



PINJAMAN BERBASIS PENDAPATAN UNTUK MENINGKATKAN AKSES TERHADAP PENDIDIKAN TINGGI



Tony Long/SMERU

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Kualitas manusia Indonesia masih tertinggal jika dibandingkan dengan banyak negara lain. Hal ini dapat dilihat dari, antara lain, Indeks Pembangunan Manusia (IPM)–Indonesia berada pada urutan ke-111. Belum ada provinsi di Indonesia yang masuk dalam kategori IPM tinggi.

Salah satu penyebab rendahnya IPM Indonesia adalah masih rendahnya rerata lama sekolah (8 tahun pada 2017) dan harapan lama sekolah (12,8 tahun pada 2017). Pemerintah perlu mendorong peningkatan partisipasi sekolah di tingkat pendidikan tinggi. Saat ini hanya sekitar 36% penduduk berusia 19–24 tahun yang menempuh pendidikan di perguruan tinggi. Tingkat ini lebih tinggi daripada Vietnam, tetapi jauh di bawah Malaysia (42%), Thailand (49%), dan Tiongkok (51%).

Akses ke pendidikan tinggi juga sangat timpang. Dari seluruh mahasiswa, 55% berasal dari kelompok ekonomi paling atas, sementara hanya 2,6% yang berasal dari kelompok ekonomi bawah, padahal kesetaraan akses terhadap perguruan tinggi adalah salah satu cara paling efektif untuk keluar dari kemiskinan dan mengurangi ketimpangan ekonomi.

Salah satu cara untuk meningkatkan partisipasi pendidikan tinggi, khususnya bagi mereka yang tidak mampu membiayai kuliah, adalah dengan menyediakan pinjaman untuk pendidikan mahasiswa (student loan). Model pinjaman mahasiswa berbasis pendapatan yang menjamin keterjangkauan, pemerataan akses, dan kemudahan pembayaran sangat mungkin diterapkan di Indonesia. Pada model pinjaman mahasiswa berbasis pendapatan ini, beban pembayaran utang dapat diatur untuk mengurangi risiko penunggakan. Penerapan pinjaman mahasiswa berbasis pendapatan dapat berjalan baik jika digabungkan dengan sistem perpajakan negara. Perbaikan sistem perpajakan selama satu dekade terakhir memberikan peluang untuk memulai penerapan pinjaman mahasiswa berbasis pendapatan di Indonesia.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam catatan kebijakan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Latar Belakang

Kualitas manusia Indonesia masih tertinggal dari banyak negara lain. Hal ini dapat dilihat dari, antara lain, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 2019–Indonesia berada pada urutan ke-111, tertinggal di belakang Singapura (9), Malaysia (61), dan Thailand (77) (UNDP, 2019). Belum ada provinsi di Indonesia yang masuk dalam kategori IPM tinggi.

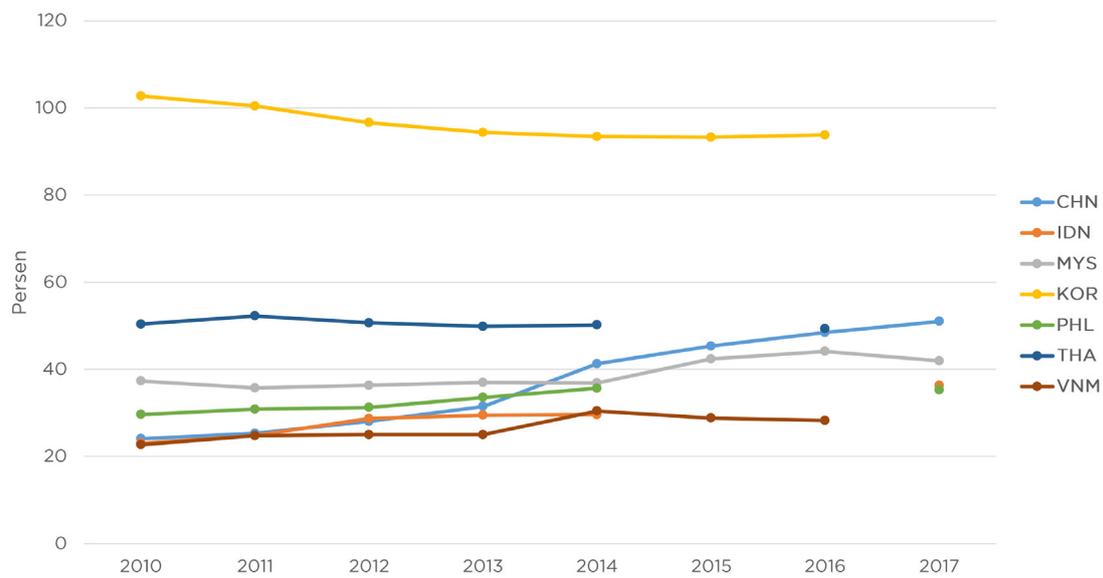
Salah satu penyebab rendahnya IPM Indonesia adalah masih rendahnya rerata lama sekolah dan harapan lama sekolah penduduk. Pada 2016–2017, tingkat partisipasi pendidikan tinggi penduduk usia 19–24 tahun adalah sekitar 28% (World Bank, 2019). Tingkat ini lebih tinggi daripada Vietnam, tetapi jauh di bawah Malaysia (42%), Thailand (49%), dan Tiongkok (51%). Mengingat akses untuk pendidikan dasar dan menengah di Indonesia sudah relatif baik, pemerintah perlu mendorong peningkatan partisipasi sekolah di tingkat pendidikan tinggi.

Pinjaman Mahasiswa untuk Meningkatkan Akses terhadap Pendidikan Tinggi

Salah satu cara untuk meningkatkan partisipasi pendidikan tinggi, khususnya bagi mereka yang tidak mampu membiayai kuliah, adalah dengan menyediakan pinjaman untuk pendidikan mahasiswa (*student loan*). Dalam rapat kabinet pertengahan Maret 2019, Presiden Joko Widodo mendorong bank-bank agar berani mengucurkan pinjaman untuk pendidikan mahasiswa guna mendongkrak kualitas sumber daya manusia dalam jangka panjang (Mamduh, 2018). Ide ini berpeluang mengentaskan anak-anak dari keluarga kurang mampu dari belenggu kemiskinan yang membelit mereka.

Usulan ini disambut dengan berbagai tanggapan. Beberapa pihak skeptis akan ide tersebut. Salah satu argumen yang

Tingkat Partisipasi Kasar Pendidikan Tinggi



Gambar 1. Tingkat partisipasi kasar pendidikan tinggi

Sumber: World Bank EdStats, berbagai tahun.

Sekitar 7,8 juta mahasiswa terdaftar kuliah di perguruan tinggi. Berdasarkan studi Hill dan Kian Wie (2013), dari seluruh mahasiswa, 55% berasal dari kelompok ekonomi paling atas, sementara hanya 2,6% yang berasal dari kelompok ekonomi bawah. Fakta ini memprihatinkan karena kesetaraan akses terhadap perguruan tinggi adalah salah satu cara paling efektif untuk keluar dari kemiskinan dan mengurangi ketimpangan ekonomi.

Selain akses yang timpang, terdapat pula persoalan tidak maksimalnya penggunaan bantuan atau beasiswa pendidikan tinggi di Indonesia. Contohnya, cakupan beasiswa pendidikan tinggi dari pemerintah hanya 5,6% dari seluruh mahasiswa strata satu (Moeliodihardjo, 2010). Sementara itu, sebagian besar mahasiswa lainnya yang tidak mendapatkan bantuan harus merogoh kocek sendiri untuk membiayai kuliah mereka.

meragukan gagasan tersebut (Mamduh, 2018) adalah adanya kekhawatiran bahwa pemberian pinjaman akan memperlambat perekonomian Indonesia karena banyak sarjana akan gagal membayar utang, sebagaimana kasus pemberian pinjaman mahasiswa di Amerika Serikat.

Respons negatif sering dikemukakan terhadap isu pinjaman mahasiswa yang tidak sesuai dengan konsep utang piutang yang baik. Sistem utang piutang yang baik tidak memberikan beban lebih terhadap pemerintah ataupun perekonomian nasional, melainkan hanya merupakan sistem yang mengatur periode pertukaran pengeluaran antara pemerintah dan masyarakat.

Harus diakui bahwa model pinjaman mahasiswa Amerika Serikat tidak cocok diterapkan di Indonesia. Berdasarkan simulasi Elmira dan Suryadarma (2019), besarnya beban

pembayaran yang harus ditanggung peminjam dapat mencapai angka 60% untuk kelompok pendapatan terbawah dalam setahun pertama setelah lulus.

Penerapan sistem pinjaman mahasiswa seperti model Amerika Serikat di Indonesia pada era 1980-an berujung kegagalan: hampir 95% peminjam menunggak atau tidak membayar karena tingginya beban pembayaran serta buruknya sistem pengawasan dan pelacakan peminjam (Wicaksono dan Friawan, 2006).

Pengalaman kegagalan pinjaman mahasiswa era 1980-an memberikan pelajaran yang sangat berharga. Pertama, perlu dibuat model pinjaman yang lebih baik yang menjamin bahwa peminjam tidak akan mengalami kesulitan dalam membayar. Kedua, diperlukan sebuah sistem penelusuran (*tracking*) pendapatan peminjam yang mudah dilakukan.

Setelah kegagalan tersebut, dunia perbankan tanah air tampaknya kehilangan kepercayaan akan sistem pinjaman mahasiswa. Di sisi lain, pemerintah tidak bisa menjadikan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) ataupun anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sebagai sumber pendanaan pinjaman mahasiswa.

Pinjaman Mahasiswa Berbasis Waktu versus Pinjaman Mahasiswa Berbasis Pendapatan

Terdapat dua jenis model pinjaman mahasiswa yang diterapkan di dunia: pinjaman berbasis waktu (*time-contingent loan*) dan pinjaman berbasis pendapatan (*income-contingent loan*). Model pertama diterapkan di Amerika Serikat; besarnya pembayaran utang setiap bulan akan mengikuti waktu pembayaran yang telah ditentukan. Pinjaman berbasis waktu lazim digunakan untuk kredit pemilikan rumah (KPR) ataupun kendaraan.

Contoh sangat sederhana, seorang mahasiswa berutang 60 juta rupiah untuk menyelesaikan pendidikan S-1, dengan ketentuan waktu pembayaran utang selama 10 tahun. Tanpa bunga nominal pun, setelah lulus kuliah, peminjam harus mencicil dalam setahun sebesar 6 juta rupiah, atau 500.000 per bulan. Jika pendapatannya pada tahun pertama bekerja hanya berkisar 2–3 juta rupiah per bulan, maka beban pembayaran utang dapat mencapai 16%–25% dari pendapatannya per bulan. Risikonya, uang yang bisa digunakan untuk keperluan sehari-hari berkurang cukup banyak. Hal ini menyebabkan risiko penunggakan menjadi sangat tinggi. Kondisi seperti itulah yang terjadi di Amerika Serikat.

Model kedua diterapkan di Australia, Swedia, dan Inggris. Pada model ini, beban pembayaran pinjaman diatur pada angka yang seimbang dengan pendapatan. Namun, model pinjaman mahasiswa seperti ini memerlukan sistem pelacakan pendapatan yang berjalan dengan baik.

Pada model ini, pembayaran pinjaman dimulai setelah pendapatan mencapai suatu angka minimum tertentu yang biasanya ditentukan sebagai pendapatan sebagian besar lulusan S-1. Sementara itu, lama waktu pembayaran tidak ditentukan, tetapi beban pembayaran utang ditetapkan. Berdasarkan data Survei Tenaga Kerja Nasional (Sakernas) 2015, pendapatan sebagian besar lulusan S-1 adalah 13,8 juta rupiah per tahun, dan lebih dari 50% lulusan perguruan tinggi dapat langsung membayar utangnya pada saat pertama kali mereka bekerja. Pemerintah dapat mengatur agar setiap bulan seorang peminjam menyisihkan, misalnya, 8% (sekitar 88.000 rupiah) dari pendapatannya untuk mencicil pembayaran utang.

Hal ini berarti bahwa makin besar pendapatan seseorang, makin cepat ia bisa melunasi pinjamannya. Sebaliknya, ketika peminjam menghadapi kesulitan ekonomi, maka secara otomatis peminjam memperoleh keringanan atau dapat menunda pembayaran utang. Periode pinjaman dapat berkisar 20–25 tahun, tergantung pada skema pembayaran utang. Jumlah subsidi yang harus dikeluarkan pemerintah pun dapat dikalkulasi dengan terperinci.

Elmira dan Suryadarma (2019) telah memodelkan penerapan pinjaman mahasiswa dengan menggunakan data 11.300 orang Indonesia dengan pendidikan terakhir S-1 berdasarkan data Sakernas 2015. Studi ini memproyeksikan jangka waktu pembayaran, jumlah total utang yang harus dilunasi, dan subsidi yang harus dibayarkan pemerintah dengan menggunakan model pinjaman mahasiswa berbasis pendapatan.

Hasil studi menunjukkan bahwa berdasarkan konsep pinjaman berbasis pendapatan yang menjamin keterjangkauan, pemerataan akses, dan kemudahan pembayaran, model pinjaman mahasiswa seperti ini sangat mungkin diterapkan di Indonesia. Dengan model pinjaman mahasiswa berbasis pendapatan, beban pembayaran utang dapat diatur untuk mengurangi risiko penunggakan. Temuan penting lain dari studi ini adalah bahwa subsidi implisit yang harus disediakan pemerintah dalam sistem pinjaman mahasiswa yang berkelanjutan ini hanya berkisar 3,1%–48%. Tingkat subsidi ini jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan kebijakan beasiswa atau subsidi penuh.

Sistem Pendukung yang Diperlukan

Ada beberapa hal yang harus dipersiapkan sebelum model pinjaman mahasiswa berbasis pendapatan dapat diterapkan di negeri ini. Adanya ketimpangan pendapatan antara laki-laki dan perempuan, upaya pemaksimalan penyerapan tenaga kerja, sistem pelacakan pendapatan lulusan S-1, dan akreditasi universitas untuk menjamin kualitas adalah beberapa masalah yang perlu diantisipasi.

Secara umum, penerapan pinjaman mahasiswa berbasis pendapatan dapat berjalan baik jika negara memiliki sistem perpajakan yang efektif, yakni bahwa pendapatan sebagian besar pekerja dilaporkan dan tercatat dalam data pemerintah.



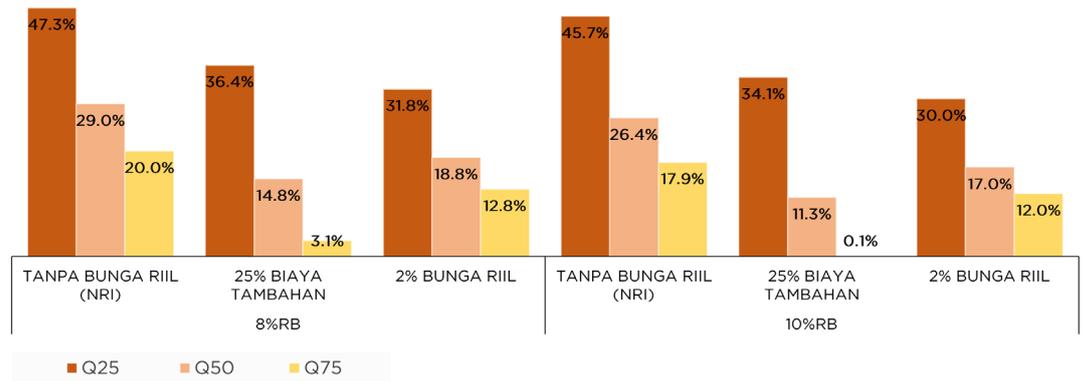
The SMERU Research Institute

Penulis:
Elza Samantha Elmira,
Daniel Suryadarma, dan
Asep Suryahadi

Editor:
Dhanita Putri Sarahatika

Desain dan Tata Letak:
Novita Maizir

©2019 SMERU
Untuk catatan kebijakan
lainnya, silakan kunjungi
www.smeru.or.id.



Gambar 2. Subsidi implisit oleh pemerintah dalam sistem pinjaman mahasiswa berkelanjutan

Sumber: Elmira dan Suryadarma, 2019.

Jika kita bandingkan sistem perpajakan Indonesia saat ini dengan sistem pada satu dekade lalu, kita bisa melihat adanya kemajuan pesat, walaupun harus diakui bahwa sistem perpajakan Indonesia masih tertinggal dari negara-negara maju.

Pesatnya kemajuan sistem perpajakan ini memberikan peluang untuk memulai penerapan pinjaman mahasiswa berbasis pendapatan di Indonesia. Tentu saja penerapannya harus diikuti dengan perbaikan lebih lanjut institusi dan sistem perpajakan kita.

Walau tidak mudah, penerapan pinjaman mahasiswa berbasis pendapatan akan membuka jalan yang lebih lebar bagi anak-anak Indonesia, terutama mereka dari keluarga miskin, untuk mengenyam bangku kuliah. Sudah saatnya menikmati pendidikan tinggi tak lagi menjadi hak istimewa mereka yang kaya, tetapi hak yang sama bagi setiap warga negara. ■

DAFTAR ACUAN

Elmira, Elza dan Daniel Suryadarma (2019) 'Financing Tertiary Education in Indonesia: Assessing the Feasibility of an Income-Contingent Loan System.' *Higher Education*: 1--15. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10734-019-00414-3>.

Hill, Hal dan Thee Kian Wie (2013) 'Indonesian Universities: Rapid Growth, Major Challenges' Dalam *Education in Indonesia*. Daniel Suryadarma dan Gavin W. Jones (eds.). Singapore: ISEAS: 160-179.

Mamduh, Naufal (2018) 'Kredit Pendidikan ala Jokowi: Masalah atau Solusi?' *Tirto.id* [dalam jaringan] <<https://tirto.id/kredit-pendidikan-ala-jokowi-masalah-atau-solusi-cGoC>> [7 Agustus 2019].

Moeliodihardjo, Bagyo Y. (2010) 'Equity and Access in Higher Education: The Case of Indonesia.' Draft Bahan Diskusi [dalam jaringan] <<http://siteresources.worldbank.org/INTEASTASIAPACIFIC/Resources/Indonesia-EquityandAccessinHigherEducation.pdf>> [7 Agustus 2019].

UNDP (2019) *Human Development Report 2019* [dalam jaringan] <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_english.pdf> [13 Desember 2019].

Wicaksono, Teguh Yudo dan Deni Friawan (2006) 'Recent Developments in Higher Education in Indonesia: Issues and Challenges' Dalam *Financing Higher Education and Economic Development in East Asia*. Shiro Armstrong dan Bruce Chapman (eds.). Canberra: ANU Press: 159-187.

World Bank (2019) *World Development Indicators* [dalam jaringan] <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>> [7 Agustus 2019].

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

📍 Jl. Cikini Raya No. 10A
Jakarta 10330, Indonesia
☎ +6221 3193 6336
+6221 3193 0850 (faks)
✉ smeru@smeru.or.id
🌐 www.smeru.or.id

📌 The SMERU Research Institute
🐦 @SMERUInstitute
📺 The SMERU Research Institute
📌 The SMERU Research Institute

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam catatan kebijakan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.