujuan-tujuan pendidikan; (2) *Analisis efisiensi* penyelenggaraan pendidikan dalam arti perbandingan hasil dengan sejumlah pengorbanan yang diberikan.

B. Benefit of Education

Manfaat biaya pendidikan oleh para ahli pendidikan sering disebut dengan *Cost Benefit Analysis*, yaitu rasio antara keuntungan financial sebagai hasil pendidikan (biasanya diukur dengan penghasilan) dengan seluruh biaya yang dikeluarkan untuk pendidikan. Mark Blaug (1970:121) mengemukakan bahwa: "*Cost benefit analysis as a technique for evaluating public investment projects that compete actually or potentially with similar projects in the private sector: that is, the market mechanism generates prices for the activity in question which can be used to translate the benefits of the public project into term directly comparable to its costs*". Senada dengan Blaug, Psacharopoulos (1987:397) menyebutkan bahwa "*Cost*

benefit analysis is to compare the opportunity cost of a project with the expected benefit, measured in the terms of the additions to income that will accrue in the future as a result of the investment”.

Sebetulnya, dalam mengukur manfaat biaya pendidikan sering didasarkan kepada konsep biaya pendidikan yang sifatnya lebih kompleks dari keuntungan, karena komponen-komponen biaya terdiri dari lembaga jenis dan sifatnya. Biaya pendidikan bukan hanya berbentuk uang atau rupiah, tetapi juga dalam bentuk biaya kesempatan. Biaya kesempatan (*income forgone*) yaitu potensi pendapatan bagi seorang siswa selama ia mengikuti pelajaran atau menyelesaikan studi. Dengan demikian, biaya keseluruhan (C) selama di tingkat persekolahan terdiri dari biaya langsung (L) dan biaya tidak langsung (K). Dalam rumusnya digambarkan: $C = L + K$. Biaya pendidikan merupakan dasar empiris untuk memberikan gambaran karakteristik keuangan sekolah.

Dalam pengukuran dampak pendidikan terhadap keuntungan ekonomi atau pendapatan seseorang dari produktivitas yang dimilikinya, memerlukan asumsi- asumsi. Asumsi bahwa produktivitas seseorang dianggap merupakan fungsi dari keahlian dan keterampilan yang diperoleh dari pendidikan. Ada empat kategori yang dapat dijadikan indikator dalam menentukan tingkat keberhasilan pendidikan yaitu: (1) Dapat tidaknya seorang lulusan melanjutkan ke pendidikan yang lebih tinggi. (2) Dapat tidaknya seseorang memperoleh pekerjaan. (3) Besarnya penghasilan/gaji yang diterima. (4) Sikap perilaku dalam konteks sosial, budaya dan politik. Sedangkan menurut Cohn (1979:36), dalam mengukur manfaat dari pendidikan terdiri dari 3 (tiga) pendekatan, yaitu: 1) *The simple correlation approach*, 2) *The residual approach*, and 3) *The return to education approach*. Dalam aspek efisiensi, istilah efisiensi pendidikan menggambarkan hubungan antara *input* (masukan) dan *output* (keluaran) dari suatu pelaksanaan proses pendidikan. Coombs dan Hallak (1972:255), berpendapat bahwa “*cost effectiveness as the relationship between the inputs and corresponding immediate educational outputs of any educational process. It is to measure of internal efisiensi*

Beberapa cara yang dapat dilakukan untuk mengukur efisiensi internal adalah sebagai berikut: (1) Rata-rata lama belajar (*Average study time*). Metode ini digunakan untuk mengetahui berapa lama seorang lulusan menggunakan waktu belajarnya dengan cara menggunakan statistik kohort (kelompok belajar). Cara penghitungannya adalah jumlah waktu yang dihabiskan lulusan dalam suatu kohort dibagi dengan jumlah lulusan dalam kohort tersebut. (2) Rasio Input - Output (*Input- Output Ratio (IOR)*). Merupakan perbandingan antara jumlah murid yang lulus dengan murid yang masuk awal dengan memperhatikan waktu yang seharusnya ditentukan untuk lulus. Artinya, membandingkan antara tingkat masukan dengan tingkat keluaran.

Sedangkan efisiensi eksternal, sering dihubungkan dengan metode *cost benefit analysis*. Efisiensi eksternal dihubungkan dengan situasi makro yaitu pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial sebagai dampak dari hasil pendidikan. Pada tingkat makro bahwa individu yang berpendidikan cenderung lebih baik memperoleh pendapatan yang lebih tinggi dan kesehatan yang baik. Analisis efisiensi eksternal berguna untuk menentukan kebijakan dalam pengalokasian biaya_p atau distribusi anggaran kepada seluruh sub-sub sektor pendidikan. Efisiensi eksternal juga merupakan pengakuan sosial terhadap lulusan atau hasil pendidikan. Dalam menganalisis efisiensi eksternal, dalam bidang pendidikan dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu: (1)

Keuntungan perorangan (private rate of return), yaitu perbandingan keuntungan pendidikan kepada individu dengan biaya pendidikan dari individu yang bersangkutan; (2) *Keuntungan masyarakat (social rate of return)*, yaitu perbandingan keuntungan pendidikan kepada masyarakat dengan biaya pendidikan masyarakat. Jadi, efisiensi eksternal pendidikan meliputi tingkat balik ekonomi dan investasi pendidikan pada umumnya, alokasi pembiayaan bagi jenis dan jenjang pendidikan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa efisiensi internal dan efisiensi eksternal mempunyai kaitan yang sangat erat. Kedua aspek tersebut saling melengkapi satu sama lain dalam menentukan efisiensi *System* pendidikan secara keseluruhan.

C. Pembiayaan Pendidikan dalam BHP

BHP adalah badan hukum satuan pendidikan formal yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat, yang mempunyai fungsi memberikan pelayanan pendidikan. Pada Pasal 4 Ayat (2) UU BHP mengemukakan bahwa pengelolaan pendidikan harus didasarkan pada beberapa prinsip yaitu (1) Otonomi, yaitu kewenangan dan kemampuan untuk menjalankan kegiatan secara mandiri baik dalam bidang akademik maupun nonakademik; (2) Akuntabilitas, yaitu kemampuan dan komitmen untuk mempertanggungjawabkan semua kegiatan yang dijalankan BHP kepada pemangku kepentingan sesuai dengan peraturan perundangundangan; (3) Transparansi, yaitu keterbukaan dan kemampuan menyajikan informasi yang relevan secara tepat waktu sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan standar pelaporan yang berlaku kepada pemangku kepentingan; (4) Penjaminan mutu, yaitu kegiatan sistemik dalam memberikan layanan pendidikan formal yang memenuhi atau melampaui Standar Nasional Pendidikan, serta dalam meningkatkan mutu pelayanan pendidikan secara berkelanjutan; (5) Layanan prima, yaitu orientasi dan komitmen untuk memberikan layanan pendidikan formal yang terbaik demi kepuasan pemangku kepentingan, terutama peserta didik; (6) Akses yang berkeadilan, yaitu memberikan layanan pendidikan formal kepada calon peserta didik dan peserta didik, tanpa memandang latar belakang agama, ras, etnis, gender, status sosial, dan kemampuan ekonomi; (7) Keberagaman, yaitu kepekaan dan sikap akomodatif terhadap berbagai perbedaan pemangku kepentingan yang bersumber dari kekhasan agama, ras, etnis, dan budaya masing-masing; (8) *Keberlanjutan*, yaitu kemampuan untuk memberikan layanan pendidikan formal kepada peserta didik secara terus-menerus, dengan menerapkan pola manajemen yang mampu menjamin keberlanjutan layanan; (9) Partisipasi atas tanggung jawab negara, yaitu keterlibatan pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pendidikan formal untuk mencerdaskan kehidupan " bangsa yang sesungguhnya merupakan tanggung jawab negara.

Masalah utama yang sering timbul pada sistem pembiayaan terpusat adalah, cara pendistribusian dimana semakin besar tuntutan masyarakat terhadap pelayanan pendidikan mengakibatkan setiap daerah memerlukan pembiayaan yang besar. Kondisi ini semakin dipersulit oleh; adanya kemampuan setiap sekolah di daerah dalam menghasilkan dana, perbedaan kebutuhan pelayanan pendidikan masyarakat, dan masih adanya diskriminasi pada sekolah di daerah-daerah tertentu. Untuk mengatasi masalah tersebut, alternatif solusi yang ditawarkan adalah, melakukan persamaan konsep tentang; *weak equalization*, *need equalization*, dan *cost equalization*.

Di Indonesia, sumber (*revenue*) pembiayaan pendidikan dilandasi oleh kebijakan UUD'45 pasal 33 dan UUSPN 1989 bahwa, tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan adalah tanggung jawab bersama antara

pemerintah, masyarakat dan orangtua siswa. Sedangkan untuk pengalokasiannya, pemerintah menjalankan sistem skala prioritas yang dituangkan kedalam Perencanaan Pembangunan Mengenai setting prioritas ini Ji katakan bahwa, “Kalau dasar filosofisnya mementingkan *Equal Education Opportunity*, maka implikasi terhadap dananya adalah pada pendidikan dasar. Tetapi apabila pendidikan ditekankan pada *Educational Quality* dan relevansi, maka yang dipentingkan adalah program pendidikan Voksional dan teknologi. Itu yang dimaksud ‘*Philosophical Foudation*’ dalam menentukan *Priority Setting*.” Pelaksanaan pengalokasian pembiayaan pendidikan di Indonesia sering mengalami kesulitan terutama oleh adanya ‘Kemelut Kebijakan’ sehingga tuntutan yang berkembang di masyarakat tidak terakomodir atau kebijakan terpotong sebelum mencapai sasaran. Misal kebijakan program pemerataan kesempatan pendidikan dasar harus bersaing dengan program *link and macth*.

Mengacu pada kondisi diatas, jelas penggunaan dana pendidikan sering tidak tuntas, terkesan adanya pemborosan, dan lebih diperburuk lagi oleh kemampuan manajemen para birokrat dimana ‘perembesan’ dana pendidikan sering terjadi. Dengan demikian, masalah pengalokasian dana pendidikan di Indonesia menjadi masalah yang sulit dipecahkan dan akan semakin sulit apabila *status quo* masih terus membayangi penyelenggaraan sistem pendidikan nasional.

Dengan diberlakukannya undang-undang BHP diharapkan dapat memberikan inspirasi bagi kemajuan pendidikan yang lebih baik. Tuntutan guru sebagai pahlawan tanpa tanda jasa dengan permasalahan yang dihadapinya dewasa ini, telah menggugah pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan dengan Undang-undang RI No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang menyatakan bahwa untuk dapat diangkat menjadi seorang guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik (pasal 8). Beserta PP No. 19 tahun 2005 tentang Standar Pendidikan Nasional, bahwa guru harus memiliki Sertifikat profesi Guru untuk dapat bekerja sebagai guru disamping kualifikasi akademik minimal yaitu sarjana atau diploma IV (pasal 29).

Dengan merujuk kepada undang-undang Guru dan Dosen beserta peraturan pemerintahnya, semakin mengokohkan fungsi dan peran guru sebagai suatu profesi, dimana tidak setiap orang dapat menjadi guru dan tidak setiap orang dapat melaksanakan tugas guru tetapi dituntut memerlukan pendidikan profesional yang dilengkapi dengan kepemilikan sertifikasi.

D. Daftar Pustaka

- Ali Imron. (1996). *Kebijaksanaan Pendidikan di Indonesia: Proses, Produk dan Masa Depan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Depdiknas, (2007), *Pedoman sertifikasi Guru dalam Jabatan*, Jakarta : Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi.
- Depdiknas, (2007), *Panduan Penyusunan Portofolio sertifikasi Guru dalam Jabatan*, Jakarta Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi.
- Dunn, William. (1984). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New York : Prentice - Hall, inc.
- Patton, Cari. V. & Sawicki, Davis S. (1986). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*.

Peraturan Pemerintah No: 19 tahun 2005 tentang *Standar Nasional Pendidikan*

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 16 tahun 2005 tentang *Standar Kualifikasi Dan Kompetensi Pendidik*.

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 18 tahun 2007 tentang *Sertifikasi Bagi Guru Dalam Jabatan*

Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional*

_____ (2009). *UU No. 9 Tahun 2009 Tentang Badan*

Hukum Pendidikan. Jakarta: Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia Republik Indonesia.

Dra. Hj. Mimin Maryati, M.Pd. adalah Kepala Seksi BPG pada Dinas Pendidikan Propinsi Jawa Barat dan Sebagai Kandidat Doktor pada Program Studi Administrasi Pendidikan SPS UPI Bandung.