



**PENYELENGGARAAN PERDAGANGAN JASA PERGURUAN TINGGI ASING DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF *GENERAL AGREEMENT ON TRADES IN SERVICES* (GATS)**

**Idam Cahaya Ramadhan\*, Joko Priyono, Nanik Trihastuti**

Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro

E-mail : [Idamcahayaramadhan@gmail.com](mailto:Idamcahayaramadhan@gmail.com)

**Abstrak**

Ratifikasi Indonesia atas *Agreement Establishing WTO* membawa Indonesia menjalankan *General Agreement on Trade in Services* (GATS). Salah satu sektor yang masuk ke dalam mekanisme GATS adalah jasa pendidikan, khususnya pendidikan tinggi. Muncul perdebatan mengenai mekanisme perdagangan jasa pendidikan tinggi dalam GATS, yang mana Indonesia belum mengajukan *schedule of commitment* (SOC), namun terkait penerapan syarat pengoperasian perguruan tinggi asing dalam aturan hukum Indonesia sudah mengarah ke dalam prinsip *market access* dan *national treatment* yang terkandung di dalam SOC. Hal ini membawa dampak ketidaksesuaian antara aturan nasional dengan mekanisme prinsip perdagangan jasa internasional dalam GATS.

Kata kunci : Perdagangan Jasa, perguruan tinggi asing, GATS, Indonesia

**Abstract**

*Indonesia's ratification of the Establishing Agreement WTO led Indonesia to carry out the General Agreement on Trade in Services (GATS). One of the sectors included in the GATS mechanism is education services, especially higher education. There is a debate about the mechanism of trade in higher education services in GATS, which Indonesia has not submitted a schedule of commitments (SOC), but related to the implementation of operating conditions for foreign universities in Indonesian law has led to the principles of market access and national treatment contained in the SOC. This has an impact on the incompatibility between national rules and the mechanism of the principle of international service trade in GATS*

Keywords : Service Trade, foreign universities, GATS, Indonesia

**I. PENDAHULUAN**

Sejak 1995, Indonesia telah menjadi anggota dalam *World Trade Organization* (WTO) dengan meratifikasi perjanjian multilateral *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Perjanjian tersebut mengatur tentang semua perdagangan barang, jasa hingga *intellectual property* atau kekayaan intelektual. Dalam bidang jasa, mekanisme perdagangannya diatur di

GATS (*General Agreement on Trade in Services*).<sup>1</sup>

Peraturan-peraturan yang perlu dimengerti lebih pada perdagangan jasa ada dalam *Specific Commitments* yaitu *National Treatment* dan *Market Access*. Dalam hal ini, Negara anggota perlu merumuskan serta mendaftarkan

---

<sup>1</sup> Sofian Effendi, "GATS dan Liberalisasi Pendidikan Tinggi", (Artikel di Seminar Nasional Tantangan Liberalisasi Pendidikan Tinggi, Yogyakarta, September 2005) hlm. 98

sektor jasa tertentu ke dalam *Specific Commitments* untuk dapat mengecualikan sektor tersebut mengenai kualifikasi, syarat dan batasan terhadap prinsip dalam GATS.<sup>2</sup> Sektor yang telah didaftarkan tersebut dapat memberlakukan prinsip *National Treatment* dan *Market Access* di semua mode perdagangan yang telah ditentukan. *Specific Commitments* diuraikan dalam *Schedule of Commitments* masing-masing Negara anggota.

Konsekuensi dari ratifikasi Indonesia atas perjanjian tersebut adalah terjadinya liberalisasi perdagangan, termasuk perdagangan jasa pendidikan. Dengan begitu Indonesia terbuka terhadap penyedia jasa pendidikan dari luar Negeri.

Pada dasarnya perdagangan internasional di bidang jasa pendidikan sama dengan sistem perdagangan pada sektor jasa-jasa yang lain di bawah GATS. Para pihak yang terdapat dalam perdagangan jasa pendidikan terdiri dari: negara pengekspor (*those who provide higher education to foreign nationals*) dan negara pengimpor (*those who consume higher education provided by a foreign supplier*).<sup>3</sup>

Penerapan prinsip *national treatment* dalam perdagangan jasa pendidikan tinggi ini dengan tidak

boleh ada perlakuan diskriminatif terhadap lembaga pendidikan asing maupun lembaga pendidikan domestik<sup>4</sup>, sedangkan dalam prinsip *market access* dengan tidak diperbolehkan menghambat masuknya perguruan tinggi asing ke dalam pasar domestik maupun melarang mahasiswa untuk mengakses pendidikan di dalam negara-negara anggota WTO.<sup>5</sup>

Saat ini angka partisipasi pendidikan tinggi Indonesia sebagai Negara berkembang masih cukup rendah dari jumlah penduduk umur 19-24 tahun untuk Negara yang memiliki 210 juta penduduk, yaitu hanya sebesar 28,10 % di tahun 2016<sup>6</sup>. Dari fakta tersebut menjadikan posisi Indonesia sebagai potensi pasar bagi perdagangan jasa pendidikan tinggi. Setidaknya ada 5 perguruan tinggi terkemuka yang akan masuk ke Indonesia, seperti *Cambrige University* dari Inggris, *Central Queensland University* dari Australia, dan *National Taiwan University* dari Taiwan.<sup>7</sup>

Menanggapi ketertarikan Negara-negara lain untuk membuka layanan jasa pendidikan di wilayahnya, Indonesia telah menyiapkan peraturan terkait perizinan penyelenggaraan pendidikan tinggi dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Perguruan Tinggi. Hal ini dimaksudkan agar masuknya penyedia jasa asing ini dapat

---

<sup>2</sup> WTO Trade in Service Division, "The General Agreement on Trade in Services An Introduction", 31 January 2013, hlm. 9

<sup>3</sup> Alberta Hartiana, Prinsip-prinsip GATS terhadap Perdagangan Jasa Perguruan Tinggi, Bali: Udayana Master Law Jurnal Vol. 5, No. 4, 2016, hlm. 758

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 763

<sup>5</sup> *Ibid*, hlm. 764

<sup>6</sup> Laporan Tahunan 2016, Kementrian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia tahun 2016, hlm. 9

<sup>7</sup> Sindonews, 30 Januari 2018, hlm. 15

memainkan perannya secara maksimal di Indonesia. Agar perguruan tinggi asing tidak dianggap sebagai ancaman, harus ada regulasi yang jelas dalam pengoperasiannya. Menteri riset, teknologi dan pendidikan tinggi, M Nasir, merujuk pada peraturan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang syarat pengoperasian perguruan tinggi asing, yaitu<sup>8</sup>:

1. Ada kerja sama dengan perguruan tinggi di Indonesia.
2. Perguruan tinggi asing berkualitas dan terakreditasi di Negara asal.
3. Lokasi tertentu (daerah strategis)
4. Program studi Science, Technology, Engineering, Mathematic (STEM).
5. Investasi asing maksimal 49 persen.

Apabila melihat syarat pengoperasian Pendidikan Tinggi Asing di Indonesia sebagaimana Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012, berlakunya syarat tersebut harus didasarkan pada ketentuan *Specific Commitments* yang diatur dalam perjanjian GATS, sebab syarat-syarat tersebut bisa dikategorikan sebagai pembatasan (*limitations/barriers*).

Dari uraian diatas maka permasalahan yang dapat disusun antara lain:

1. Apakah latarbelakang dikeluarkannya aturan-aturan

yang mengizinkan perguruan tinggi asing masuk sebelum dibuatnya *schedule of commitment*?

2. Bagaimana muatan *schedule of commitment* untuk perdagangan jasa perguruan tinggi asing di Indonesia berdasarkan prinsip *market access* dan *national treatment*?

## II. METODE

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian Yuridis Normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka seperti undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum.

Spesifikasi penelitian dalam penulisan hukum ini adalah dekriptif-analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan dalam penelitian ini.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Latarbelakang Aturan-aturan Pengoperasian Perguruan Tinggi Asing di Indonesia.

#### 1. Eksistensi Peraturan Pendidikan Tinggi Asing di Indonesia.

Melalui kerjasama internasional tersebut membuka peluang terselenggaranya pendidikan tinggi oleh lembaga negara lain. Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan

<sup>8</sup> M Nasir, Syarat Pengoperasian Perguruan Tinggi Asing di Indonesia, (Kompas, 29 Januari 2018)

Tinggi, M. Nasir, sebelumnya telah mengungkapkan persyaratan yang harus dipenuhi oleh lembaga negara lain jika ingin beroperasi di Indonesia<sup>9</sup> merujuk pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Berikut adalah syarat pengoperasian perguruan tinggi asing di Indonesia :

- a. Ada kerjasama dengan perguruan tinggi asing di Indonesia, diatur dalam ketentuan Pasal 90 ayat 4 huruf c, Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.

Kerjasama perguruan tinggi asing dengan perguruan tinggi dalam negeri diharapkan dapat mempercepat alih pengetahuan (*transfer of knowledge*) yang terjadi. Peraturan ini juga mengakomodasi agar perguruan tinggi-perguruan tinggi dalam negeri cepat berkembang sehingga dapat bersaing dalam ketatnya arus globalisasi masa kini.

- b. Perguruan tinggi asing berkualitas dan terakreditasi di negara asal.

Terdapat dalam ketentuan Pasal 90 ayat 2, Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Dan ketentuan Pasal 12 ayat 3 huruf c, PERMENRISTEKDIKTI No. 50 Tahun 2015 tentang

Pendirian dan Pembubaran Perguruan Tinggi.

Pemerintah tidak begitu saja membuka pintu bagi seluruh pendidikan tinggi asing yang akan masuk dan bersaing di Indonesia. Perguruan tinggi yang diizinkan harus sudah terakreditasi dan diakui supaya kualitas dari pendidikan tinggi di Indonesia ikut berkembang. Sebelum beroperasi di Indonesia, perguruan tinggi asing harus mengikuti akreditasi BAN-PT (Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi), dari akreditasi ini dapat ditentukan apakah perguruan tinggi asing tersebut layak beroperasi di Indonesia atau tidak.

- c. Lokasi tertentu (daerah strategis).

Ketentuan ini terdapat dalam ketentuan Pasal 90 ayat 3, Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Dan ketentuan Pasal 12 ayat 3 huruf j, PERMENRISTEKDIKTI No. 50 Tahun 2015 tentang Pendirian dan Pembubaran Perguruan Tinggi.

Lokasi penempatan perguruan tinggi asing perlu diatur, dilihat dari daerah dengan tingkat partisipasi pendidikan tinggi yang besar. Sehingga perguruan tinggi asing dapat memaksimalkan potensi yang dimiliki. Sejah ini daerah yang diizinkan untuk pengoperasian perguruan tinggi asing ada 5 daerah, yaitu Jakarta, Bogor, Bandung, Yogyakarta, serta Medan.

---

<sup>9</sup> Situs Kompas, Perguruan Tinggi Asing Peluang atau Ancaman (<https://edukasi.kompas.com/read/2012/09/06/10410617/Perguruan.Tinggi.Asing.Peluang.atau.Ancaman>.) diakses pada 4 September 2018.

- d. Program studi *Science, Technology, Engineering, Mathematic* (STEM).

Terdapat dalam ketentuan yang sama seperti huruf c diatas, Pasal 90 ayat 3, Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi dan Pasal 12 ayat 3 huruf j, PERMENRISTEKDIKTI No. 50 Tahun 2015 tentang Pendirian dan Pembubaran Perguruan Tinggi.

Dilihat dari pemilihan program studi *Science, Technology, Engineering, Mathematic* (STEM), pemerintah memiliki prioritas untuk memajukan pengetahuan bangsa dalam bidang IPTEK, mengingat perkembangan globalisasi tidak dapat dipisahkan dari perkembangan teknologi yang semakin canggih pula. Diharapkan melalui pemilihan program studi prioritas ini, Indonesia dapat mengejar perkembangan ilmu pengetahuan dan bersaing dengan negara-negara maju.

- e. Investasi asing maksimal 49 persen.

Syarat yang terakhir dalam pengoperasian pendidikan tinggi asing di Indonesia adalah pengaturan tentang kepemilikan modal asing atau investasi asing. Investasi sendiri digolongkan menjadi 3 bidang usaha, yaitu bidang usaha terbuka, bidang usaha tertutup, dan bidang usaha terbuka dengan persyaratan.<sup>10</sup> Pendidikan tinggi merujuk pada

PERPRES no. 77 tahun 2007 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal masuk golongan bidang usaha terbuka dengan persyaratan, artinya bidang usaha pendidikan diperbolehkan untuk diusahakan sebagai kegiatan penanaman modal. Modal disini bisa dari dalam negeri maupun dari modal asing.

## 2. Latar belakang dikeluarkannya Aturan-aturan Pengoperasian Perguruan Tinggi Asing Sebelum *Schedule of Commitment*.

Sejarah peraturan perundang-undangan Indonesia menunjukkan bahwa penyelenggaraan pendidikan tinggi di Indonesia selalu berkaitan dengan ideologi negara dan keadaan masyarakat pada masa tersebut<sup>11</sup>. Sebagai bangsa yang tidak mungkin mengisolasi diri dari dunia Internasional. Pada era globalisasi sekarang ini, UUPT dibuat dengan latar belakang antara lain untuk meningkatkan daya saing bangsa dalam menghadapi globalisasi di segala bidang<sup>12</sup> 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

<sup>10</sup> Pasal 12 Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal

<sup>11</sup> Simamora Anggiat, dkk, *Op.cit*, hlm. 72

<sup>12</sup> Konsideran Undang-Undang No.12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

berbudaya untuk kepentingan bangsa<sup>13</sup>.

Kondisi masyarakat yang belum sepenuhnya siap dapat menjadi latar belakang kenapa pemerintah belum membuat *schedule of commitment* Indonesia di bidang pendidikan. Ketahanan mental bangsa wajib diperkuat dalam menghadapi isu globalisasi yang membawa isu liberalisasi pendidikan khususnya. Sehingga masyarakat Indonesia tidak tercabut dari akar budayanya, sekaligus berperan aktif di dunia internasional.<sup>14</sup>

Pasal 65 ayat 4 Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dapat menjadi landasan untuk mencegah hilangnya budaya Indonesia, Pasal tersebut berbunyi:

“Kegiatan pendidikan yang menggunakan sistem pendidikan negara lain yang diselenggarakan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Pasal ini mengakomodasi masuknya perguruan tinggi asing dengan tujuan memenuhi hak konstitusional masyarakat atas pendidikan yang bermutu dengan tetap menjawab tantangan arus liberalisasi pendidikan yang besar. Sehingga dalam rangka terjadinya

*transfer of knowledge and culture* penyelenggaraannya tetap diharuskan melalui kerja sama dengan perguruan tinggi Indonesia.

Tidak hanya dampak dari globalisasi serta liberalisasi pendidikan saja yang menjadi perhatian. Muncul privatisasi dan otonomi pendidikan tinggi juga mempengaruhi pemerintah belum siap membuat *schedule of commitment* di bidang pendidikan dalam GATS. Otonomi pendidikan tinggi membawa implikasi hak dan kewajiban perguruan tinggi negeri dan swasta untuk mengatur pengelolaannya sendiri termasuk mencari sumber-sumber pendapatan guna menghidupi diri.<sup>15</sup>

Konsekuensi logis dari otonomi pendidikan tinggi adalah perguruan tinggi berusaha mencari strategi guna menjaring mahasiswa baru untuk mendatangkan dana. Privatisasi dan otonomi pendidikan tinggi dikhawatirkan akan membebankan atau bahkan menutup akses bagi calon mahasiswa kalangan tidak mampu dan menurunkan komitmen serta mutu pendidikan tinggi.<sup>16</sup>

Dilihat dari latar belakang tersebut, wajar bila Indonesia belum mengajukan *schedule of commitment* ke WTO. Faktor eksternal dari isu globalisasi serta isu liberalisasi pendidikan tinggi dan faktor internal dari kesiapan masyarakat Indonesia menghadapi budaya asing menjadi perhatian khusus bagi pemerintah. Privatisasi

<sup>13</sup> Pasal 5 huruf a, Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.

<sup>14</sup> M. Tajudin Nur, “Liberalisasi Pendidikan: Sebuah Wacana Kontroversial”, *Jurnal Visi Ilmu Pendidikan*, Universitas Tanjungpura, hlm. 13

<sup>15</sup> Anita Lee, “Pendidikan dalam Dinamika Globalisasi”, *Pendidikan Manusia Indonesia*, Kompas, Desember 2004, hlm. 228

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 229

dan otonomi perguruan tinggi di Indonesia juga turut menjadi faktor, sehingga persaingan perguruan tinggi semakin ketat.

**B. Muatan *Schedule of Commitment* untuk Perdagangan Jasa Perguruan Tinggi Asing di Indonesia Berdasarkan Prinsip *Market Access* dan *National Treatment*.**

**1. Model Penyediaan Pendidikan Tinggi Asing di Indonesia.**

Dalam penyediaan jasa pendidikan tinggi asing di Indonesia, WTO telah mengidentifikasi 4 model yang dapat diterapkan<sup>17</sup>, yaitu *cross-border supply*, *consumption abroad*, *commercial presence*, dan *presence of natural persons*. Berikut adalah penerapan model-model tersebut serta analisis singkat mengenai dampak bagi perkembangan jasa pendidikan tinggi asing di Indonesia:

a. Model I; *Cross-border Supply*.

Model ini tersedia dengan cara dimana konsumen (mahasiswa/peserta didik) membeli jasa pendidikan tinggi dari PTA yang berada diluar negeri tanpa harus meninggalkan negaranya. Salah satu penerapannya dengan menawarkan kuliah-kuliah melalui jaringan internet, *online-degree*, *e-education*, *virtual universities*, serta program lain bagi mahasiswa yang ada di Indonesia oleh institusi pendidikan tinggi luar negeri.

Kekurangan dari model ini adalah sulitnya melakukan pengawasan terhadap mutu pendidikan<sup>18</sup>, selain itu karena berlangsungnya di dunia maya maka pemerintah sulit melakukan kontrol terhadap pengakuan formal peserta didik model ini. Faktor aksesibilitas internet menjadi penentu utama, apabila mendapat kemudahan dalam menjangkau internet maka konsumen (mahasiswa/peserta didik) dengan mudah pula meningkatkan pengetahuan serta keterampilan, namun kemudahan mengakses internet masih relatif terbatas. Keterbatasan akses internet inilah yang menyebabkan peminat masih sebatas dari kota-kota besar atau ibukota provinsi.

b. Model II; *Consumption abroad*.

Model ini tersedia dengan cara mahasiswa “membeli” jasa pendidikan tinggi dari perguruan tinggi asing yang berada di luar negeri. Sehingga model ini mengakibatkan terjadinya perpindahan konsumen (mahasiswa/peserta didik) dari Indonesia ke luar negeri, tempat dimana perguruan tinggi asing berasal. Sebelum adanya GATS, model ini sudah dilakukan sejak dahulu dan merupakan model

<sup>17</sup> Artikel 1 paragraf 2 GATS

<sup>18</sup> Jane Knight, “*Higher Education Crossing Border, 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, UNESCO, 2006), hlm. 30

yang paling banyak dilakukan di dunia.<sup>19</sup>

Anggapan bahwa kualitas pendidikan luar negeri lebih maju daripada kualitas pendidikan dalam negeri menjadi penyebab utama mahasiswa atau peseta didik rela jauh-jauh untuk menuntut ilmu. Model ini memiliki keuntungan karena mahasiswa langsung memperoleh alih pengetahuan dari negara maju yang merupakan banyak sumber dari berbagai ilmu pengetahuan. Kelemahan mencolok dari model II yaitu biaya yang relatif mahal untuk dapat menimba ilmu dan hidup di luar negeri, sehingga hanya mahasiswa dan peserta didik dari kalangan tertentu yang dapat melakukan model ini.

c. Model III; *Commercial presence*.

Model ini tersedia dengan cara mahasiswa membeli jasa pendidikan tinggi dari perguruan tinggi asing yang berada di dalam negeri. Sehingga *mode of supply* ini mengakibatkan terjadinya perpindahan penyedia jasa pendidikan tinggi dari luar negeri ke Indonesia. Salah satu cara penerapan *commercial presence* melalui kerjasama dalam bentuk pembukaan kampus cabang (*branch campus*), sistem *franchise*,

*satellite campus*, dan *twinning agreement*.<sup>20</sup>

Kelebihan *mode of supply* model III ini adalah anggapan bahwa biaya kuliah tidak akan semahal jika dibandingkan dengan model sebelumnya yang mengharuskan mahasiswa ke negara asal perguruan tinggi bersangkutan. Sehingga peminat model ini tidak hanya dari mahasiswa kalangan atas saja, melainkan dari kalangan tengah juga yang sebelumnya merupakan pangsa pasar dari perguruan tinggi dalam negeri (PTN dan PTS). Dipastikan apabila pengaturan pengoperasian pendidikan tinggi asing di Indonesia belum kuat maka akan mengancam eksistensi perguruan tinggi dalam negeri, mengingat kualitas sumber daya, penerapan teknologi, sumber daya serta hal lain dalam menunjang pendidikan yang ditawarkan perguruan tinggi asing tersebut lebih baik. Akibat lain dari masuknya perguruan tinggi asing yaitu masuknya nilai-nilai budaya baru yang tidak selaras dengan nilai-nilai luhur bangsa sebelumnya.

d. Model IV; *Presence of Natural Persons*.

Penerapan model ini dalam bidang pendidikan tinggi dengan modus dimana mahasiswa atau konsumen mendapat jasa pendidikan tinggi dari tenaga pendidik atau kependidikan asing yang hadir

<sup>19</sup> *Loc.cit.*

<sup>20</sup> Simamora Anggiat, dkk, *Op.cit*, hlm. 80

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.<sup>21</sup>

Hadirnya *mode of supply* keempat ini menarik banyak peminat bagi dari mahasiswa dalam negeri. Walaupun sisi penguasaan konten keilmuan tenaga pendidik dari luar negeri tidak berbeda jauh dibanding tenaga pendidik dari dalam negeri, tetapi aspek kemampuan berkomunikasi dalam bahasa Inggris akan menjadi daya tarik tersendiri dalam persaingan pendidikan tinggi yang semakin ketat.<sup>22</sup> Sama seperti halnya model III, model IV juga diikuti dengan masuknya nilai-nilai baru yang dibawa oleh tenaga pengajar yang mungkin akan merubah nilai-nilai luhur bangsa.

Sebenarnya Indonesia sudah mengakomodir ketentuan untuk keempat model penyediaan pendidikan tinggi asing ini melalui beberapa peraturan perundang-undangan, hanya saja di dalam peraturan tersebut tidak secara konkrit disebutkan 4 model penyediaan diatas serta bagaimana penyelenggaraannya di Indonesia. Khususnya dalam mode 3 *Commercial Presence*, dapat dilihat bahwa Indonesia mengizinkan

adanya pembukaan perguruan tinggi asing di dalam negeri dengan peraturan Permendikbud Nomor 14 tahun 2014 tentang Kerja sama perguruan tinggi Pasal 12 mengenai kerja sama di bidang akademik dimana memiliki fungsi pengembangan pendidikan itu sendiri dan Pasal 33 mengenai kerja sama di bidang non-akademik yang bertujuan untuk pengembangan bisnis diantara kedua belah pihak melalui penanaman asset atau modal. Kerjasama dimana ada penanaman asset atau modal dari asing diatur pula dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman modal, yang mana penanaman modal asing di dalam negeri harus dalam bentuk perseroan terbatas, sehingga perguruan tinggi yang akan bekerjasama dengan perguruan tinggi asing harus sudah berbadan hukum berbentuk perseroan terbatas.

Pada dasarnya bentuk kerjasama antara perguruan tinggi asing dengan perguruan tinggi dalam negeri adalah kemitraan, karena menurut Undang-Undang nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil dapat dikatakan kerjasama antara usaha kecil (negara dengan pendidikan tinggi yang belum mumpuni) dengan usaha menengah atau usaha besar (negara dengan pendidikan tinggi yang sudah mumpuni) disertai pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah atau usaha besar dengan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan. Sehingga perjanjian diantara mereka dan penyesuaian kerjasama yang dilakukan diantara 4 model tersebut tergantung masing-masing pihak bersangkutan

---

<sup>21</sup> *Loc.cit*

<sup>22</sup> M Tajudin Nur, *Op.cit*, hlm. 9

menjalankan MoU (*Memorandum of Understanding*) berdasarkan Permendikbud Nomor 14 tahun 2014 tentang Kerja sama Perguruan Tinggi.

## 2. Penerapan muatan *Schedule of Commitment* berdasarkan prinsip *Market Access* dan *National Treatment*.

Ketentuan GATS terkait *market access* dan *national treatment* adalah dasar hukum dimana negara anggota WTO dapat membuat *specific commitments* dalam layanan pendidikan. Oleh karena itu, *schedule of commitments* masing-masing negara terdiri dari komitmen pada *market access* dan *national treatment* sehubungan dengan empat model pasokan perdagangan dalam layanan pendidikan. Untuk masing-masing dari empat model pasokan perdagangan dalam layanan pendidikan, setiap negara anggota WTO harus mendaftarkan satu per satu dalam *schedule of commitments* mereka, tindakan pembatasan yang akan diambilnya layanan pendidikan yang berasal dari negara anggota lain.<sup>23</sup>

*Market access* merupakan komitmen suatu negara untuk memberi akses kepada penyedia jasa asing untuk beroperasi di dalam negeri sesuai dengan *modes of supply* yang dikehendaki. Pemberian komitmen tersebut bersifat sukarela, bukan *obligatory* (keharusan), karena negara bersangkutan mempunyai wewenang penuh dalam menentukan

sejauh mana liberalisasi pada sektor tersebut dilakukan (*bottom up approach*). Jika *Market Access* atas pendidikan tinggi tersebut sudah diberikan maka semua perguruan tinggi asing 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 perguruan tinggi asing dari Malaysia, China dan negara anggota WTO lainnya dapat juga beroperasi di Indonesia. Konsekuensinya adalah bahwa Indonesia tidak boleh membuat peraturan yang membatasi jumlah perguruan tinggi asing, nilai transaksi, jumlah dosen atau asing dan modal asing, kecuali batasan-batasan tersebut sudah tercantum sebelumnya dalam *schedule of commitment*.<sup>24</sup>

Selain kewajiban untuk memberikan perlakuan yang sama kepada seluruh perguruan tinggi asing, negara yang sudah memberi komitmen juga harus memperlakukan sama perguruan tinggi asing tersebut dengan perguruan tinggi domestic berdasarkan prinsip *national treatment*. Sebagai contoh, jika Indonesia memberi subsidi kepada perguruan tinggi Indonesia, subsidi juga harus diberikan kepada semua perguruan tinggi asing sesuai dengan prinsip *most favoured nation*.

Untuk menjaga kepentingan nasional, masing-masing negara anggota dapat membuat aturan-aturan (*domestic regulation*) perihal

<sup>23</sup> Jian Xu, "WTO Members' Commitment in Education Services", *International Educational Studies* Vol. 2 No. 2, May 2009, hlm. 38

<sup>24</sup> Artikel 16 paragraf 2 GATS

perdagangan jasa tersebut. Namun kemudian hal ini menimbulkan masalah karena *domestic regulation* yang dibuat satu negara dapat dianggap sebagai *barriers* oleh negara lain. Ketentuan Pasal 90 Ayat (4) Undang-Undang Pendidikan Tinggi yang mewajibkan perguruan tinggi asing harus nirlaba dan diselenggarakan dengan bekerjasama dengan perguruan tinggi Indonesia merupakan satu contoh *domestic regulation* yang bersifat *barriers* karena dengan ketentuan tersebut maka perguruan tinggi asing yang *for profit* tidak dapat beroperasi di Indonesia.

GATS telah menetapkan bahwa persyaratan yang ditetapkan di dalam *domestic regulation*<sup>25</sup> harus didasarkan kompetensi, kemampuan *mensupply*; dan jaminan atas kualitas jasa, bukan untuk tujuan pelarangan perdagangan jasa tersebut. Salah satu contoh persyaratan yang relevan dengan ketentuan ini adalah adanya persyaratan bahwa perguruan tinggi asing yang dapat beroperasi di Indonesia harus terakreditasi. Persyaratan Akreditasi bukan untuk menghalangi perguruan tinggi asing masuk ke Indonesia tetapi untuk menjamin kualitas perguruan tinggi tersebut.

Indonesia memiliki konsekuensi sebagai negara anggota WTO yang meratifikasi perjanjian dengan Undang-undang No. 7 tahun 1994 untuk melaksanakan segala ketentuan dan prinsip yang ada di dalam GATS. Indonesia juga perlu mengklasifikasikan bidang-bidang hukum mana saja yang terkena

pengaruh oleh GATS untuk selanjutnya dihapus, dimodernisasi, diperbaiki, ditingkatkan atau diadakan ketentuan yang baru sama sekali sesuai dengan ketentuan GATS.<sup>26</sup>

Indonesia di dalam *Initial Offer* yang disampaikan pada April 2005 telah mengajukan proposal menyangkut liberalisasi jasa pendidikan tinggi, sebagaimana menunjukkan bahwa perguruan tinggi asing yang ingin masuk ke Indonesia harus memenuhi persyaratan sebagaimana dicantumkan di dalam *General conditions*, sedangkan pada *national treatment limitation* batasan yang dicantumkan pemerintah adalah *unbound* menunjukkan bahwa pemerintah tidak terikat pada ketentuan yang menyangkut prinsip *National Treatment*. Dengan demikian pemerintah tidak berkewajiban untuk memperlakukan perguruan tinggi asing 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

---

<sup>25</sup> Artikel VI paragraf 4 GATS

---

<sup>26</sup> 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, Soefmedia, Jakarta, 2010, hal. 352

*progressive liberalization* di dalam GATS mengharuskan negara-negara anggota untuk secara bertahap mengurangi bahkan menghilangkan segala *barriers* yang tidak penting dalam perdagangan jasa termasuk pendidikan tinggi.<sup>27</sup> Negara-negara yang perguruan tingginya sudah mapan akan meminta (*request*) Indonesia untuk menghapus *barriers* tersebut. Sesuai dengan prinsip *transparency* 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.

Memberi akses yang lebih luas pada masuknya perguruan tinggi asing di Indonesia (liberalisasi pendidikan tinggi) dengan menggunakan UU Sistem Pendidikan Nasional 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 *barrier*.

Tabel 1. 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	Artikel XVI paragraf 2 huruf c GATS
2.	Penyelenggaraan pendidikan tinggi wajib bersifat badan hukum nirlaba.	Pasal 90 ayat 4 huruf a	Artikel XVI paragraf 2 huruf e GATS
3.	Mengutamakan dosen WNI.	Pasal 90 ayat 4 huruf d	Artikel XVI paragraf 2 huruf d
4.	Mengikuti standar nasional pendidikan.	Pasal 161 Ayat 3 huruf (b) PP No.17 tahun 2010	Artikel XVI paragraf 1 GATS

<sup>27</sup> Sefriani, *Op.cit*, hlm. 140

5.	Mengikuti akreditasi oleh BAN-PT.	Pasal 161 Ayat 3 huruf (d) PP No.17 tahun 2010	Artike 1 XVI paragraf 1 GATS
6.	Mengikuti sertakan dosen WNI paling sedikit 30%.	Pasal 161 Ayat 7 PP No.17 tahun 2010	Artike 1 XVI paragraf 2 huruf d GATS
7.	Mengikuti sertakan tenaga kependidikan WNI paling sedikit 80%.	Pasal 161 Ayat 8 PP No.17 tahun 2010	Artike 1 XVI paragraf 2 huruf d GATS

Ketentuan GATS adalah bahwa *domestic regulation* harus didasarkan kompetensi, kemampuan *mensupply*; dan jaminan atas kualitas jasa<sup>28</sup>, maka persyaratan dalam hal prosedur perijinan bukan untuk tujuan pelarangan perdagangan jasa tersebut, pada sisi lain, jika ketentuan-ketentuan tersebut diharmonisasi dengan ketentuan GATS akan mengakibatkan komersialisasi pendidikan nasional dan hal tersebut bertentangan dengan hakikat pendidikan tinggi Indonesia sebagai *mission of state* atau layanan

public dalam rangka mecerdaskan kehidupan bangsa.<sup>29</sup>

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 Sistem Pendidikan Nasional. Hingga saat ini Indonesia belum mempunyai payung hukum untuk itu maka sebagai dampak dari keanggotaan Indonesia di dalam WTO yang tunduk pula dengan ketentuan 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 mecerdaskan kehidupan bangsa, dan undang-undang industri pendidikan tinggi yang mengatur perdagangan jasa pendidikan tinggi yang sesuai dengan segala ketentuan GATS. 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 Sistem Pendidikan Nasional memberi peluang adanya pendidikan tinggi diluar Sistem Pendidikan Nasional. Dengan adanya pengelompokan

<sup>28</sup> Artikel VI paragraf 4 GATS

<sup>29</sup> Alinea IV Pembukaan UUD 1945 Republik Indonesia

(*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

Latar belakang dikeluarkannya aturan-aturan pengoperasian perguruan tinggi asing sebelum dibuat *schedule of commitment* dapat dilihat dari 2 sisi. Pertama, sisi dimana Indonesia butuh landasan yuridis yang kuat terlebih dahulu, berupa aturan-aturan dari dalam negeri yang memberikan syarat-syarat pengoperasian perguruan tinggi asing tersebut dalam rangka meningkatkan daya saing bangsa menghadapi arus globalisasi. Diharapkan aturan-aturan fundamental ini berdampak pada berkembangnya potensi mahasiswa melalui *transfer of knowledge* dari akses pendidikan tinggi asing.

Kedua, sisi dimana pemerintah mempersiapkan aturan ini sebagai perlindungan terhadap kepentingan bangsa. Masuknya arus globalisasi yang disertai liberalisasi pendidikan memaksa Indonesia harus memiliki peraturan yang kuat dalam rangka melindungi budaya bangsanya sendiri. Kekhawatiran masyarakat akan terkikisnya budaya dalam negeri dengan budaya baru yang dapat masuk melalui perguruan tinggi asing harus dijawab dalam peraturan pengoperasian tersebut. Terlebih lagi persaingan perguruan tinggi asing dengan perguruan tinggi dalam negeri dengan terjadinya

privatisasi dan otonomi pendidikan tinggi. Dampak dari persaingan tersebut adalah kemungkinan membebankan atau bahkan menutup akses mahasiswa dari kalangan tidak mampu.

Sehingga wajar bila pemerintah Indonesia merasa belum siap dalam mengajukan *schedule of commitment* ke WTO dalam hal jasa pendidikan (*education service*) khususnya jasa pendidikan tinggi.

Indonesia memang belum mengajukan *schedule of commitment* untuk perdagangan jasa perguruan tinggi, namun muatan *schedule of commitment* berdasarkan *market acces* dan *national treatment* terdapat dalam aturan Indonesia terhadap APEC dan *Conditional Initial Offer* Indonesia di WTO. Sehingga kedua prinsip dapat dilihat penerapannya dalam aturan-aturan dalam negeri Indonesia. Penerapan kedua prinsip ini juga terkait dengan *modes of supply*. Merujuk pada *Conditional Initial Offer*, untuk mode 1 dan 2 Indonesia tidak membatasi sama sekali mengenai pembatasan dalam *market acces* maupun *national treatment*. Sedangkan mode 3 dan 4, Indonesia mengajukan status *unbound* yang berarti Indonesia tidak berkewajiban menerapkan *market acces* dan *national treatment* untuk mode tersebut.

Dilihat dari peraturan dalam negeri, Indonesia dapat dianggap memberikan *barrirers* dalam pemberian akses masuknya perguruan tinggi asing, maka peraturan tersebut harus diharmonisasi dengan ketentuan GATS. Pada sisi lain, apabila peraturan ini diharmonisasi dengan ketentuan GATS, maka



mengakibatkan komersialisasi pendidikan yang bertentangan dengan hakikat pendidikan tinggi Indonesia sebagai layanan publik untuk mencerdaskan bangsa sehingga terjadi ketidak pastian hukum.

## V. DAFTAR PUSTAKA

### Buku Literatur

Priyono Joko, Hukum Perdagangan Jasa (GATS/WTO), (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010)

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization*

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2014 tentang Perdagangan

Peraturan Presiden Nomor 77 tahun 2007 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan

Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

Permenristekdikti Nomor 50 tahun 2015 tentang Pendirian dan Pembubaran Perguruan Tinggi

Permendikbud Nomor 14 tahun 2014 tentang Kerja Sama Perguruan Tinggi

### Peraturan Internasional

General Agreement on Trades in Service (GATS)

### Jurnal

Sofian Effendi, GATS dan Liberalisasi Pendidikan Tinggi, (Yogyakarta: Artikel di Seminar Nasional Tantangan Liberalisasi Pendidikan Tinggi, 2005)

Anggiat Simamora, Bismar Nasution, Suhaidi dan Mahmud Siregar, Liberalisasi Pendidikan dalam Kerangka GATS : Kajian Hukum Terhadap Pendirian Perguruan Tinggi Asing di Indonesia, Medan: USU Law Journal, Vol. II No. 1, 2014

Hartiana Alberta, Prinsip-prinsip GATS terhadap Perdagangan Jasa Perguruan Tinggi, Bali: Udayana Master Law Jurnal Vol. 5, No. 4, 2016

Sefriani, Pengaturan Perdagangan Jasa Internasional dalam GATS/WTO, Jurnal Hukum No. 28 Vol. 12, 2005

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)

Nur M. Tajudin, Liberalisasi Pendidikan: Sebuah Wacana Kontroversial, Tanjungpura: Jurnal Visi Ilmu Pendidikan, Universitas Tanjungpura, 2009

Lee Anita, "Pendidikan dalam Dinamika Globalisasi", Pendidikan Manusia Indonesia, (Kompas, Desember 2004)

Xu Jian, WTO Members' Commitment in Education Services, International Educational Studies Vol. 2 No. 2, 2009

### Laporan

WTO Trade in Service Division, The General Agreement on Trade in Services An Introduction, 2013

Kementrian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia, Laporan Tahunan Pendidikan Tinggi tahun 2016, (Jakarta: 2016)

### Website

Situs Kompas, Perguruan Tinggi Asing Peluang atau Ancaman (<https://edukasi.kompas.com/read/2012/09/06/10410617/Perguruan.Tinggi.Asing.Peluang.atau.Ancaman>.) diakses pada 4 September 2018.

Situs Sindonews, Selamat Datang Universitas Asing, (<https://nasional.sindonews.com/read/1277825/144/selamat-datang-universitas-asing-1517281740>) diakses pada 8 September 2018