

**LIBERALISASI PENDIDIKAN DALAM KERANGKA GATS :
KAJIAN HUKUM TERHADAP PENDIRIAN PERGURUAN TINGGI ASING
DI INDONESIA**

**Anggiat P.Simamora
Bismar Nasution
Suhaidi
Mahmul Siregar**

(pardasmora@hotmail.com)

ABSTRACT

Higher education liberalization facilitated by the WTO/ GATS has distorted the nature of education as a public service in Indonesia. This study aims at finding out 1). How HE in Indonesia is regulated, 2). what the existence of foreign higher education in the Indonesian regulation is, and 3) what the impact of GATS on regulating higher education in Indonesia is. It was found out that 1). both public higher education (PTN) and Private higher education (PTS) conduct governmental authority. Otherwise, the regulations threat them discriminately, 2). Foreign HE is recognized in Indonesian regulation as a part of SPN. Consequently, foreign HE institutions legally cannot be established in Indonesia, 3). GATS impacts on regulating HE in Indonesia since all agreements achieved in WTO/GATS abide Indonesia. From these findings, it is suggested that 1) . Government threat both PTN and PTS equally since they are held in the same system, 2). Regulation obliging foreign higher education to be held as parts of SPN be maintained to improve the quality of Indonesia higher education, 3). Indonesia makes a new legislation on higher education industry.

Keywords : Liberalization , Higher Education , SPN , GATS

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu tujuan dibentuknya Pemerintahan Indonesia adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa.¹ Pendidikan sebagai satu upaya dalam mencerdaskan kehidupan bangsa tersebut diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) untuk diselenggarakan dalam satu sistem pendidikan nasional (SPN) yang diatur di dalam undang-undang.² Ketentuan ini yang kemudian menjadi dasar dibuatnya UU No.20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN) dan menjadi landasan operasional pendidikan nasional Indonesia.

Salah satu subsistem dari SPN adalah pendidikan tinggi.³ Undang Undang No.12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi (UU Pendidikan Tinggi) mengamanatkan bahwa pendidikan tinggi berdasarkan Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika⁴ dan diselenggarakan dengan prinsip antara lain, berkeadilan, tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa.⁵ Dasar dan prinsip penyelenggaraan pendidikan tinggi ini merupakan ciri khas dari pendidikan tinggi Indonesia yang

¹ Alinea IV Pembukaan UUD 1945

² Pasal 31 Ayat (3) UUD 1945

³ Pendidikan nasional dikelompokkan berdasarkan jalur, jenjang, dan jenis (Pasal 12 UU SPN). Jalur pendidikan dikelompokkan ke dalam tiga kategori, yaitu jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal (Pasal 15 UU SPN), dan Pendidikan formal terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi (Pasal 1 Ayat 1 UU SPN).

⁴ Pasal 2 UU Pendidikan Tinggi

⁵ Pasal 6 UU Pendidikan Tinggi

menjadikannya berbeda dengan sistim pendidikan tinggi negara lain. Maka dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan pendidikan tinggi di Indonesia merupakan layanan publik⁶ atau misi sosial negara terhadap warga negara dalam rangka mencersakan kehidupan bangsa.

Indonesia sebagai bagian dari bangsa-bangsa di dunia selalu berperan aktif dalam berbagai hubungan atau kerja sama internasional baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan perdagangan dunia. Salah satu wujudnya adalah keikutsertaan Indonesia di dalam organisasi perdagangan dunia atau *World Trade Organization* (WTO). Pemerintah bahkan telah meratifikasinya melalui UU No. 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) yang melahirkan konsekuensi hukum bagi Indonesia untuk mematuhi segala kesepakatan atau perjanjian yang dibuat di dalam WTO tersebut, salah satunya adalah *General Agreement on Trade in Services* (GATS).⁷ Abdul Manan mengatakan bahwa sebagai dampak dari WTO, Indonesia harus mengadakan perubahan-perubahan yang berkaitan dengan aspek hukum, terutama yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan agar sesuai dengan perekonomian global dan regional.⁸

GATS sebagai satu-satunya perjanjian internasional dalam bidang perdagangan jasa multilateral memasukkan pendidikan tinggi sebagai salah satu subsektor jasa perdagangan. Dengan perkataan lain bahwa GATS memperlakukan pendidikan tinggi sebagai komoditas yang diperdagangkan atau diperjual belikan dan secara juridis Indonesia sudah mengakui konsep tersebut melalui UU NO. 7 tahun 1994. Hal ini yang kemudian menimbulkan masalah hukum karena konsep pendidikan tinggi sebagai komoditas bertentangan dengan UUSPN dan UU Pendidikan Tinggi. Sebagai negara hukum yang berdaulat Pemerintah harus melaksanakan amanat undang-undang untuk menyelenggarakan pendidikan tinggi sebagai layanan publik, dan pada sisi lain sebagai anggota WTO berkewajiban untuk mematuhi perjanjian internasional yang telah disepakatinya. Dengan perkataan lain Indonesia harus mematuhi dua sumber hukum yang kontradiktif dalam mengatur pendidikan tinggi.

Tim Graewert menyatakan bahwa “... a conflict of law results from two or more norms which are different in substance but apply to the same or similar facts, and whose application would lead to contrary decisions, so that a choice must be made between them”⁹ UU SPN dan GATS berbeda secara substantif tetapi mengatur objek yang sama yaitu pendidikan tinggi nasional. Pilihan hukum sebagai dikatakan Graewert di atas tidak diterapkan di dalam WTO/GATS; konsep yang dipakai adalah unifikasi dan harmonisasi hukum dimana secara keseluruhan isi perjanjian tersebut menjadi bagian dari sistim hukum nasional negara-negara anggota WTO dan implementasinya akan diatur melalui peraturan nasional masing-masing (*domestic regulation*).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan rangkaian pemaparan di atas, maka masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah:

⁶ Pasal UU No.25 tahun 2005 secara eksplisit menyatakan bahwa pendidikan dan pengajaran merupakan layanan publik.

⁷ GATS merupakan bagian integral dari WTO sehingga negara-negara anggota secara otomatis merupakan anggota GATS. Baca : Jandhyala B.G. Tilak. *Trade in Higher Education. The Role of General Agreement on Trade in Services*. UNESCO. (Paris.Internasional Institute for Educational Planning,2011). Hal. 32

⁸ Abdul Manan,. *Aspek-aspek Pengubah Hukum*. (Jakarta: Kencana. 2009) . hal.132

⁹ Tim Graewert. *Conflicting Laws And Jurisdictions In The dispute settlement process of Regional trade agreements and the WTO*. Diunduh dari http://www.law.ntu.edu.tw/center/wto/project/admin/SharePics/A_03_05%20pp%20287_Tim_Graewert.pdf tanggal 23 Juni 2012

1. Bagaimana pengaturan pendidikan tinggi sebagai subsistem dari sistem pendidikan nasional di Indonesia ?
2. Bagaimana eksistensi pendidikan tinggi asing dalam perundang-undangan di bidang pendidikan di Indonesia ?
3. Bagaimana dampak GATS terhadap pengaturan pendidikan tinggi di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pengaturan pendidikan tinggi sebagai sub sistem dari Sistem Pendidikan Nasional.
2. Untuk mengetahui eksistensi pendidikan tinggi asing dalam aturan perundang-undangan di Indonesia.
3. Untuk mengetahui dampak GATS terhadap pengaturan pendidikan tinggi di Indonesia

D. Manfaat

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk kajian selanjutnya dalam menempatkan pendidikan tinggi Indonesia dari perspektif layanan public dan komoditas menurut aturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat dipergunakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah dalam membuat kebijakan dan aturan hukum di bidang pendidikan tinggi, dan oleh DPR atau DPRD dalam merumuskan undang-undang atau peraturan daerah dalam bidang pendidikan tinggi . Hasil penelitian ini juga akan dapat dimanfaatkan oleh para penyelenggara pendidikan tinggi dalam merumuskan kebijakan-kebijakannya dalam penyelenggaraan dan pengelolaan perguruan tinggi secara umum, dan dalam menjalin kerjasama dalam bidang pendidikan tinggi dengan pihak asing secara khusus.

II. KERANGKA TEORI

Menurut Lawrence M. Friedman hukum merupakan satu sistem yang terdiri dari 3 unsur yang saling berinteraksi yaitu *legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture*.¹⁰ *Legal Substance* atau substansi hukum adalah “...substantive rules and rules about how institutions should behave.”¹¹ Aturan perundang-undangan yang mengatur pendidikan tinggi dan lembaga- lembaga lembaga atau organisasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan tinggi tersebut merupakan substansi hukum yaitu antara lain UUD 1945, UU SPN, UU Pendidikan Tinggi dan aturan pelaksana lainnya.

Unsur hukum yang kedua yaitu *legal structure* adalah “*The structure of the system is its skeletal framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system.*”¹² Dalam konteks pendidikan tinggi ini yang masuk merupakan struktur hukumnya adalah Pemerintah yang bertanggungjawab dalam bidang pendidikan tinggi yaitu Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) c.q. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi (Dirjendikti), Perguruan tinggi, Kopertis, dan lembaga lain.

Unsur hukum yang ke terakhir, *legal culture* atau budaya hukum adalah “...the element of social attitude and value. *Legal Structure refers to those parts of general culture – custom, opinions, ways of doing and thinking-that bend social forces toward or*

¹⁰ Lawrence M. Friedman. *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russell Sage Foundation, 1975) Hal. 16

¹¹ *Ibid.* Hal. 11-16

¹² *Ibid.* hal 15

away from the law and in particular ways”¹³ Budaya hukum sebagai kekuatan sosial berperan penting dalam menentukan efektifitas substansi hukum. “What gives life and reality to the legal system is the outside, sosial world. The legal system is not insulated or isolated; it depends absolutely on inputs from outside”¹⁴ Abdul Manan mengatakan tingkat kesadaran hukum tercermin dari kepatuhan dan ketaatan masyarakat terhadap hukum tersebut.¹⁵ Paul Scholten bahkan mengatakan kesadaran hukum adalah dasar sahnya hukum positif (hukum tertulis) karena tidak ada hukum yang mengikat masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukum, karenanya kesadaran hukum adalah sumber dari semua hukum.¹⁶

Tujuan hukum akan tercapai ketika ke tiga unsur hukum tersebut bekerja sebagaimana mestinya. Kegagalan dari salah satu unsur tersebut bekerja akan mengakibatkan tujuan hukum tidak tercapai. Hal tersebut dapat kita lihat dari kenyataan yang terjadi ketika Pemerintah mengeluarkan UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Pasal 9 UU Guru Dan Dosen tersebut mengamanatkan bahwa kualifikasi akademik seorang guru harus Sarjana atau program Diploma Empat. Melalui ketentuan ini Pemerintah mengharapkan guru-guru yang belum berpendidikan sarjana untuk melanjutkan pendidikan mereka ke jenjang Sarjana. Kenyataannya ada oknum-oknum guru yang justru memperoleh ijazah Sarjana dengan cara-cara yang tidak semestinya, misalnya membeli ijazah.¹⁷ Hal tersebut merupakan perilaku atau budaya hukum yang kontradiktif dengan tujuan dibuatnya UU Guru dan Dosen tersebut. Praktik tersebut semakin langgeng karena tidak berfungsinya *Legal structure* dalam melakukan pengawasan.¹⁸ Contoh tersebut menunjukkan bahwa *legal substance* tidak akan berhasil ketika *legal structure* tidak berfungsi sebagaimana mestinya, dan *legal culture* tidak mendukung aturan tersebut.

Hukum selalu berada pada status “*law in the making*”, tidak bersifat final. Hukum harus selalu peka terhadap perubahan yang terjadi dalam masyarakat, baik lokal, nasional, maupun global. Namun tujuan perubahan hukum tersebut harus dipastikan untuk melindungi rakyat.¹⁹ Oleh karena itu membuat atau menghilangkan substansi hukum akan selalu terjadi sebagai respon atas perubahan jaman.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Abdul Manan, Aspek-aspek Pengubah Hukum. (Jakarta: Kencana. 2009) . hal.19-20

¹⁶ Kesadaran Hukum. diakses dari <http://saepudinonline.wordpress.com/2011/03/20/kesadaran-hukum/> pada tanggal 30 Maret 2012

¹⁷ Seorang guru berijazah palsu lulus uji kompetensi. Diakses dari <http://www.antaranews.com/berita/315404/seorang-guru-berijazah-palsu-lulus-uji-kompetensi> pada tanggal 17 Januari 2013.

Fenomena jual beli gelar selain tak bisa dilepaskan dari adanya permintaan pasar tenaga kerja yang berlabel legal formal, juga berkolaborasi dengan konsumerisme yang mengedepankan budaya instan. Gelar akademik pun dianggap sebagai komoditas yang bisa dikonsumsi dalam arti dibeli untuk dipajang dan dikoleksi. Mereka yang gemar mengoleksi berbagai gelar akademik seperti Dr/PhD, MA, MBA, MSc dan Profesor, mulai dari pengusaha, anggota DPR(D), bupati, gubernur, pejabat militer, polisi hingga pendeta. (Baca: “Jual Beli Gelar Akademik” dapat diakses dari <http://www.analisisdaily.com/mobile/read/?id=21328>)

¹⁸ 20 Persen Wakil Rakyat Diduga Gunakan Ijazah Palsu. Diakses dari <http://jambi.tribunnews.com/2012/02/29/20-persen-wakil-rakyat-diduga-gunakan-ijazah-palsu> pada tanggal 11 Juli 2012. Baca juga : PTS Liar Tumbuh Subur. akses di : <http://www.hariansumutpos.com/2011/06/8416/pts-liar-tumbuh-subur#axzz2RN WfZJpd> pada tanggal 11 Juli 2012

¹⁹ Satjipto Rahardjo; *Hukum Progresif*. Sebuah Sintesa Hukum Indonesia. (Jogyakarta: Genta Publishing,2009). hal 18

Salah satu perubahan hukum yang berpegaruh pada pendidikan tinggi Indonesia adalah diberlakukannya UU No.7 tahun 1994 tentang Ratifikasi pembentukan WTO dimana melalui undang-undang tersebut Indonesia dituntut untuk mengadakan harmonisasi aturan perundang-undangan nasional yang terikat dengan pendidikan tinggi dengan prinsip dan aturan-aturan GATS. Bagaimanakah hukum atau perjanjian internasional menjadi bagian dari hukum nasional ?

Dalam perkembangan teori-teori hukum, ada dua aliran besar mengenai hubungan antara hukum nasional dengan hukum internasional; *Monisme* dan *Dualisme*.²⁰ Menurut teori *Dualisme*, hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua Sistem hukum yang berbeda. Dilihat dari sumber hukum, maka hukum internasional bersumber dari kehendak negara-negara, sedangkan sumber hukum nasional bersumber dari kehendak negara. Agar hukum internasional berdampak pada hukum nasional terlebih dahulu harus diadopsi sesuai dengan sistm yang berlaku di negara tersebut sehingga ketika diaplikasikan menjadi hukum nasional.²¹

Menurut teori *Monisme* bahwa hukum nasional dan internasional merupakan satu kesatuan yang terdiri dari aturan-aturan yang mengikat baik kepada negara, individu, maupun subjek selain negara sehingga akan memunculkan adanya hirarki diantara keduanya. Hukum internasional yang diterima oleh negara melalui traktat menentukan apakah satu perbuatan hukum tertentu legal atau tidak. Segera pemerintah menandatangani atau meratifikasi satu perjanjian internasional, maka pada saat itu juga hukum internasional telah menjadi bagian dari Sistem hukum nasional yang tidak memerlukan interpretasi, modifikasi, atau penyesuaian sehingga dapat langsung di aplikasikan atau digunakan oleh masyarakat dan penegak hukum. S. K. Verma mengatakan bahwa menurut teori *Monisme* hukum internasional dan hukum nasional merupakan hukum yang berasal dari sumber sama, yaitu hukum alam dan sama-sama mengikat negara dan individu²²

Pertanyaan yang muncul dari teori *Monisme* ini adalah jika terjadi konflik antara hukum nasional dan hukum internasional, kepentingan hukum mana yang diutamakan. Pertanyaan tersebut kemudian melahirkan dua pendapat yang disebut dengan *Primat Hukum Nasional* dan *Primat Hukum internasional*.²³ Menurut paham *Hukum Primat Internasional* bahwa hukum nasional bersumber dari hukum internasional maka jika terjadi konflik diantara keduanya hukum internasional harus diutamakan karena hukum internasional tidak dapat dibatasi oleh aturan-aturan yang terdapat di dalam hukum nasional.²⁴ Sedangkan menurut *Hukum Primat Nasional* bahwa hukum internasional bersumber dari hukum nasional dengan alasan bahwa tidak ada satu organisasi di atas negara-negara yang mengatur kehidupan negara di dunia ini. Alasan kedua adalah bahwa yang menjadi dasar dari hukum internasional untuk mengatur hubungan internasional merupakan wewenang negara-negara untuk mengadakan perjanjian-perjanjian internasional. Berangkat dari teori tersebut di atas, maka tindakan Pemerintah Indonesia yang meratifikasi pembentukan WTO melalui UU No.7 tahun 1994 berakibat pada masuknya segala perjanjian yang terdapat di dalam WTO termasuk GATS ke dalam sistem

²⁰ Korelasi Hukum Nasional dan Internasional. Diakses Dari <http://wonkdermayu.Wordpress.com/artikel/opini/> pada tanggal 8 Juli 2012

²¹ Boleslaw Adam Boczek *International Law: A Dictionary*. (Marland.Scarecrow Press.Inc.2007) Hal. 6

²²S. K. Verma . *An Introduction To Publik International Law*.(PHI.2004). Hal 48

²³ Melda Kamil Ardiatmo. Kedudukan Hukum Internasional dalam Sistem Hukum Nasional. Diakses dari <http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/5308505524.pdf> pada tanggal 20 Januari 2013

²⁴ Boleslaw Adam Boczek.*Op.Cit*.

hukum Indonesia. Nellie Munin mengatakan bahwa “ *GATS is an international agreement, governed by the rules of public international law*”.²⁵

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Pendidikan Tinggi Sebagai Subsistem dari Sistem Pendidikan Nasional Indonesia.

Sejarah peraturan perundang-undangan Indonesia menunjukkan bahwa penyelenggaraan pendidikan tinggi di Indonesia selalu berkaitan dengan ideologi negara dan keadaan masyarakat pada masa tersebut. Pada tahun 1950an ketika pemerintahan Indonesia berbentuk Indonesia Serikat, perguruan tinggi dirancang untuk dapat memenuhi aliran-aliran nasional Republik Indonesia Serikat.²⁶ Demikian juga tahun 1960an ketika Indonesia masih bergelut dengan persoalan ideologi negara, perguruan tinggi dirancang untuk mampu membentuk manusia susila yang berjiwa Pancasila.²⁷ Demikian juga halnya pada era globalisasi sekarang ini, UUPT dibuat dengan latar belakang antara lain untuk meningkatkan daya saing bangsa dalam menghadapi globalisasi di segala bidang²⁸ dengan tujuan “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.”²⁹

Pendidikan tinggi merupakan jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program pendidikan diploma, sarjana, magister, spesialis, dan doktor. Pendidikan tinggi dapat diselenggarakan oleh Pemerintah maupun Masyarakat melalui pendirian perguruan tinggi baik berbentuk Universitas, Institut, Sekolah Tinggi, Akademi, Politeknik, maupun Akademi Komunitas.³⁰ dan mendapat izin dari Pemerintah.³¹ Perguruan tinggi yang didirikan oleh Masyarakat disebut dengan PTS, sedangkan Perguruan tinggi yang didirikan oleh Pemerintah disebut PTN. Pendirian PTS oleh Masyarakat dilakukan melalui suatu badan hukum yang bersifat nirlaba (BP-PTS) yang telah mendapat izin dari Menteri Hukum dan HAM. Dengan ketentuan badan hukum nirlaba ini maka penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh Masyarakat tidak boleh dilakukan oleh badan usaha yang berorientasi laba (*for profit*).

Untuk pendirian PTN maupun PTS, pengusul harus memenuhi syarat-syarat meliputi isi pendidikan, jumlah dan kualifikasi pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana pendidikan, pembiayaan pendidikan, sistem evaluasi dan sertifikasi, serta manajemen dan proses pendidikan. Di dalam Permendikbud No. 234/U/2000 tentang Pedoman Pendirian Perguruan Tinggi telah ditentukan persyaratan-persyaratan minimal yang detail seperti persyaratan menyangkut fasilitas pendidikan³², kualifikasi pendidik,³³

²⁵ Nellie Munin. *Legal Guide to GATS*.. (The Hague: Kluwer Law International. 2010). Hlm 33

²⁶ Undang-Undang Darurat (Uudrt) Nomor 7 Tahun 1950 (7/1950) Tentang Perguruan Tinggi. Di dalam Pasal 1 Perpu ini diatur bahwa : “ Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan Republik Indonesia Serikat diwajibkan mengambil segala tindakan dalam waktu sependek-pendeknya dengan, jika perlu, menyimpang dari segenap peraturan-peraturan”.

²⁷ Pasal 2 ayat 1 UU No.22 tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi

²⁸ Konsideran UUPT

²⁹ Pasal 5 huruf (a) UU Pendidikan Tinggi

³⁰ Pasal 19 UU SPN. Akademi Komunitas adalah bentuk perguruan tinggi yang baru dan diatur di dalam UU Pendidikan Tinggi.

³¹ Pasal 13 Ayat (2) UUSPN

³² Ukuran Ruang kuliah minimal adalah 0.5 m2 per mahasiswa, ruang dosen tetap 4 m2 per orang, ruang administrasi dan kantor 4 m2 per orang.

dan lain sebagainya. Persyaratan tambahan bagi pendirian PTS adalah adanya kewajiban bagi BP-PTS untuk menyediakan dana penyelenggaraan PTS yang akan didirikan untuk 4 tahun bagi PTS berbentuk akademi dan politeknik dan 6 tahun untuk PTS berbentuk sekolah tinggi, institut dan universitas.³⁴ Secara umum persyaratan dan prosedur pendirian perguruan tinggi antara PTN dan PTS relatif sama dan mengacu pada aturan perundang-undangan yang sama. Tidak adanya perbedaan prosedur dan syarat pendirian PTN dan PTS menunjukkan bahwa PTN dan PTS mengemban tugas negara yang sama yaitu mencerdaskan bangsa.

Penyelenggaraan Pendidikan tinggi di Indonesia dapat dilakukan dengan sistem tatap muka dan/atau melalui jarak jauh (PJJ).³⁵ Perbedaan kedua bentuk penyelenggaraan pendidikan tinggi tersebut tidak substantif karena hanya menyangkut cara perkuliahan. Perkuliahan tatap muka dilaksanakan dengan tatap muka antara Pendidik dengan mahasiswa secara reguler, sementara PJJ dilaksanakan dengan menggunakan teknologi informasi komunikasi sehingga mahasiswa belajar secara mandiri dengan menggunakan sumber belajar yang dapat diakses setiap saat³⁶. Kurikulum, beban studi, dan penilaiannya sama dengan perkuliahan tatap muka mengacu pada Standar Nasional Pendidikan Tinggi (SNPT).³⁷ Sistem perkuliahan PJJ ini dapat dilaksanakan pada tingkat mata kuliah atau program studi. Penyelenggaraan PJJ pada tingkat mata kuliah ditetapkan oleh Senat perguruan tinggi dan harus dilaporkan kepada Dirjendikti, sementara untuk tingkat program studi harus mendapat ijin dari Dirjendikti. PJJ hanya dapat dilakukan oleh perguruan tinggi dan program studi yang melaksanakannya minimal terakreditasi B.

Pendanaan pendidikan tinggi di Indonesia bersumber dari Pemerintah dengan mengikut sertakan Masyarakat³⁸, Pemda³⁹, dunia Industri, perguruan tinggi, dan mahasiswa⁴⁰ yang sifatnya sebagai dukungan. Pembiayaan yang bersumber dari dari Pemerintah dianggarkan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dialokasikan kepada PTN sebagai biaya operasional, dosen dan tenaga kependidikan, serta investasi dan pengembangan, dan kepada PTS sebagai bantuan tunjangan profesi dosen, tunjangan kehormatan profesor, serta investasi dan pengembangan.⁴¹ Biaya pendidikan yang bersumber dari Mahasiswa (Uang Kuliah, dan bentuk lainnya) untuk PTN ditentukan oleh PTN itu sendiri dengan berpedoman pada Standar Satuan Biaya Operasional Pendidikan Tinggi (SBOSPT) yang ditetapkan oleh Pemerintah,⁴² dan untuk PTS ditentukan oleh PTS itu sendiri tanpa terikat pada SBOSPT yang ditetapkan oleh Pemerintah.⁴³ Artinya PTS bebas menentukan biaya pendidikan yang bersumber dari Mahasiswa (uang kuliah). Dengan pola pendanaan pendidikan tinggi

³³ Kualifikasi Akademik dosen pada program pendidikan D3 dan D4 ditentukan Minimal 6 orang berpendidikan S1, D4 Program Pendidikan S1 minimal 4 orang S2 dan 2 orang S3, dan untuk program Pendidikan S2 dan S3 minimal 6 orang berpendidikan S3.

³⁴ Pasal 15 Ayat 1 Kepmendikbud Nomor 234/U/2000 Tentang Pedoman Pendirian Perguruan Tinggi

³⁵ Pasal 13 Ayat (2) UUSPN Jo. Pasal 31 UU Pendidikan Tinggi

Di dalam Pasal 31 Ayat (2) UUPT disebutkan bahwa tujuan dari PJJ adalah untuk memperluas akses pendidikan tinggi. Dengan pengertian bahwa mereka yang sudah bekerja sehingga tidak dapat mengikuti kuliah secara tatap muka tetap memperoleh kesempatan untuk meningkatkan kualitas dan kualifikasi akademiknya.

³⁶ Pasal 6 Permendikbud No. 24 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh pada Pendidikan Tinggi

³⁷ Pasal 31 Ayat (3) UU Pendidikan Tinggi

³⁸ Pasal 84 Ayat (1) UU Pendidikan Tinggi

³⁹ Pasal 83 Ayat (2) UU Pendidikan Tinggi

⁴⁰ Pasal 89 Ayat (1) UU Pendidikan Tinggi

⁴¹ Pasal 83 Ayat (1) UU Pendidikan Tinggi

⁴² Dengan demikian, PTN tidak memiliki otonomi dalam menentukan uang kuliah tersebut.

⁴³ Pasal 88 UU Pendidikan Tinggi

yang demikian maka hakikat pendidikan tinggi sebagai *public service* lebih menonjol pada PTN daripada PTS. Akibatnya adalah hakikat pendidikan tinggi pada PTS menjadi kabur bahkan berpotensi terjebak pada praktik komersialisasi.⁴⁴ Namun demikian, walaupun tidak terikat pada SBOPT yang ditetapkan Pemerintah, PTS sebenarnya dibatasi oleh ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 82 Ayat (2) UU SPN bahwa jumlah biaya pendidikan yang bersumber dari mahasiswa harus disesuaikan dengan kemampuan ekonomi orangtua/wali mahasiswa. Artinya walaupun PTS tidak terikat pada SBOSPT, setiap PTS terikat pada norma tersebut.⁴⁵

Pengelolaan perguruan tinggi di Indonesia dilaksanakan secara otonom⁴⁶ baik bidang akademik dan bidang nonakademik.⁴⁷ Otonomi pada PTN terdiri dari 2 jenis yaitu PTN dengan menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan PTN Badan Hukum⁴⁸ Mendikbud dalam menetapkan jenis otonomi pada satu PTN didasarkan pada hasil evaluasi kinerja PTN yang bersangkutan.⁴⁹ Sedangkan otonomi pada PTS ditentukan oleh BP-PTS.⁵⁰

Hakikat otonomi adalah kemampuan perguruan tinggi dalam bertindak tanpa adanya campur tangan dari eksternal khususnya dalam hal pengangkatan sumber daya manusia, akademik dan pembiayaan.⁵¹ Merujuk pada pengertian tersebut maka penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh PTN kurang tepat dikatakan otonom karena otoritas yang dimilikinya sangat terbatas. Misalnya dalam merekrut mahasiswa baru PTN tidak leluasa karena adanya kewajiban untuk merekrut 20% mahasiswa baru dari ekonomi lemah yang berpotensi akademik tinggi, dari daerah terdepan, terluar, dan tertinggal.⁵² Kewajiban yang demikian tidak berlaku bagi PTS sehingga PTS bebas menerima jumlah mahasiswa sepanjang sesuai dengan perbandingan dosen, ruangan dan fasilitas lainnya.

Berbeda dengan konsep pembiayaan dan otonomi pengelolaan, penilain terhadap PTN dan PTS tidak ada perbedaan. Penilaian terhadap keduanya dilaksanakan oleh lembaga yang sama yaitu BAN-PT dengan prosedur dan standar yang sama yaitu mengacu pada

⁴⁴ Anggiat Pardamean Simamora. Penyelenggaraan PTS sebagai Layanan Publik; Kajian Hukum Terhadap Penentuan Biaya Pendidikan dan Pemanfaatannya. Majalah Ilmiah Politeknik Mandiri Bina Prestasi. Vol:I No.2 Desember 2012. Hal.30

⁴⁵ Dengan adanya ketentuan Pasal 85 Ayat (2) ini maka besaran uang kuliah seharusnya variatif tergantung pada kemampuan ekonomi orangtua atau wali mahasiswa. Hal ini sejalan dengan ketentuan yang diatur di dalam Pasal 88 Ayat (2) bahwa standar biaya pendidikan yang ditetapkan oleh Pemerintah hanya digunakan sebagai dasar untuk mengalokasikan anggaran dalam APBN untuk PTN, bukan untuk dibebankan kepada mahasiswa. Baca juga Putusan MK No. 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009 yang salah satu diktum putusannya menyatakan bahwa tanggungjawab warga negara dalam keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan adalah "ikut serta". Artinya bukan bersifat kewajiban (*obligatory*). Kewajiban berada pada Pemerintah atau negara. Larry mengatakan bahwa lembaga pendidikan publik (PTN) merupakan institusi publik yang terbuka kepada setiap orang maka pembiayaannya juga dilakukan secara kolektif, bukan individual, karena masyarakat sudah membayarnya secara kolektif melalui pajak, maka untuk dapat diakses oleh publik, biaya tidak boleh menjadi satu persyaratan (Larry Kuehn. *What's wrong with commercialization of public education?* Diakses dari <http://bctf.ca/publications/NewsMagArticle.aspx?id=9954> pada tanggal 3 September 2012

⁴⁶ Pasal 62 UU No.12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

⁴⁷ Pasal 64 UU No.12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

⁴⁸ Penentuan jenis otonomi tersebut pada PTN ditentukan oleh Mendikbud didasarkan pada hasil evaluasi kinerja PTN yang bersangkutan (Pasal 65 UU Pendidikan Tinggi)

⁴⁹ Pasal 65 Ayat (1) UU Pendidikan Tinggi

⁵⁰ Pasal 67 UU Pendidikan Tinggi

⁵¹ Wan Abdul Manan Wan Muda . *The Malaysian National Higher Education Action Plan: Redefining Autonomy and Academic Freedom Under the APEX Experiment* disampaikan pada konferensi ASAIHL bertajuk UNIVERSITY Autonomy: Interpretation And Variation di Universiti Sains Malaysia, pada tanggal 12-14 December 2008.

⁵² Pasal 74 Ayat (1) UU Pendidikan Tinggi

SNPT. Sementara penilaian terhadap program studi pada PTN dan PTS dilakukan oleh lembaga akreditasi mandiri yang dibentuk oleh Pemerintah atau Masyarakat.⁵³

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa walaupun PTN dan PTS mengemban tugas yang sama, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan diselenggarakan dengan sistim yang sama yaitu SPN, namun Negara dengan aturan perundang-undangan yang ada memberikan perlakuan yang berbeda. Hal ini merupakan bentuk inkonsistensi negara terhadap hakikat pendidikan tinggi sebagai layanan publik. Substansi hukum yang demikian menimbulkan budaya “*PTN minded*” bagi kebanyakan calon mahasiswa karena biaya pendidikan pada PTN selalu lebih murah dibandingkan pada PTS.

B. Eksistensi Pendidikan Tinggi di Indonesia

Pendidikan asing bukan merupakan gejala baru di Indonesia., bahkan sudah ada sebelum lahirnya WTO/ GATS. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya pengaturan pendidikan yang berdimensi asing di dalam Perpu No. 48/1960 tentang Pengawasan Pendidikan Dan Pengajaran Asing, dan UU No.2 tahun 1989 tentang SPN. Perkembangan teknologi dan globalisasi menuntut penyesuaian pengaturan tersebut di dalam UU SPN dan UU Pendidikan Tinggi. Di dalam UU Pendidikan Tinggi terdapat dua jenis penyelenggaraan pendidikan tinggi yang berdimensi asing, yaitu kerjasama internasional pendidikan tinggi⁵⁴ dan penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh lembaga pendidikan asing di Indonesia.⁵⁵

Kerjasama internasional pendidikan tinggi dapat dilaksanakan oleh PTN atau PTS dengan PTA dalam bidang Pendidikan, Penelitian, dan Pengabdian kepada Masyarakat sebagai satu proses pengintegrasian dimensi internasional ke dalam kegiatan akademik pada perguruan tinggi dalam negeri (internasionalisasi). Upaya tersebut dilaksanakan melalui a). kerjasama penyelenggaraan Pendidikan tinggi yang bermutu, b). pengembangan pusat kajian Indonesia dan budaya lokal pada perguruan tinggi di dalam dan di luar negeri; dan c). pembentukan komunitas ilmiah yang mandiri dimana dalam pelaksanaannya harus tetap dipertahankan nilai-nilai keindonesiaan dan dengan prinsip kesetaraan dan saling menghormati⁵⁶.

Penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh lembaga negara lain adalah dibukanya peluang PTA yang terakreditasi menyelenggarakan pendidikan tinggi untuk program studi tertentu di daerah-daerah yang di tetapkan Pemerintah.⁵⁷ Dalam penyelenggaraannya, PTA harus bekeja sama dengan perguruan tinggi Indonesia atas ijin Pemerintah⁵⁸ dan mengikuti Standar Nasional Pendidikan⁵⁹ dan mengutamakan Dosen dan tenaga kependidikan warga negara Indonesia.⁶⁰ Selain itu, PTA tersebut harus berprinsip nirlaba.⁶¹

⁵³ Pasal 55 UU Pendidikan Tinggi

⁵⁴ Pasal 50 UU Pendidikan Tinggi

⁵⁵ Pasal 90 UU Pendidikan Tinggi

⁵⁶ Pasal 50 Ayat (1,2) UU Pendidikan Tinggi

⁵⁷ Pasal 90 Ayat 3 UU Pendidikan Tinggi

⁵⁸ Pasal 90 Ayat (4) huruf d UU Pendidikan Tinggi

Pasal 161 Ayat 2 PP No.17 tahun 2010 menyatakan bahwa kerja sama internasional tersebut dapat dilakukan pada tingkat perguruan tinggi maupun program studi dan hanya dapat dilakukan dengan perguruan tinggi di Indonesia yang memiliki program studi terkait berakreditasi A

⁵⁹ Pasal 161 Ayat 3 huruf (b) PP No.17 tahun 2010

⁶⁰ Pasal 90 Ayat (4) huruf d UU Pendidikan Tinggi.

Lihat juga di dalam Pasal 161 (Ayat 7, 8) PP No.17 tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan yang mewajibkan penyelenggaraan pendidikan tinggi secara bersama-sama antara PTA dengan perguruan tinggi dalam negeri termasuk pada tingkat program studi untuk mengikutsertakan tenaga pendidik (dosen) paling tidak 30% dan tenaga kependidikan 80%.

⁶¹ Pasal 90 Ayat (4) huruf b UU Pendidikan Tinggi

Pengaturan yang lebih spesifik tentang pendidikan asing di Indonesia terdapat di dalam Permendikbud No. 26 Tahun 2007 Tentang Kerja Sama Perguruan Tinggi di Indonesia Dengan Perguruan Tinggi Atau Lembaga Lain di Luar Negeri yang menetapkan bahwa bentuk kerja sama PTA dengan Perguruan Tinggi Indonesia adalah Kontrak Manajemen, penyelenggaraan *twin program* (Program kembaran), *dual degree* (Program gelar ganda), *credit transfer* (Program pemindahan kredit), Tukar menukar dosen dan/atau mahasiswa dalam kegiatan akademik, Penerbitan bersama karya ilmiah.⁶²

Kontrak manajemen dapat dilakukan oleh PTA dengan perguruan tinggi di Indonesia yang sudah ada atau dengan mendirikan perguruan tinggi baru secara bersama-sama dengan perguruan tinggi yang ada di Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dimana pendirian perguruan tinggi tersebut harus memenuhi persyaratan pendirian dan penyelenggaraan perguruan tinggi. Lulusan dari perguruan tinggi ini berhak atas ijazah, sertifikat kompetensi, gelar akademik, profesi, dan/atau vokasi dari perguruan tinggi Indonesia dan dapat juga memperolehnya dari PTA mitra.⁶³ Sedangkan *Twin Program* adalah kerja sama yang dilakukan bersama oleh PTA dengan perguruan tinggi Indonesia untuk program studi yang sama dengan syarat bahwa program studi tersebut telah terakreditasi. Mahasiswa yang lulus dari program kerjasama ini akan memperoleh ijazah dan gelar akademik /vokasi dari perguruan tinggi Indonesia setelah menempuh beban studi paling sedikit 50% dari beban studi yang dipersyaratkan dan dari PTA mitra.⁶⁴ Kerja sama selanjutnya adalah *Dual Degree* yaitu kerja sama PTA dan perguruan tinggi Indonesia untuk program studi berbeda dengan syarat bahwa program studi yang dimaksud harus memiliki kesamaan beban studi paling sedikit 75%. Lulusan program *dual degree* ini akan memperoleh ijazah, gelar akademik/ vokasi dari perguruan tinggi Indonesia dan PTA mitra.⁶⁵ Program selanjutnya adalah *Credit Transfer* yaitu kerja sama dalam hal pengakuan kredit oleh PTA dan perguruan tinggi Indonesia yang kegiatan akademiknya diselenggarakan di masing-masing perguruan tinggi.

Pendidik (dosen) dan tenaga kependidikan asing juga dapat memberikan layanan pendidikan tinggi di Indonesia sepanjang tenaga yang dimaksud belum dapat dipenuhi Indonesia. Dosen asing yang dimaksud harus memenuhi persyaratan yaitu wajib memiliki kualifikasi akademik⁶⁶, kompetensi, sertifikat pendidik dan tenaga kependidikan serta memiliki kemampuan untuk mendukung perwujudan tujuan pendidikan nasional⁶⁷.

Dari pemaparan tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa aturan perundang-undangan Indonesia mengakui eksistensi pendidikan tinggi asing; baik program akademik (*academic*), pendidik atau tenaga kependidikan (*natural persons*), maupun perguruan tinggi (*higher education provider*). Walaupun UU Pendidikan Tinggi mengatur secara terpisah pengaturan kerja sama internasional dan penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh PTA, substansinya tidak berbeda bahwa penyelenggaraan pendidikan tinggi asing tersebut harus berdasarkan UU SPN dan UU Pendidikan Tinggi. Hal ini berarti bahwa pendidikan tinggi asing tersebut merupakan bagian dari SPN yang bertujuan untuk mencapai tujuan

⁶² Pasal 7 Permendikbud No. 26 Tahun 2007 Tentang Kerja Sama Perguruan Tinggi di Indonesia Dengan Perguruan Tinggi Atau Lembaga Lain di Luar Negeri

⁶³ Pasal 10 Permendikbud No. 26 Tahun 2007 Tentang Kerja Sama Perguruan Tinggi di Indonesia Dengan Perguruan Tinggi Atau Lembaga Lain di Luar Negeri

⁶⁴ Pasal 11 Permendiknas No. 26 Tahun 2007 Tentang Kerja Sama Perguruan Tinggi di Indonesia Dengan Perguruan Tinggi Atau Lembaga Lain di Luar Negeri

⁶⁵ Pasal 12 Permendiknas No. 26 Tahun 2007 tentang Kerja Sama Perguruan Tinggi di Indonesia Dengan Perguruan Tinggi Atau Lembaga Lain di Luar Negeri

⁶⁶ Kualifikasi akademik untuk Pendidik pada perguruan tinggi sekurang-kurangnya doktor dari perguruan tinggi yang terakreditasi dan sesuai dengan bidang ilmu dan program pendidikan yang diampu (pasal 3 ayat 2.b).

⁶⁷ Pasal 3 Permendiknas No. 66 tahun 2009 tentang Pemberian Izin Pendidik Dan Tenaga Kependidikan Asing Pada Satuan Pendidikan Formal Dan Nonformal di Indonesia

pendidikan nasional. Dengan perkataan lain PTA secara mandiri tidak dapat didirikan di Indonesia.

Untuk memenuhi hak konstitusional Masyarakat atas pendidikan yang bermutu, Pemerintah perlu mengizinkan masuknya pendidikan asing bukan sebagai bagian dari SPN. Hal ini memungkinkan dan mempunyai landasan hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 65 Ayat (4) UU SPN yang menyatakan “ Kegiatan pendidikan yang menggunakan sistem pendidikan negara lain yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku . “ Namun untuk terjadinya *transfer of knowledge and culture*, penyelenggaraannya tetap diharuskan melalui kerja sama dengan perguruan tinggi Indonesia.

C. Dampak GATS terhadap Pengaturan Pendidikan Tinggi di Indonesi

GATS merupakan perjanjian internasional di bidang perdagangan jasa yang dihasilkan dalam kerangka WTO (*Uruguay Round*) dan merupakan perjanjian yang pertama dan satu-satunya yang mengatur perdagangan internasional di bidang jasa⁶⁸ dan dianggap sebagai satu prestasi terbesar⁶⁹ dan *milestones* dalam sejarah kerja sama perdagangan multilateral.⁷⁰ GATS bertujuan untuk 1). menciptakan sistim dan aturan perdagangan internasional yang kredibel, 2). melahirkan perlakuan yang adil dan berimbang dari semua negara anggota melalui prinsip non diskriminasi, 3). menumbuhkan aktivitas ekonomi , dan 4). mengembangkan liberalisasi perdagangan secara bertahap.⁷¹

Salah satu isu yang mengundang perdebatan di dalam GATS adalah masuknya 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 and others*.⁷² Pada September 1998, Sekretariat WTO menyatakan bahwa selama Pemerintah mengakui eksistensi pihak swasta dalam penyelenggaraan pendidikan, maka pendidikan tersebut dapat diperlakukan sebagai jasa komersial (komoditas) sehingga harus diatur di dalam WTO. Hal tersebut

⁶⁸ World Trade Organization. *A Handbook on the GATS Agreement: A WTO Secretariat Publikation.*(Cambridge University Presss. 2005). Hal 2

⁶⁹ Pierre Sauvé, Robert Mitchell Stern. *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization.* (Washington DC. The Brookings Institution. 2000). Hal 112. Baca juga : Geza Feketekuty. *Assessing the WTO General Agreement on Trade in Services And Improving the GATS Architecture.* Diakses dari: http://www.commercialdiplomacy.org/articles_news/brookings.htm pada tanggal 27 September 2012

⁷⁰ *Services Negotiations Under The Gats: Background And Current State Of Play.* Diakses dari http://www.unescap.org/tid/projects/gats10_sop.pdf pada tanggal 13 Agustus 2012

⁷¹ *The General Agreement on Trade in Services (GATS): objectives, coverage and disciplines.* Diakses dari http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm pada tanggal 10 Agustus 2012

⁷² WTO melalui *United Nations Central Product Classification (CPC)* mengklasifikasikan jasa kedalam 12 sektor yaitu *Business Services, Communication Services, Construction and Related Engineering Services, Distribution Services, Educational Services, Environmental Services, Financial Services, Health Related and Sosial Services, Tourism and Travel Related Services, Recreational, Cultural and Sporting Services, Transport Services, education dan Other Services.* Pendidikan terdiri dari 5 sub sektor. Baca : *GATS. document MTN.GNS/W/120* Diunduh dari http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mtn_gns_w_120_e.doc tanggal 2 Mei 2012

kemudian di syahkan pada tahun 1999 dan pendidikan masuk dalam negosiasi yang dimulai sejak 1 Januari 2001 yang kemudian disetujui dalam deklarasi Doha tahun 2001.⁷³

Menurut AIFUCTO, organisasi dosen di India, bahwa membuka akses pendidikan dalam kerangka GATS akan merusak kepentingan nasional India.⁷⁴ *Internastional Education* juga berpendapat bahwa GATS merupakan perjanjian yang berbahaya karena hanya didorong oleh pertimbangan ekonomi⁷⁵. Philip Altbach mengatakan bahwa jika pendidikan tinggi diatur oleh WTO akan mengakibatkan hilangnya otonomi akademik dan pendidikan asing yang masuk dalam suatu negara tertinggal dapat secara tidak langsung menggantikan konsep dan praktek pendidikan tinggi negara yang bersangkutan.⁷⁶ Pendapat berbeda disampaikan oleh Michael R. Czinkota bahwa "*Higher education may see itself exempt from international service industry rules, but it certainly is not immune from rules of economics, particularly when it comes to issues of supply, demand, and money*"⁷⁷. Zeynep Varoglu juga mengatakan bahwa tingginya *demand* atas pendidikan tinggi serta berkembangnya *cross border education* dalam berbagai bentuk telah mengakibatkan pendidikan tinggi menjadi ladang bisnis yang menjanjikan⁷⁸ Jane Knight bahkan mengatakan "*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.*"⁷⁹ Perkembangan pasar dunia atas jasa pendidikan juga akan semakin pesat seiring dengan berkembangnya kesadaran dan pemahaman negara-negara akan *knowledge-based economy*⁸⁰ sehingga di masa yang akan datang persaingan bukan lagi antar negara tetapi antar perguruan tinggi. Tanri Abeng mengatakan "*We tended to describe global competition as Europe versus the United States versus Japan versus the Newly Industrializing countries, that is misleading, because, wherever you go in the world, you find companies who are wrestling with problem of transforming their business ... I don't see competition as between nation states*"⁸¹

⁷³ Jandhyala.B.G. Tilaak. *Trade in Higher Education. The Role of General Agreement on Trade in Services*. UNESCO. (Paris.Internastional Institute for Educational Planning,2011). Hal. 33

⁷⁴ AIFUCTO. *Disappointed with GoI on Handling of WTO 'Plurilateral' Negotiations Harmful. Why should Commerce Ministry handle and mess up education?*University Today. Vol XXVI, No 18. 15 September 2006. Diakses dari <http://www.universitytoday.net/15sep06.pdf>

⁷⁵ Education International. *Globalization, Trade, and Higher Education*. Diakses dari [http://old.ei-ie.org/highereducation/file/\(2004\)%20Higher%20Education%20package%20en.pdf](http://old.ei-ie.org/highereducation/file/(2004)%20Higher%20Education%20package%20en.pdf) pada tanggal 20 Mei 2012

⁷⁶ Altbach Philip. *Why Higher Education Is Not a Global Commodity.*" *Chronicle of Higher Education* May 11 2001.Jurnal Online. <http://chronicle.com/article/Why-Higher-Education-Is-Not-a/21559> diakses tanggal 13 Juli 2012

⁷⁷ Michael R. Czinkota. *Loosening The Shackles: The Future Of Global Higher Education*. Disampaikan pada Symposium On Cross-Border Supply Of Services di Geneva, pada tanggal 28-29 April 2005, Diunduh dari www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sym_april05_e/czinkota_education_e.doc t5anggal 10 Sept. 2012

⁷⁸ Zeynep Varoglu. *Op.Cit*

⁷⁹ Jane Knight. *Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS*. The Observatory on Borderless Higher Education. March 2002. Hal 2 Diunduh dari http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/gats_he/jk_trade_he_gats_implications.pdf tgl 1 Mei 2012

⁸⁰ 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. Hal, 70

⁸¹ Tanri Abeng. *Managing Atau Chaos.Tantanagan Globalisasi dan Ketidak pastian*. (Jakarta. IPMP dan Pustala Sinar Harapan. 2000). Hal 50

Faktor ketidakmampuan negara dalam memenuhi permintaan pendidikan tinggi di dalam negeri menjadi satu alasan untuk terlibat dalam perdagangan pendidikan. Permasalahan ini pernah dialami Malaysia, sehingga ribuan warga Malaysia harus pergi ke luar negeri untuk mendapatkan pendidikan tinggi.⁸² Tahun 1995, 20% mahasiswa Malaysia belajar di luar negeri dan menghabiskan biaya negara US\$ 800 juta. Melalui 7th *Malaysia Plan periode* 1996-2001, Malaysia melakukan Reformasi regulasi sistem pendidikan nasional dengan membuat *Private Higher Education Institution Act 1996 (PHEI Act 1996)* sehingga mampu merangsang perguruan tinggi dalam negeri melakukan program *partnership* dengan PTA. Hasilnya jumlah warga negara Malaysia kuliah ke luar negeri menurun, dan pada waktu yang bersamaan terjadi pengayaan pengalaman perguruan tinggi lokal.⁸³

Hal yang sama terjadi di Indonesia. Menurut Data pendidikan global UNESCO 2011, mahasiswa Indonesia yang belajar di Australia mencapai 10.205 orang, Amerika Serikat 7.386 orang, Malaysia 7.325 orang, Jepang 1.788 orang, dan Jerman 1.546.⁸⁴ Pemerintah sendiri sejak tahun 2010 hingga 2012 menyediakan pagu anggaran di APBN dan APBN-P untuk beasiswa S2 dan S3 yang jumlahnya bervariasi. Tahun 2010, anggaran yang diplot baru Rp 1 triliun. Tahun 2011 meningkat menjadi Rp 2.617.700.000.000. Kemudian, tahun 2012 diplot lagi Rp 7 triliun, sehingga totalnya mencapai Rp 10.617.700.000.000.⁸⁵ Dilihat dari besarnya dana yang keluar ke luar negeri, bukankah lebih baik PTA hadir di Indonesia? Karena selain mengurangi keluarnya devisa, Indonesia bahkan bisa mendatangkan devisa dari mahasiswa asing yang belajar di PTA di Indonesia.

Liberalisasi perdagangan jasa di dalam GATS, termasuk pendidikan tinggi, dilaksanakan dengan 4 cara (*modes of supply*) yaitu *Cross Border Supply*, *Consumption Abroad*, *Commercial Presence*, dan *Presence of Natural Persons*.⁸⁶ *Cross border supply* adalah satu cara dimana konsumen (mahasiswa) membeli jasa pendidikan tinggi dari PTA yang berada di luar negeri tanpa harus meninggalkan negaranya. *Mode of supply* ini biasanya dilaksanakan dengan memanfaatkan teknologi informasi (*internet*). Bentuk yang umum dari pelaksanaan perdagangan ini adalah melalui *e-education*, *virtual universities*, dan lain-lain. Jane Knight mengatakan bahwa modus ini tidak terlalu diminati karena satu kelemahannya adalah sulitnya melakukan monitor akan mutunya.⁸⁷ *Consumption abroad* adalah cara dimana mahasiswa "membeli" jasa pendidikan tinggi dari PTA yang berada di luar negeri. Praktik ini sebenarnya sudah dilaksanakan oleh semua negara jauh sebelum adanya GATS. Menurut Jane Knight bahwa modus ini merupakan yang paling banyak dilakukan di dunia.⁸⁸ *Commercial Presence* adalah cara

⁸² Middlehurst R. And Woodfield. *The role of transnational, private, and for-profit Provision in Meeting Global Demand for Tertiary Education: Mapping, Regulation, and Impact . Case Study Malaysia. Summary Report*. Report Commissioned by The Commonwealth of Learning and Unesco. 2010

⁸³ Morshidi Sirat. *Working Paper. Transnational Higher Education in Malaysia: Balancing Benefit and Concerns Through Regulations*. October 2005. Penang. <http://jpt.mohe.gov.my/PENYELIDIK/penyelidikan%20IPPTN/Research%20Paper%20on%20Transnational%20Higher%20Education%20in%20Malaysia%20Balancing%20Benefits%20and%20c%20oncerns%20through%20Regulations/1.pdf>

⁸⁴ Jerman Negara Favorit Mahasiswa Indonesia Diakses dari <http://edukasi.kompas.com/read/2012/03/29/10552426/Jerman.Negara.Favorit.Mahasiswa.Indonesia> pada tanggal 15 September 2012

⁸⁵ Kemenkeu Sediakan Rp 10,6 T untuk Beasiswa S2 dan S3. Diakses dari <http://aceh.tribunnews.com/2012/08/11/kemenkeu-sediakan-rp-106-t-untuk-beasiswa-s2-dan-s3> tanggal 10 Nopember 2012

⁸⁶ Article 1.2 GATS

⁸⁷ Jane Knight. *Higher Education Crossing Border. A Guide to the Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-border Education s: A Report Prepared for the Commonwealth of Learning and UNESCO*. UNESCO. 2006. Hal. 30

⁸⁸ Jane Knight. *Ibid*.

dimana mahasiswa “membeli” jasa pendidikan tinggi dari PTA yang berada di dalam negeri. *Mode of supply* ini biasanya dilakukan melalui kerja sama dalam bentuk pembukaan kampus cabang (*branch campus*), atau dengan Sistem *frenchise*, *satellite campus*, dan *twinning arrangements*. *Mode of supply* ini sangat berpotensi untuk berkembang namun sangat kontroversial karena menyangkut peraturan yang berkenaan dengan *foreign direct investment*.⁸⁹ *Presence of Natural Persons* adalah modus dimana mahasiswa atau konsumen mendapatkan jasa pendidikan tinggi dari tenaga pendidik atau kependidikan asing yang hadir secara langsung di dalam negeri. Jasa pendidikan yang dimaksud dalam hal ini bukan hanya proses pengajaran tetapi termasuk dalam hal penelitian. Intinya adalah kehadiran seorang profesional bidang pendidikan tinggi di dalam negeri dalam rangka pelaksanaan kegiatan yang berhubungan dengan pemberian jasa pendidikan tinggi.⁹⁰

Implementasi liberalisasi perdagangan jasa di dalam GATS tidak berlangsung secara otomatis tetapi melalui pemberian komitmen (*Specific Commitment*) oleh negara anggota yang dituangkan di dalam *Schedule of Commitment*. *Specific Commitment* tersebut memuat informasi mengenai *Market Access*, *National Treatment*, dan *additional Commitment*.

Market access merupakan komitmen suatu negara untuk memberi akses kepada penyedia jas asing untuk beroperasi di dalam negerinya sesuai dengan *modes of supply* yang dikehendaki. Pemberian komitmen tersebut bersifat sukarela, bukan *obligatory*, karena negara bersangkutan mempunyai wewenang penuh dalam menentukan sejauh mana liberalisasi pada sektor tersebut dilakukan (*bottom up approach*).⁹¹ Jika *Market Access* atas pendidikan tinggi tersebut sudah diberikan maka semua PTA dari negara anggota WTO dapat beroperasi di negara tersebut. dan harus diperlakukan sama (*Most Favoured Nation*). Misalnya, Indonesia memberikan komitmen/ mengizinkan PTA dari Jepang beroperasi di Indonesia, maka PTA dari Malaysia, China dan negara anggota WTO lainnya dapat juga beroperasi di Indonesia. Konsekuensinya adalah bahwa Indonesia tidak boleh membuat peraturan yang membatasi jumlah PTA, nilai transaksi, jumlah dosen atau asing, modal asing, dan tidak boleh juga mensyaratkan badan hukum tertentu, termasuk pembatasan yang dilatarbelakangi oleh keperluan *Economic Need Tests*⁹² kecuali

⁸⁹ Jane Knight. *Ibid*.

⁹⁰ Penyelenggaraan pendidikan tinggi lintas negara (*cross border education*) sudah dilakukan oleh hampir semua negara sebelum adanya GATS dalam rangka internasionalisasi pendidikan tinggi yang banyak difasilitasi oleh UNESCO. Sdangkan pada regim WTO/GATS, *cross border education* tersebut dilaksanakan dalam rangka perdagangan. Van Vught, Van der Wende, and Westerheijden sebagaimana dikutip oleh Jandhyala B.G. Tilak mengatakan bahwa pengertian internasionalisasi lebih dekat pada tradisi kerja sama dan mobilitas internasional, sementara globalisasi lebih mengarah pada persaingan dan pemaksaan perubahan konsep pendidikan tinggi menjadi komoditas. Baca : Jandhyala B.G. *Op.Cit*. Hal. 20

⁹¹ Ssesuai dengan tujuan GATS untuk meliberalisasi perdagangan jasa seluas-luasnya, perluasan *market access* dapat dilakukan melalui negosiasi-negosiasi antara negara anggota dengan prosedur *request offer*. Suatu negara mengirimkan *request* secara langsung kepada negara lainnya, selanjutnya negara yang bersangkutan akan memberikan *initial offer* terhadap *request* tersebut. Baca : *WTO negotiations on market access*. Diakses dari http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/market_access_negs_e.htm pada tanggal 1 Juli 2012

⁹² Istilah *Economic Needs Tests (ENTs)* tidak mempunyai pengertian ,defenisi, atau batasan yang jelas di dalam GATS sehingga masing-masing negara memiliki interpretasi masing-masing. (Baca: L. Alan Winters. *Liberalising Labour Mobility Under the GATS*. Commonwealth Secretariat.2002. hal 63). Namun umumnya *ENTs* dipahami sebagai satu kajian (test) untuk melihat apakah ada kebutuhan ekonomi suatu negara yang membutuhkan penyediaan jasa asing pada *mode of supply* tertentu. *ENTs* ini biasanya diterapkan melalui persyaratan perijinan atau diperlukannya *approve* sebelumnya. Penyedia jasa asing diijinkan untuk masuk hanya jika otoritas

batasan-batasan tersebut telah dicantumkan sebelumnya di dalam *Schedule of commitment*.⁹³ Selain kewajiban untuk memberikan perlakuan yang sama kepada seluruh PTA, negara yang sudah memberi komitmen juga harus memperlakukan sama PTA dan perguruan tinggi domestik (*National Treatment*).⁹⁴ Sebagai contoh, jika Indonesia memberi subsidi⁹⁵ kepada perguruan tinggi Indonesia, subsidi juga harus diberikan kepada semua PTA sesuai dengan prinsip MFN.

Untuk menjaga kepentingan nasional, masing-masing negara anggota dapat membuat aturan-aturan (*domestic regulation*) perihal perdagangan jasa tersebut. Namun kemudian hal ini menimbulkan masalah karena *domestic regulation* yang dibuat satu negara dapat dianggap sebagai *barriers* oleh negara lain.⁹⁶ Geza menyatakan " *The key difficulty in designing the GATS Agreement was that barriers to trade in services are generally embedded in domestic regulations*".⁹⁷ Hal senada disampaikan oleh Panagiotis bahwa " *It is a common place nowadays that majority barriers to the development of the service sectors are of regulatory, "within the-border" nature*"⁹⁸ Ketentuan Pasal 90 Ayat (4) UU Pendidikan Tinggi yang mewajibkan PTA harus nirlaba dan diselenggarakan dengan bekerjasama dengan perguruan tinggi Indonesia merupakan satu contoh *domestic regulation* yang bersifat *barriers* karena dengan ketentuan tersebut maka PTA yang *for profit* tidak dapat beroperasi di Indonesia.

GATS melalui *Council for Trade in Services (CTS)* telah menetapkan bahwa persyaratan yang ditetapkan di dalam *domestic regulation* harus didasarkan kompetensi, kemampuan *mensupply*; dan jaminan atas kualitas jasa, bukan untuk tujuan pelarangan perdagangan jasa tersebut.⁹⁹ Salah satu contoh persyaratan yang relevan dengan ketentuan ini adalah adanya persyaratan bahwa PTA yang dapat beroperasi di Indonesia harus terakreditasi. Persyaratan Akreditasi bukan untuk menghalangi PTA masuk ke Indonesia tetapi untuk menjamin kualitas PTA tersebut. Menyangkut *domestic regulation* tersebut Feketekuty mengatakan bahwa regulasi yang baik adalah regulasi yang mampu meminimalisir beban dalam aktivitas ekonomi.¹⁰⁰

Dalam membuat batasan-batasan sejauh mana PTA dapat beroperasi disatu negara untuk masing-masing *modes of supply*, GATS telah membuat format yang baku. Di Dalam *Schedule of Commitment*, terdapat kolom *market access limitation*, *national treatment limitation* dan *additional limitation*. Terminologi baku yang digunakan dalam menunjukkan ada tidaknya pembatasan tersebut adalah *None*, *Bound*, dan *Unbound*.

tertentu memutuskan bahwa ada kebutuhan ekonomi atas penyediaan jasa tersebut (Baca: Markus Krajewski. *National Regulation and Trade Liberalization in Services: The Legal Impact of The General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy*. (The Netherland. Kluwer Law International.2003) Hal. 88. Ketentuan yang demikian dapat ditemukan di dalam dalam Pasal 3 Permendiknas No. 66 tahun 2009 yang menyatakan bahwa kehadiran tenaga pendidik asing di Indonesia adalah dalam rangka memenuhi kebutuhan tenaga Pendidik dan tenaga kependidikan yang belum dapat dipenuhi oleh pendidik dan tenaga kependidikan berkewarganegaraan Indonesia.

⁹³ *Article XVI.2 GATS*

⁹⁴ *Article XVII.1 GATS*

⁹⁵ Subsidi merupakan isu yang hangat diperdebatkan di dalam GATS karena dianggap dapat merugikan penyedia jasa asing. Hingga saat ini belum ada pengaturan yang baku mengenai subsidi ini di dalam GATS.

⁹⁶ Jane Knight. *Higher Education. Crossing Borders:A Guide to the Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-border Education*. A Report Prepared for the Commonwealth of Learning and UNESCO. COL/UNESCO 2006. Hal 62

⁹⁷ Geza Feketekuty. *Op.Cit*

⁹⁸ Panagiotis Delimatsis. *International Trade In Services And Domestic Regulations: Necessity, Tranparency, And Regulatory Diversity*. (New York.Oxford.2007)

⁹⁹ *Article VI.4 GATS*

¹⁰⁰ Geza Feketekuty. *Op.Cit*.

None artinya tidak ada pelarangan (*no restrictin*) namun tetap tunduk pada batasan-batasan yang dicantumkan di dalam *horizontal commitment*. *Unbound* artinya bahwa negara tersebut tidak memberi komitmen apa-apa sehingga negara tersebut tetap dapat mempertahankan kontrol atas perdagangan jasa pada sektor yang dimaksud dengan demikian negara yang bersangkutan bebas dalam membuat kebijakan sesuai dengan keinginannya tanpa terikat pada ketentuan yang mengatur *market access* dan *national treatment*.¹⁰¹

Kapabilitas masing-masing negara anggota WTO dalam melaksanakan liberalisasi perdagangan jasa tidak sama, bahkan tidak seimbang (*Asymmetric liberalization*) antara negara maju dan sedang berkembang. Oleh karena itu GATS merancang perluasan liberalisasi perdagangan jasa tersebut tersebut secara bertahap melalui rangkaian negosiasi (*progressive liberalization*).¹⁰² Tahap pertama adalah tahun 2000,¹⁰³ selanjutnya negosiasi dilakukan secara periodik dengan mempertimbangkan kondisi atau keadaan negara-negara sedang berkembang baik secara umum maupun sektoral. Oleh karena itu, dalam memberi akses pada *market access*, negara-negara sedang berkembang akan diberi fleksibilitas, namun akses tersebut akan diperluas seiring dengan perkembangan negara-negara tersebut.¹⁰⁴

Sebagai anggota WTO yang telah yang telah meratifikasinya melalui UU No. 7 tahun 1994, Indonesia berkewajiban untuk melaksanakan segala ketentuan dan prinsip yang ada di dalamnya.¹⁰⁵ Hal yang sama disampaikan oleh Bismar Nasution bahwa Indonesia perlu melakukan pembaharuan hukum sebagai konsekuensi ditandatanganinya WTO tersebut.¹⁰⁶ Mohammad Sanwani Nasution juga mengatakan bahwa Indonesia perlu mengklasifikasikan bidang-bidang hukum mana saja yang terkena pengaruh oleh WTO/GATS untuk selanjutnya dihapus (*abolishment*), dimodernisasi, diperbaiki, ditingkatkan atau diadakan ketentuan yang baru sama sekali sesuai dengan ketentuan WTO/GATS¹⁰⁷

¹⁰¹ OECD/CERI. *Background Document. Current Commitments under the GATS in Educational Services*. Untuk disampaikan pada OECD/US Forum on Trade in Educational Services Washington, DC, U.S.A. 23 – 24 May 2002. Baca juga : Jian Xu. *WTO Members' Commitments in Education Services*. Diakses dari www.ccsenet.org/journal.html. tanggal 20 Juni 2012

¹⁰² Article XVI GATS

¹⁰³ Article XIX.(a), GATS mengamanatkan bahwa paling lama 5 tahun setelah berlakunya GATS perundingan sudah harus dimulai.

¹⁰⁴ Article XIX.(b) GATS. Tiga (3) tahun setelah berlakunya *Schedule of Commitment*, negara anggota dapat memodifikasi atau menarik sektor tersebut (*modifying member*) sesuai dengan amanat *Article XXI.1(a) GATS* dengan memberitahukan kepada CTS paling lama 3 bulan sebelum waktunya. Negara anggota yang terkena dampak (*effected member*) dari penarikan atau modifikasi tersebut dapat meminta untuk melakukan negosiasi dengan *Modifying Member* guna mencapai kesepakatan tentang kompensasi. Jika kompensasi sudah disepakati maka kompensasi tersebut berlaku kepada *effected members* sesuai ketentuan. *Article XXI.2(b) GATS* menetapkan bahwa kompensasi diberikan berbasis pada prinsip MFN. Selanjutnya di dalam *Article XXI.3(b) GATS* diatur bahwa jika tidak tercapai kesepakatan, maka *effected Member* dapat membawa permasalahan tersebut ke badan arbitrase dan selama kompensasi belum diberikan, maka penarikan atau modifikasi SoC tidak dapat dilakukan. Namun sebaliknya jika tidak ada negara anggota yang mengajukan ke arbitrase, maka *modifying Member* bebas melakukan modifikasi atau penarikan sebagaimana disebutkan diatas.

¹⁰⁵H.S Kartadjoemena.GATT dan WTO:Sistem. Forum dan Lembaga (Jakarta:UI Press.1997) hal. 237

¹⁰⁶ Bismar Nasution. *Hukum Kegiatan Ekonom I I*. (Bandung: BooksTerrace & Library,2007) Hal.3

¹⁰⁷ Mohammad Sanwani Nasution . *Kontribusi Hukum Internasional terhadap Hukum Nasional (harmonisasi pengembangan hukum Nasional dengan Hukum Internasional dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas Pasca Pengesahan GATT/WTO*. (Jakarta: Soefmedia.2010) Hal. 352

Indonesia di dalam *Initial Offer*¹⁰⁸ yang disampaikan pada pada April 2005 telah mengajukan proposal menyangkut liberalisasi jasa pendidikan tinggi. sebagaimana terlihat pada tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1. **Conditional Initial Offer Indonesia untuk Subsektor Pendidikan Tinggi**

Modes of Supply (1) Cross border Supply (2) Consumption Abroad (3) Commercial Presence (4) Presence of Natural Persons

Sector or Subsector	Limitation on Market Access	Limitation on National Treatment	Additional Commitment
Educational Services			
<p>General conditions on education services :</p> <p>Commercial presence of the foreign service provider is permitted only through an education institution which is registered in Indonesia and must meet the following conditions :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mutual recognition arrangement between relevant institutions on credits, programs, and certifications is required. 2. Foreign education institution providing services must establish partnership with local partner. Foreign language instructors must be native speakers. 3. Foreign education institution must be listed in the Ministry of Education's List of Accredited Foreign Education and its local partner must be accredited. 4. Foreign education institution in cooperation with local partner may open education institution in the cities of Jakarta, Bogor, Bandung, Yogyakarta, and Medan. 5. Temporary entry for natural persons engaged in education activities in Indonesia is subject to approval by the Ministry of National Education. Approval is granted on case-by-case basis. 			
Higher education services (CPC 923)	<ol style="list-style-type: none"> 1) None 2) None 3) See Horizontal Section and General Conditions 4) Unbound except as indicated in the Horizontal Section and General Conditions 	<ol style="list-style-type: none"> 1) None 2) None 3) Unbound 4) Unbound 	
Post secondary technical and vocational education services (Polytechnique Machine and Electrical) (CPC 92310)	<ol style="list-style-type: none"> 1) None 2) None 3) See Horizontal Section and General Conditions 4) Unbound except as indicated in the 	<ol style="list-style-type: none"> 1) None 2) None 3) Unbound 4) Unbound 	

¹⁰⁸ Pendidikan tinggi sebagai satu bidang usaha yang dapat dimasuki oleh investor asing juga telah di atur di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2010 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal dimana pendidikan tinggi khususnya jasa pendidikan tinggi program gelar swasta dan jasa pendidikan tinggi nongelar swasta dimasukkan ke dalam Daftar Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan.

	Horizontal Section and General Conditions		
--	--	--	--

Sumber : Diolah dari *Conditional Initial Offer* yang disampaikan Delegasi Indonesia kepada CTS 12 April 2005. Diunduh dari http://www.ncc.gov.tw/english/files/08091/176_080916_3.doc tanggal 12 Des.2012

Tabel 1 di atas (kolom 2 huruf tebal) menunjukkan bahwa PTA yang ingin masuk ke Indonesia harus memenuhi persyaratan sebagaimana dicantumkan di dalam **General conditions**, sedangkan pada kolom *national treatment limitation* (kolom 3) batasan yang dicantumkan pemerintah adalah *unbound*. menunjukkan bahwa Pemerintah tidak terikat pada ketentuan yang menyangkuat prinsip *National Treatment*. Dengan demikian Pemerintah tidak berkewajiban untuk memperlakukan PTA sama dengan perguruan tinggi Indonesia. Untuk *Cross border supply* dan *Consumption Abroad* Pemerintah tidak membuat batasan (*none*) yang berarti bahwa Indonesia tidak membatasi sama sekali menyangkut kedua *modes of supply* tersebut.

Dari pemaparan tersebut maka GATS secara substansial tidak berdampak pada pendidikan tinggi Indonesia. Namun demikian, prinsip *progressive liberalization* di dalam GATS mengharuskan negara-negara anggota untuk secara bertahap mengurangi bahkan mengilangkan segala *barriers* dalam perdagangan jasa termasuk pendidikan tinggi. Negara-negara yang perguruan tingginya sudah mapan akan meminta (*request*) Indonesia untuk menghapus *barriers* tersebut. Sesuai dengan prinsip *transparency*¹⁰⁹ yang berlaku di dalam GATS, dan Indonesia berkewajiban untuk merespon *request* tersebut. Penolakan Indonesia terhadap permohonan negara lain dapat berakibat pada penolakan negara lain tersebut pada sektor lain yang diminati Indonesia sebagai balasan atas penolakan tersebut. Pertanyaan yang muncul adalah ketika Indonesia diminta oleh negara anggota lainnya untuk membuka akses yang lebih luas terhadap penyelenggaraan pendidikan tinggi asing atau pendirian PTA di Indonesia apa yang harus dilakukan Pemerintah ?

Memberi akses yang lebih luas pada masuknya PTA di Indonesia (liberalisasi pendidikan tinggi) dengan menggunakan UUSPN dan UU Pendidikan Tinggi sebagai dasar hukumnya akan mengakibatkan aturan perundang-undangan yang menyangkut pendidikan tinggi (*domestic regulation*) akan tunduk pada ketentuan-ketentuan GATS, dan beberapa ketentuan yang terdapat di dalam aturan perundang-undangan tersebut dapat digugat oleh negara lain karena dianggap sebagai *barriers* seperti terlihat pada Tabel 2 di bawah ini.

Tabel 2. Beberapa Ketentuan dalam Aturan Perundang-undangan Pendidikan Tinggi (*domestic Regulation*) yang potensial sebagai *barriers* menurut *GATS Agreement*

No	Domestic Regulation		Barrier Menurut GATS
1	Penyelenggaraan pendidikan asing hanya dapat dilakukan untuk program studi tertentu/	Pasal 90 Ayat 3 UU Pendidikan tinggi	Article XVI.2 (c) GATS
2	Penyelenggaran Pendidikan tinggi wajib bersifat badan hukum nirlaba	Pasar 90 Ayat 4 huruf (a)	Article XVI.2 (e) GATS
3	Mengutamakan dosen WNI	Pasar 90 Ayat 4 huruf (d)	Article XVI.2 (d) GATS

¹⁰⁹ Article III GATS

4	Mengikuti Standar Nasional Pendidikan	Pasal 161 Ayat 3 huruf (b) PP No.17 tahun 2010	Article XVI.1 GATS
5	Mengikuti Akreditasi oleh BAN-PT	Pasal 161 Ayat 3 huruf (d) PP No.17 tahun 2010	Article XVI.1 GATS
6	Mengikutsertakan Dosen WNI paling sedikit 30%	Pasal 161 Ayat 7 PP No.17 tahun 2010	Article XVI.2 (d) GATS
7	Mengikutsertakan tenaga kependidikan WNI paling sedikit 80%	Pasal 161 Ayat 8 PP No.17 tahun 2010	Article XVI.2 (d) GATS
8	PTN boleh memberikan beasiswa kepada warga Negara asing	Pasal 53A ayat 5 PP No. 66 Tahun 2010.	Article XVII.3 GATS (National Treatment)

Sumber : Diolah dari berbagai aturan perundang-undangan

Ketentuan GATS adalah bahwa *domestic regulation* harus didasarkan kompetensi, kemampuan mensupply; dan jaminan atas kualitas jasa, maka persyaratan dalam hal prosedur perijinan bukan untuk tujuan pelarangan perdagangan jasa tersebut,¹¹⁰ pada sisi lain, jika ketentuan-ketentuan tersebut diharmonisasi dengan ketentuan GATS akan mengakibatkan komersialisasi SPN dan hal tersebut bertentangan dengan hakikat pendidikan tinggi Indonesia sebagai *mission of state* atau layanan publik.

Pada sisi lain, meliberalisasi pendidikan tinggi sudah menjadi komitmen Indonesia melalui UU No.7 tahun 1994 dan hal itu tidak bertentangan dengan konstitusi sepanjang yang diliberalisasi adalah pendidikan tinggi di luar SPN. Hingga saat ini Indonesia belum mempunyai payung hukum untuk itu maka sebagai dampak dari keanggotaan Indonesia di dalam WTO/GATS, Indonesia harus membuat payung hukum bagi penyelenggaraan perdagangan jasa pendidikan tinggi tersebut (undang-undang industri jasa pendidikan tinggi). Jika undang-undang itu diadakan, maka Indonesia mempunyai dua jenis undang-undang yang mengatur pendidikan tinggi, yaitu UUSPN, UU Pendidikan Tinggi serta seluruh aturan pelaksanaannya yang mengatur pendidikan tinggi sebagai layanan publik dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, dan undang-undang industri pendidikan tinggi yang mengatur perdagangan jasa pendidikan tinggi yang sesuai dengan segala ketentuan GAT. Penyelenggara pendidikan tinggi di Indonesia menjadi perguruan tinggi *nonprofit* dan perguruan tinggi *for profit*. Hal ini dapat dilakukan karena mempunyai landasan hukum yaitu Pasal 65 Ayat (4) UU SPN yang memberi peluang adanya pendidikan tinggi diluar SPN. Dengan adanya pengelompokan (*grouping*) ini, maka struktur hukum penyelenggaraan pendidikan tinggi di Indonesia dalam kaitannya dengan liberalisasi pendidikan dalam kerangka GATS menjadi jelas dan memberi kepastian hukum bagi *investor* asing dan domestik yang tertarik pada industri jasa pendidikan tinggi.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan terhadap ketiga permasalahan yang dirumuskan di dalam penelitian ini, maka disimpulkan bahwa :

- a. Pengaturan pendidikan tinggi sebagai subsititit dari SPN di Indonesia sebagaimana diatur di dalam UUSPN merupakan perwujudan dari amanat pembukaan UUD

¹¹⁰ Article VI.4 GATS

- 1945 yaitu untuk mencerdaskan bangsa. Penyelenggaraan pendidikan tinggi tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah melalui PTN dan Masyarakat melalui PTS. Dengan demikian maka PTN dan PTS merupakan penyelenggara *mission of state* yaitu pendidikan tinggi sebagai layanan publik. Namun demikian aturan perundang-undangan memperlakukan PTN dan PTS secara diskriminatif dimana Pemerintah lebih banyak melaksanakan tanggungjawabnya pada PTN, sementara PTS dibiarkan lebih otonom khususnya dalam bidang pengelolaan dan pembiayaan pendidikan tinggi.
- b. Eksistensi pendidikan tinggi asing di Indonesia (*commercial presence*) diakui di dalam UUSPN dan UU Pendidikan Tinggi sebagai bagian dari SPN. Penyelenggaraan pendidikan tinggi asing dapat dilakukan dalam bentuk program akademik, kehadiran dosen asing (*natural persons*), maupun secara langsung oleh PTA dengan bekerja sama dengan perguruan tinggi Indonesia. Penyelenggaraan pendidikan asing tersebut dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam UUSPN dan UU Pendidikan Tinggi dengan tujuan meningkatkan mutu pendidikan tinggi di Indonesia. Dengan demikian, pendirian PTA tidak dapat dilakukan di Indonesia.
 - c. GATS berdampak terhadap pengaturan pendidikan tinggi di Indonesia karena adanya kewajiban hukum bagi Indonesia untuk menerima konsep pendidikan tinggi sebagai komoditas melalui UU No.7 tahun 1994 tentang Ratifikasi Pembentukan WTO. UUSPN dan UU Pendidikan Tinggi tidak mengenal konsep perdagangan jasa pendidikan tinggi sebagaimana konsep GATS. Akibatnya harmonisasi UUSPN dan UU Pendidikan Tinggi sebagai *domestic regulation* terhadap *GATS agreement* tidak dapat dilakukan. Selain itu, pengaturan penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagai layanan publik yang diatur di dalam UUSPN dan UU Pendidikan Tinggi dari perspektif GATS dapat dikategorikan sebagai *barrier* yang mengambat perluasan liberalisasi perdagangan jasa internasional, pada sisi lain, bagi Indonesia ketentuan tersebut merupakan perlindungan terhadap kepentingan dalam negeri yaitu mencerdaskan bangsa sehingga terjadi ketidakpastian hukum.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka disarankan agar :

- a. Pemerintah memberi perlakuan yang sama kepada PTN dan PTS mengingat penyelenggaraan pendidikan tinggi oleh kedua lembaga tersebut merupakan *mission of state* atau layanan publik dalam rangka mencerdaskan bangsa dalam satu sistem yaitu SPN. Dengan memberikan perlakuan yang sama, maka biaya pendidikan tinggi pada PTS akan semakin terjangkau sebagaimana halnya pada PTN sehingga hak-hak konstitusional WNI untuk memperoleh pendidikan tinggi semakin terpenuhi.
- b. Pengaturan pendidikan tinggi asing di Indonesia (*commercial presence*) dalam bentuk kerja sama dalam bidang program akademik dan kehadiran dosen asing sebagai bagian dari SPN harus tetap dipertahankan sebagai bagian dari upaya peningkatan kualitas pendidikan tinggi di Indonesia. Namun kehadiran PTA di Indonesia walaupun dalam kerangka kerja sama harusnya dihilangkan dari UUSPN dan UU Pendidikan Tinggi karena substansinya sama dengan kerja sama pada program akademik dan sumber daya manusia (*natural persons*). Namun demikian kehadiran PTA tetap juga diperbolehkan namun tidak di dalam kerangka SPN.
- c. Untuk memberi kepastian hukum bagi pelaksanaan liberalisasi perdagangan jasa pendidikan tinggi dalam kerangka GATS, maka sebagai dampak GATS terhadap

pengaturan pendidikan tinggi di Indonesia, Pemerintah Indonesia perlu melakukan pengelompokan (*grouping*) penyelenggara pendidikan tinggi di Indonesia yaitu penyelenggaraan pendidikan tinggi yang *nonprofit* dan *for profit*. Penyelenggaraan pendidikan tinggi *nonprofit* harus tunduk pada UU SPN dan UU Pendidikan Tinggi, sementara yang *for profit* tunduk pada ketentuan GATS. Untuk mewujudkan hal tersebut perlu dibuat legislasi baru tentang Industri Jasa Pendidikan (*Higher Education Industry Act*) Dengan demikian akan tercipta kepastian hukum bagi investor pendidikan tinggi baik asing maupun domestik.

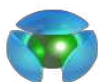
DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abeng , Tanri. *Managing Atau Chaos.Tantangan Globalisasi dan Ketidak pastian*. Jakarta: IPMP dan Pustaka Sinar Harapan. 2000). Hal 50
- Adam , Boleslaw Boczek .*International Law: A Dictionary*. Marland: Scarecrow Press.Inc.2007
- Alan . L. Winters. *Liberalising Labour Mobility Under the GATS*. Commonwealth Secretariat.2002.
- Delimatsis , Panagiotis. *International Trade In Services And Domestic Regulations: Necessity, Tranparency, And Regulatory Diversity*. New York: Oxford.2007
- Friedman , Lawrence. M. *The Legal System: A Sosial Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1975
- Kartadjoemena , H.S. *GATT dan WTO:Sistem*. Forum dan Lembaga .Jakarta:UI Press.1997
- Knight , Jane. *Higher Education. Crossing Borders:A Guide to the Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-border Education*. A Report Prepared for the Commonwealth of Learning and UNESCO. COL/UNESCO 2006
- Krajewski, Markus. *National Regulation and Trade Liberalization in Services: The Legal Impact of The General Agreement on Trade in Services (GATS) on National Regulatory Autonomy*. The Netherland: Kluwer Law International.2003)
- Manan, Abdul,. *Aspek-aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana. 2009
- Munin , Nellie. *Legal Guide to GATS*. The Hague: Kluwer Law International. 2010.
- Nasution , Bismar. *Hukum Kegiatan Ekonom I I*. Bandung: BooksTerrace & Library,2007
- Nasution, Mohammad Sanwani . *Kontribusi Hukum Internasional terhadap Hukum Nasional (harmonisasi pengembangan hukum Nasional dengan Hukum Internasional dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas Pasca Pengesahan GATT/WTO*. Jakarta: Soefmedia.2010

Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

- UUD 1945
- UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistim Pendidikan Nasional
- UU No.12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi
- UU No.25 tahun 2005 tentang Layanan Publik
- UU No.22 tahun 1961 tentang Perguruan Tinggi
- Permendikbud No. 24 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Jarak Jauh pada Pendidikan Tinggi
- Permendikbud No. 26 Tahun 2007 Tentang Kerja Sama Perguruan Tinggi di Indonesia Dengan Perguruan Tinggi Atau Lembaga Lain di Luar Negeri
- Permendiknas No. 66 tahun 2009 tentang Pemberian Izin Pendidik Dan Tenaga Kependidikan Asing Pada Satuan Pendidikan Formal Dan Nonformal di Indonesia



Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2010 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup Dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal

Putusan MK No. 11-14-21-126-136/PUU-VII/2009

PP No. 17 tahun 2010 ttg Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

Jurnal dan Website

Fuchs , Peter dan Elisabeth Tuerk. *The General Agreement on Trade in Services (GATS) and current GATS Negotiations*. A Research Report. 200 19 154. Federal Environmental Agency.

Knight, Jane. *Higher Education Crossing Border. A Guide to the Implications of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-border Education s: A Report Prepared for the Commonwealth of Learning and UNESCO*. UNESCO. 2006.

Simamora , Anggiat Pardamean. Penyelenggaraan PTS sebagai Layanan Publik; Kajian Hukum Terhadap Penentuan Biaya Pendidikan dan Pemanfaatannya. Majalah Ilmiah Politeknik Mandiri Bina Prestasi. Vol: I No.2 Desember 2012.

<http://www.commercialdiplomacy.org/articlesnews/brookings.htm>, Geza Feketekuty, *Assessing the WTO General Agreement on Trade in Services And Improving the GATS Architecture*. Diunduh pada tanggal 27 September 2012

http://www.commercialdiplomacy.org/articles_news/reg_reform_trade.htm, Geza Feketekuty, *Regulatory Reform and Trade Liberalization in Services*. Diunduh pada tanggal

http://www.bc.edu/content/dam/files/research_sites/cihe/pdf/IHEpdfs/ihe69.pdf, Jane Knight, *Five Truths about Internationalization*. International Higher Education. Number 69: Fall 2012. The Boston College Center for International Higher Education. Diunduh tanggal 10 Oktober 2012

www.ccsenet.org/journal.html. Jian Xu. *WTO Members' Commitments in Education Services*. Diakses Tanggal pada tanggal 20 Juni 2012

http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd200406_e.htm . Juan A. Marchetti. *Developing Countries in the WTO Service Negotiation. Staff Working Paper ERSD-2004-06*. Diunduh pada tanggal 5 Mei 2012

<http://bctf.ca/publications/NewsMagArticle.aspx?id=9954> Larry Kuehn. *What's wrong with commercialization of public education?* Diakses tanggal 3 September 2012

http://www.law.ntu.edu.tw/center/wto/project/admin/SharePics/A_03_05%20pp%20287_Tim_Graewert.pdf. Tim Graewert. *Conflicting Laws And Jurisdictions In The dispute settlement process of Regional trade agreements and the WTO*. Diunduh tanggal

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm6_e.htm. WTO. *Services: Rules For Growth And Investment*. Diakses tanggal 27 September 2012

http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm . WTO. *The General Agreement on Trade in Services (GATS): objectives, coverage and disciplines*. Diakses tanggal 10 Agustus 2012

http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/market_access_negs_e.htm . WTO. *Negotiations on market access*. Diakses tanggal pada tanggal 1 Juli 2012

<http://www.wes.org/ewenr/02Sept/Feature.htm>. Robert Sedgwick. *The Trade Debate in International Higher Education* Diakses dari pada tanggal 12 Maret 2012

<http://saepudinonline.wordpress.com/2011/03/20/kesadaran-hukum/> . Kesadaran Hukum. diakses pada tanggal 30 Maret 2012



- <http://www.antaranews.com/berita/315404/seorang-guru-berijazah-palsu-lulus-uji-kompetensi> Seorang guru berijazah palsu lulus uji kompetensi. Diakses pada tanggal 17 Januari 2013.
- <http://www.analisdaily.com/mobile/read/?id=21328>) Jual Beli Gelar Akademik” diakses pada tanggal 17 Januari 2013
- <http://jambi.tribunnews.com/2012/02/29/20-persen-wakil-rakyat-diduga-gunakan-ijazah-palsu> 20 Persen Wakil Rakyat Diduga Gunakan Ijazah Palsu. Diakses pada tanggal 11 Juli 2012.
- <http://wonkdermayu.Wordpress.com/artikel/opini/>. Korelasi Hukum Nasional dan Internasional. Diakses pada tanggal 8 Juli 2012
- <http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/5308505524.pdf>. Melda Kamil Ardiatmo, *Kedudukan Hukum Internasional dalam Sistem Hukum Nasional*. Diakses pada tanggal 20 Januari 2013
- <http://bctf.ca/publications/NewsmagArticle.aspx?id=9954> Larry Kuehn. *What's wrong with commercialization of public education?* Diakses pada tanggal 3 September 2012
- http://www.commercialdiplomacy.org/articles_news/brookings.htm. Geza. Feketekuty, *Assessing the WTO General Agreement on Trade in Services And Improving the GATS Architecture*. Diakses pada tanggal 27 September 2012
- http://www.unescap.org/tid/projects/gats10_sop.pdf. *Services Negotiations Under The Gats: Background And Current State Of Play*. Diakses pada tanggal 13 Agustus 2012
- http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm. *The General Agreement on Trade in Services (GATS): objectives, coverage and disciplines*. Diakses pada tanggal 10 Agustus 2012
- http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mtn_gns_w_120_e.doc. WTO. GATS. *document MTN.GNS/W/120* Diunduh PADA tanggal 2 Mei 2012
- <http://www.universitytoday.net/15sep06.pdf>. AIFUCTO. *Disappointed with GoI on Handling of WTO 'Plurilateral' Negotiations Harmful. Why should Commerce Ministry handle and mess up education?* University Today. Vol XXVI, No 18. 15 September 2006. Diakses tanggal 10 Nopember 2012
- [http://old.ei-ie.org/highereducation/file/\(2004\)%20Higher%20Education%20package%20en.pdf](http://old.ei-ie.org/highereducation/file/(2004)%20Higher%20Education%20package%20en.pdf). Education International. *Globalization, Trade, and Higher Education*. Diakses pada tanggal 20 Mei 2012
- <http://chronicle.com/article/Why-Higher-Education-Is-Not-a/21559>. Altbach Philip. *Why Higher Education Is Not a Global Commodity.* *Chronicle of Higher Education* May 11 2001. Jurnal Online. diakses pada tanggal 13 Juli 2012
- www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sym_april05_e/czinkota_education_e.doc. Michael R Czinkota,. *Loosening The Shackles: The Future Of Global Higher Education*. Disampaikan pada *Symposium On Cross-Border Supply Of Services di Geneva*, pada tanggal 28-29 April 2005. Diunduh dari tanggal 10 Sept. 2012
- http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/gats_he/jk_trade_he_gats_implications.pdf. Jane Knight. *Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS*. The Observatory on Borderless Higher Education. March 2002. Hal 2 Diunduh pada tanggal 1 Mei 2012
- http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/market_access_negs_e.htm. *WTO negotiations on market access*. Diakses pada tanggal 1 Juli 2012
- www.ccsenet.org/journal.html. Jian Xu. *WTO Members' Commitments in Education Services*. Diakses pada tanggal 20 Juni 2012