



**PIDATO KUNCI REKTOR
PADA PEMBUKAAN SEMINAR TENTANG BADAN
HUKUM PENDIDIKAN (BHP) SEBAGAI
PENYELENGGARA PENDIDIKAN**

12 Juli 2005
Hotel Santika, Yogyakarta

*Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh
Salam sejahtera bagi kita semua
Selamat pagi.*

Yang saya hormati:
Ketua Badan Pembinaan Hukum Nasional
Kepala Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan HAM
Para pimpinan perguruan tinggi
Para undangan, serta
Para peserta Seminar.

Sebagai mahluk beragama marilah kita panjatkan puji syukur kehadirat Allah *subhanahu wata'ala* atas limpahan rahmat, hidayah dan inayah Nya kepada kita semua sehingga pagi ini dapat bersama-sama menghadiri upacara Pembukaan Seminar tentang "Badan Hukum Pendidikan sebagai Penyelenggara Pendidikan" yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Kanwil Departemen Hukum dan HAM, Propinsi DIY, dan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Pada kesempatan yang amat baik ini saya pribadi ingin menyampaikan penghargaan kepada Kepala BPHN atas kehormatan yang diberikan kepada saya untuk menyampaikan sambutan dan sekaligus membuka Seminar ini. Sebagai pimpinan sebuah PTN yang sejak 2000 telah ditetapkan oleh Pemerintah sebagai sebagai salah satu PTN otonom untuk mengelola urusannya, tema Seminar "Badan Hukum Pendidikan sebagai Penyelenggara Pendidikan", sangatlah tinggi relevansinya dengan permasalahan dilapangan yang sedang dihadapi oleh 6 PT-BHMN. Karena itu saya harapkan Seminar ini akan dapat menghasilkan solusi konkret berupa usulan landasan hukum yang mantap bagi pelaksanaan UUD 1945 yang menetapkan bahwa salah satu tugas Pemerintah adalah mencerdaskan kehidupan bangsa melalui pendidikan. Usulan tersebut juga merupakan pelaksanaan dari UU Sisdiknas khususnya Pasal 53 ayat (1) yang mencita-citakan setiap penyelenggara pendidikan dan satuan pendidikan berbentuk badan hukum.

Saudara Kepala BPHN dan hadirin yang saya hormati,

Dalam merespon berbagai hambatan dan tantangan yang muncul bersamaan dengan revolusi teknologi komunikasi serta globalisasi yang sedang melanda berbagai penjuru dunia termasuk Indonesia, sebagai bangsa kita telah menghasilkan UU No. 20 tahun 2003 tentang Sisdiknas. UU tersebut merupakan perubahan paradigma bidang pendidikan, paling tidak dalam 3 bidang: Pertama, bahwa sistem pendidikan nasional adalah merupakan pengejawantahan dari tugas konstitusional pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Kedua, bahwa sistem pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi berbagai tantangan selaras dengan tuntutan perubahan kehidupan masyarakat lokal, nasional dan global. Ketiga, bahwa pendidikan adalah tanggungjawab

bersama pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat.

Pergeseran paradigma, atau kalau mau menggunakan bahasa Thomas Kuhn *paradigm shift*, sistem pendidikan nasional ini memang sangat diperlukan karena selama dua dekade kita terus menerus menyaksikan sistem pendidikan nasional kita semakin tertinggal dari negara lain. Penyebab ketertinggalan tersebut berbeda pada jenjang pendidikan. Pada jenjang pendidikan dasar, kita relatif unggul dari segi tingkat partisipasi tetapi jauh tertinggal pada kualitas.

Pada jenjang pendidikan menengah dan tinggi kita tertinggal dalam partisipasi dan mutu. Di Mesir, misalnya, yang secara ekonomis kondisinya tidak terlalu berbeda dengan Indonesia, tingkat partisipasi pendidikan tinggi telah mencapai 30 persen dan Malaysia 38 persen dan masih terus meningkat. Sedangkan Indonesia baru 14 persen penduduk usia 19-24 tahun terdaftar sebagai mahasiswa. Mesir berhasil mencapai tingkat partisipasi yang tinggi karena pemerintahnya mempunyai komitmen yang tinggi pada pendidikan dan telah mengalokasikan 28 persen anggarannya untuk bidang tersebut. Pemerintah Malaysia bahkan lebih tinggi komitmen politiknya pada pendidikan. Alokasi APBN untuk pengembangan sumber daya manusia mencapai 34 persen. Padahal Indonesia baru mampu mengalokasikan 7-8 persen anggaran negara untuk pendidikan.

Rendahnya komitmen Pemerintah Indonesia terhadap pendidikan membawa konsekuensi yang amat tragis, seperti ditunjukkan oleh survey yang diadakan oleh majalah Newsweek edisi Asia tahun 2004. Tidak ada satupun perguruan tinggi Indonesia berhasil masuk sebagai *200 top Asian universities* atau *500 top world universities*. Kegagalan perguruan tinggi nasional tersebut terjadi karena PT Indonesia belum memiliki kualitas dosen yang

memenuhi standar Asia (minimal 70 persen dosen bergelar doktor), publikasi ilmiah rendah (.001 *Scientific Citation Index* per dosen per tahun), alokasi anggaran untuk perpustakaan tidak mencapai 5 persen anggaran belanja PT, alokasi anggaran untuk penelitian rendah, dan ketersediaan akses ke jaringan internet global belum memenuhi standar Asia sebesar 1 Kbps per mahasiswa.

Lembaga pendidikan nasional belum mampu mencapai standar minimal Asia karena tidak mendapat dukungan dana yang memadai dari Pemerintah. Di berbagai PTN, rata-rata biaya pendidikan yang disediakan oleh Pemerintah hanya sekitar Rp. 4,2 juta per mahasiswa per tahun. Biaya satuan pendidikan tinggi yang disediakan Pemerintah Indonesia ternyata lebih rendah dari biaya per mahasiswa yang disediakan Pemerintah Mesir sebesar Pound Mesir 6.000 atau sekitar 10,8 juta. Padahal biaya yang diperlukan untuk mencapai standar mutu nasional adalah Rp. 18,1 juta per mahasiswa per tahun. Untuk mencapai standar mutu Asia diperlukan biaya rata-rata sekitar Rp. 77 juta per mahasiswa per tahun.

Guna mempercepat perluasan akses pendidikan tinggi dan peningkatan mutu sebagaimana diamanatkan oleh UU No 20 tahun 2003, Pemerintah memberikan otonomi yang lebih luas kepada perguruan tinggi, dimulai dengan 6 PTN yaitu – UI, IPB, ITB, UGM, USU dan UPI -- untuk memperlebar pintu partisipasi masyarakat termasuk dunia usaha dalam pembiayaan di perguruan tinggi tersebut. Selanjutnya pengembangan otonomi PT akan dilakukan secara bertahap dan selektif. Bertahap karena pemberian otonomi kepada PT akan dilakukan tidak secara serentak, Selektif karena penetapan sebagai PT otonomi hanya diberikan atas dasar penilaian terhadap kemampuan masing-masing PT untuk melaksanakan otonomi.

Namun pelaksanaan otonomi PT ternyata tidak berjalan mulus karena menghadapi kendala legal maupun

sosial-politis yang cukup besar yang perlu dicarikan solusinya. Kendala legal yang paling utama adalah karena belum adanya bentuk badan hukum yang mantap untuk penyelenggara pendidikan dan satuan pendidikan. Juga terdapat kendala sosial politis yang cukup besar karena masyarakat pada umumnya beranggapan penetapan perguruan tinggi sebagai badan hukum, walaupun milik negara, adalah sama dengan komersialisasi pendidikan. Pandangan tersebut sedemikian menyebar pada berbagai komponen masyarakat, mulai dari masyarakat lapisan bawah sampai ke lapisan elit.

Guna mengatasi kendala legal, UU Sisdiknas mengamanatkan adanya UU badan hukum pendidikan (Pasal 53 Ayat (4)) untuk semua jenjang pendidikan, baik yang milik Pemerintah mau pun milik masyarakat. Namun, ketentuan tersebut bukannya menjadi solusi terhadap masalah yang sedang dihadapi, tetapi sebaliknya menambah kompleksitas legal dan politik dalam pengelolaan sistem pendidikan nasional.

Para peserta yang saya hormati,

Sebenarnya sistem hukum positif Indonesia mengenal beberapa bentuk badan hukum bagi penyelenggara layanan umum dalam bidang sosial, keagamaan dan kemanusiaan yaitu yayasan, badan, persyarikatan dan persekutuan. Sebagai badan hukum perdata, badan-badan hukum tersebut dibentuk dengan memisahkan kekayaan para pendirinya sebagai modal awal dari yayasan, persekutuan dan badan. Sebagian besar penyelenggara pendidikan dan satuan pendidikan milik masyarakat sudah menggunakan salah satu dari tiga badan hukum perdata tersebut.

Dengan UU No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pemerintah telah menetapkan pola keuangan badan layanan umum untuk instansi Pemerintah yang mempunyai tugas pelayanan umum dalam bidang

pendidikan, kesehatan, penelitian dan pengembangan, pelatihan, pengelolaan dana, serta pengelolaan kawasan. Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 menetapkan 'badan layanan umum' atau BLU adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. BLU bukan badan hukum perdata, seperti yayasan, badan mau pun persekutuan. Dia adalah instansi pemerintah yang diberi otonomi untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi yang ditugaskan oleh Pemerintah.

UU Nomor 20 Tahun 2004 Pasal 53 ayat (1) menetapkan "Penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan". Harap diperhatikan betul, bahwa ayat tersebut menuliskan badan hukum pendidikan dengan huruf kecil, yang dapat diartikan sebagai nama generik untuk berbagai badan hukum dalam sistem hukum positif yang dapat digunakan sebagai badan hukum pendidikan

Mungkin UU Sistem Pendidikan Nasional menggunakan konsep generik tersebut, sehingga badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksudkan bukanlah satu-satunya badan hukum untuk penyelenggara dan/atau satuan pendidikan yang didirikan oleh Pemerintah dan oleh masyarakat. Badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud pada pasal 53 tersebut dapat menggunakan *legal entity* yang ada, misalnya yayasan atau persekutuan untuk penyelenggara pendidikan milik swasta, dan badan untuk satuan pendidikan. Dari segi legal formal, satuan pendidikan milik pemerintah punya dua pilihan bentuk badan hukum yaitu badan layanan umum sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan PP Nomor 23 tahun 2005 tentang Pola Pengelolaan

keuangan negara, atau badan usaha nirlaba yang RUU nya sedang disiapkan oleh Kantor Menteri Negara PAN.

Saudara Kepala BPHN dan hadirin yang saya hormati,

Menurut pandangan saya penerapan satu bentuk badan hukum untuk semua tingkat dan jenis satuan pendidikan – BHPDM dan BHPT – justru akan menimbulkan komplikasi legal baru dan akan memicu keresahan yang tidak perlu di masyarakat. Sementara itu, landasan hukum yang kokoh untuk PT milik masyarakat sudah cukup terpenuhi oleh sistem hukum perdata. Keperluan PT Otonom milik Negara juga sudah cukup terjamin dengan adanya bentuk BLU yang ditetapkan dengan UU No. 1 tahun 2004, dan PP Nomor 23 tahun 2005.

RUU BHP menetapkan penyelenggara pendidikan dan/atau satuan pendidikan adalah badan usaha nirlaba. Ketentuan tersebut mungkin akan bertabrakan dengan UU Nomor 7 Tahun 1994 tentang tata perdagangan barang, jasa dan *trade related intellectual property* (TRIP). *General Agreement of Trade in Services* (GATS) yang merupakan lanjutan pelaksanaan dari UU No. 7 Tahun 1994 akan menetapkan pendidikan sebagai industri jasa yang bebas dari intervensi pemerintah. Dengan demikian, pendidikan dalam Perjanjian tersebut tidak lagi dikategorikan sebagai kegiatan budaya yang nirlaba, tetapi adalah salah satu industri jasa atau komoditi ekonomi.

Pada bulan Desember 2005, dalam perundingan WTO di Hong Kong, Pemerintah Indonesia akan menawarkan liberalisasi pendidikan menengah atas kejuruan dan teknik, pendidikan tinggi kejuruan dan teknik, dan pendidikan tinggi. Penawaran ini merupakan konsekuensi dari Pasal 65 UU Sisdiknas yang menganut asas globalisasi pendidikan. Dengan demikian, PT Luar Negeri yang membuka cabang di Indonesia juga harus menggunakan bentuk BHP, sehingga harus mendapat perlakuan yang sama dengan PTN dan PTS Indonesia.

Apabila terjadi perbedaan perlakuan, PT Luar Negeri dapat mengadakan Pemerintah Indonesia ke Mahkamah Internasional sebagaimana ditetapkan oleh peraturan arbitrase WTO.

Kebutuhan masyarakat akan adanya kepastian hukum untuk satuan pendidikan sebenarnya cukup mendesak. Tetapi di lain pihak kita juga melihat bahwa hukum positif kita sebenarnya mengenal adanya *legal entity* yang sebenarnya dapat digunakan sebagai badan hukum pendidikan. Karena itu menurut pandangan kami ada dua cara yang dapat ditempuh untuk memantapkan landasan hukum untuk badan penyelenggara pendidikan. Alternatif pertama, menerapkan bentuk generik badan hukum pendidikan. Apabila alternatif ini yang ditempuh, bentuk-bentuk badan hukum perdata – yayasan, persekutuan dan badan – dan bentuk badan hukum publik seperti BLU sebagaimana ketentuan UU No 1 Tahun 2004 dan PP No 23 Tahun 2005 serta bentuk lainnya dapat digunakan sebagai badan hukum bagi penyelenggara dan/atau satuan pendidikan. Selain itu Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) saat ini sedang menyusun Rancangan Perpu tentang Badan Usaha Nirlaba sebagai bentuk badan hukum untuk rumah sakit pemerintah eks Perjan. Bentuk Badan Usaha Nirlaba dapat juga digunakan oleh satuan pendidikan.

Dengan demikian pemantapan badan hukum penyelenggara pendidikan dan/atau satuan pendidikan dapat dilakukan dengan mengadakan revisi terhadap pasal 53 ayat (4) sehingga bunyinya menjadi "*Ketentuan tentang badan hukum pendidikan diatur sesuai undang-undang yang berlaku*". Pemikiran seperti ini disampaikan oleh Dirjen Administrasi Hukum Umum, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia pada dengar pendapat dengan Komisi X DPR-RI.

Alternatif kedua, menciptakan badan hukum perdata khusus yang dibentuk tidak melalui pemisahan kekayaan milik pemerintah atau masyarakat untuk menyelenggarakan layanan pendidikan secara nirlaba. Apabila alternatif kedua ini yang ditempuh, dalam penyusunannya haruslah dijaga betul agar tidak bertabrakan dengan UU No. 7 Tahun 1994, UU No. 43 Tahun 1999, UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 1 Tahun 2005.

Melalui seminar ini saya juga mengusulkan perlunya kita meninggalkan pendekatan yang terlalu sektoral dalam penyusunan peraturan perundangan, karena pendekatan semacam itu hanya akan menghasilkan peraturan perundangan yang saling bertentangan sehingga terdapat banyak masalah dalam pelaksanaannya. Sudah saatnya Pemerintah menerapkan kebijakan legislasi satu pintu dengan menunjuk Departemen Hukum dan HAM, cq Badan Penelitian Hukum Nasional, yang akan bekerjasama dengan DPR-RI dalam penyusunan undang-undang.

Saya harapkan Seminar ini akan menghasilkan pemikiran-pemikiran yang bernas dan jernih tentang badan hukum pendidikan yang diperlukan untuk meningkatkan kemandirian dan kemampuan lembaga pendidikan nasional serta untuk menghadapi tantangan global yang semakin keras.

Akhirnya, dengan mengucapkan *Bismillahi rahmanir rohim* saya buka dengan resmi Seminar tentang Badan Hukum Pendidikan sebagai Penyelenggara Pendidikan”.

Yogyakarta, 12 Juli 2005
UNIVERSITAS GADJAH MADA

Prof. Dr. Sofian Effendi
Rektor