

# GATS DAN LIBERALISASI JASA PENDIDIKAN (Perspektif Hukum Perdagangan Internasional - Indonesia)

Venantia Sri Hadiaranti

Dosen Fakultas Hukum Unika Atma Jaya, Jakarta

## ABSTRACT

*Services have been admitted to be a commodity of international trade by the General Agreement on Trade in Services (GATS) at the Uruguay Round. However, in relation to that admittance, GATS did not make a clear definition about what the services means. Education is one of the twelve sorts of services offered to the member countries of the World Trade Organization (WTO).*

*Education and trade are two different things. Education World has a nuance of social culture which tends to be charitable services. On the other hand, trade deals with economy and business which tends to be commercial services. Unfortunately, from now on, the education and trade aspects have been living in the same space in GATS.*

*For Indonesia, to provide access to market for educational services trade requires a holistic preparation which includes human resources, legal rules, curriculum, way of dispute solution, and capital investment for competition.*

**Key-words:** Service, education, trade.

## ABSTRAKSI

Jasa mulai menjadi obyek perdagangan internasional sejak diakomodasi oleh *General Agreement Trade in Services (GATS)* dalam *Uruguay Round*. Namun, GATS tidak memberi definisi yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan jasa. Pendidikan adalah salah satu dari dua belas macam jenis jasa yang ditawarkan diantara anggota *World Trade Organization (WTO)*.

Pendidikan dan perdagangan adalah dua hal yang sangat berbeda. Dunia pendidikan mempunyai nuansa sosial-budaya yang bersifat karitatif. Sedangkan, perdagangan adalah urusan ekonomi dan bisnis, yang mempunyai logika komersial. Namun di dalam GATS perbedaan itu dibuat menjadi tanpa jarak.

Untuk Indonesia, membuka akses pasar untuk perdagangan jasa pendidikan, membutuhkan persiapan yang holistik, mulai dari sumber daya manusia, perangkat hukum, kurikulum, sarana penyelesaian sengketa dan juga modal untuk bersaing.

**Kata kunci:** Jasa, pendidikan, perdagangan

## I PENDAHULUAN

Industri jasa memegang peranan penting dalam perekonomian dunia terutama dalam

beberapa dasawarsa terakhir ini. Di negara maju seperti Amerika Serikat, sektor jasa menyumbang sekitar dua pertiga dari *Gross Domestik*

*Product* (GDP) dan lebih dari 50% total pengeluaran konsumen dibelanjakan untuk komoditi jasa.<sup>1</sup> Berkembangnya sektor jasa di era globalisasi ini, didorong oleh beberapa faktor antara lain : (1) peningkatan kompleksitas kehidupan sehingga banyak orang membutuhkan jasa pengacara, dokter pribadi, ahli gizi, dan lain-lain; (2) waktu luang yang semakin banyak sehingga memunculkan banyak jenis jasa baru, seperti bisnis perjalanan wisata, kursus-kursus, pelatihan singkat, dan sebagainya; (3) produk-produk yang dibutuhkan dan dihasilkan oleh dunia industri semakin kompleks, sehingga jasa instalasi, pelatihan, konsultasi, reparasi semakin diperlukan; (4) perubahan teknologi yang berlangsung semakin cepat dan dalam banyak hal menggantikan sumber daya manusia, seperti jasa perbankan yang menghadirkan ATM (*Automatic Teller Machine*) bagi pelanggannya.

Jasa mulai menjadi obyek perdagangan internasional sejak diakomodasi oleh *General Agreement Trade in Services (GATS)*, salah satu hasil kesepakatan pertemuan Uruguay Round 2 tahun 1994. Sejak saat itu jasa menjadi komoditi perdagangan internasional, yang sebelumnya hanya jenis barang. Jenis jasa apa yang diperdagangkan, tidak dijelaskan oleh GATS secara lengkap. Terdapat duabelas jenis jasa yang ditawarkan di antara anggota *World Trade Organization (WTO)*, termasuk pendidikan.

Sejak pendidikan menjadi komoditi perdagangan,<sup>3</sup> mengarahkan orang pada bentuk pendidikan yang lebih "internasional" atau "universal". Hal ini disebabkan karena makin terbukanya hubungan antar Negara, adanya

kebutuhan untuk mengejar ketertinggalan dalam percaturan dunia internasional, dan sebagai dampak dari perkembangan-perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Pendidikan dalam konteks sosial kemasyarakatan, merupakan suatu proses penyadaran dan peningkatan kemampuan seseorang untuk dapat menjawab tantangan hidupnya, baik sekarang maupun di masa yang akan datang. Dapat diartikan di sini bahwa pendidikan merupakan suatu proses yang sifatnya abstrak, yang diangkat ke dalam suatu sistem, dan baru dapat dinikmati oleh panca indra, setelah dibeli dan dikonsumsi.

Dalam lembaran sejarah pendidikan di Indonesia, dikenal bentuk-bentuk pendidikan asli, yang muncul dari kebutuhan masyarakat pada zamannya. Misalnya, pondok pesantren, surau, sekolah rakyat dan lain sebagainya. Bentuk-bentuk ini (sebagian) hampir dilupakan orang, dan orang mulai memilih pendidikan yang lebih moderen, yang sifatnya internasional, ditinjau dari sarana dan prasarannya. Misalnya, manajemennya, kurikulum, bahasa pengantar, para pengajarnya, sertifikat yang diakui secara internasional, bahkan penyediaan lapangan pekerjaan di perusahaan-perusahaan PMA. Dengan perkembangan ini, kini orang mulai cenderung menjadikan pendidikan sebagai suatu kebutuhan pribadi. Karena kebutuhan ini, dan didukung kemampuan finansial, dan perkembangan jenis jasa tersebut, orang mulai memilih pendidikan yang dibutuhkan dan dianggap dapat memenuhi kepuasannya, baik dari sudut jenis ilmu, mutu, maupun sarana pendidikan yang diberikan.

Dunia pendidikan dan perdagangan adalah

dua hal yang berbeda. Sebagaimana dijelaskan di atas, pendidikan mempunyai nuansa sosial-budaya, sedangkan perdagangan adalah urusan ekonomi dan bisnis, dan oleh karena itu mempunyai logika komersial. Meliberalisasi jasa pendidikan dalam perdagangan multilateral adalah menempatkan pendidikan pada sebuah kegiatan yang bertumpu pada investasi modal, yang dapat diakses oleh masyarakat global yang diformalkan oleh organisasi internasional, WTO. Tanpa investasi modal dalam perdagangan bebas tidak dapat diharapkan ada persaingan yang sehat dan jujur di antara negara-negara anggota. Sedangkan pelayanan jasa pendidikan, khususnya di Indonesia, adalah jenis pelayanan untuk kepentingan umum (publik) sebagai konsekuensi logis dari kewajiban negara mengemban tujuan negara memproklamirkan kemerdekaan, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, yang akhirnya diharapkan dapat mensejahterakan rakyat banyak.

Dari penjelasan di atas, diketahui bahwa pendidikan dan perdagangan berbeda prinsip dan tujuannya, namun dalam era globalisasi, perbedaan ini dibuat menjadi tanpa jarak dan dapat bersinergi satu dengan lainnya. Namun, ada kekhawatiran di kalangan pengelola pendidikan baik pemerintah maupun swasta bahwa dengan meliberalisasi pendidikan akan terjadi beberapa hal seperti: (1) persaingan tidak seimbang antara pelaku pasar lokal dan internasional; (2) biaya pendidikan akan semakin tinggi; (3) jurang pemisah antara masyarakat miskin dan kaya menjadi semakin besar; dan (4) nasionalisme yang akhirnya ada di dalam nilai-nilai budaya bangsa sebagai perekat kesatuan dan persatuan

akan terkikis dan lenyap.

Membuka akses pasar untuk jenis jasa pendidikan dalam perdagangan internasional, membutuhkan modal, juga menuntut persiapan sarana dan prasarana yang memadai, mulai dari tersedianya sumber daya manusia, perangkat hukum, kurikulum yang bernuansa internasional, sarana penyelesaian sengketa dan juga investasi yang diperlukan untuk bersaing. Di samping itu, ada kendala lain, yaitu pendapat masyarakat yang pro dan kontra terhadap liberalisasi jasa pendidikan. Bagi masyarakat yang pro, karena Indonesia sudah menjadi anggota WTO, sudah seharusnya juga terlibat dengan segala kegiatan dan semua peraturan yang berlaku. Sebaliknya, ada pendapat bahwa pendidikan bukan barang dagangan. Pendidikan mempunyai dasar filosofi membangun bangsa. Fakta dan realitas dari keadaan ini, menimbulkan fobia bagi mereka yang berkecimpung dalam dunia pendidikan baik pemerintah atau swasta, kalau Indonesia membuka akses pasar sektor pendidikan sebagai komoditi perdagangan internasional.

Merujuk pada uraian di atas, ingin dikaji dua permasalahan berikut: *pertama*, apakah yang dimaksud dengan "jasa" dalam perspektif Hukum Dagang Internasional?; *ke dua*, apa yang harus dilakukan Indonesia sebagai anggota WTO menanggapi desakan dunia perdagangan internasional/multilateral untuk meliberalisasi jasa pendidikannya?

## II. PEMBAHASAN

### A. Awal Sejarah Perdagangan Multilateral

Setelah Perang Dunia II usai, hampir

sebagian besar perekonomian dunia mengalami kehancuran. Hal ini ditandai dengan tingginya jumlah pengangguran, inflasi yang tak terkendali, kelaparan dan kemiskinan merajalela. Atas inisiatif beberapa negara pemenang perang, Amerika dan sekutunya, melalui *United Nations Monetary and Financial Conference* di Bretton Woods Hampshire, Amerika Serikat, membentuk tiga pilar untuk membangun perekonomian dunia kembali. Ketiga pilar pendukung perekonomian dunia itu adalah (1) Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund* atau IMF), sebagai penyedia bantuan dana jangka pendek bagi negara-negara yang mengalami kesulitan neraca pembayaran agar tercipta stabilitas moneter dan nilai tukar; (2) Bank Dunia (*International Bank for Reconstruction and Development*) sebagai penyedia dana jangka panjang untuk membangun perekonomian negara-negara yang membutuhkan; (3) Membentuk Organisasi Perdagangan Internasional (*International Trade Organization* atau ITO) sebagai lembaga yang berwenang mengatur perdagangan internasional yang bebas dan terbuka.<sup>4</sup>

Perlu diketahui bahwa ITO, yang diharapkan sebagai pilar ketiga di bawah lembaga khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan sudah dipersiapkan cukup matang, tidak disetujui oleh Amerika Serikat, karena Congress<sup>5</sup> memberi mandat pemerintah Amerika Serikat hanya untuk merundingkan penurunan tarif bilateral dan bukan pembentukan suatu lembaga yang berwenang mengatur perdagangan internasional. Sebagai pengganti *International Trade Organization* (ITO) yang gagal dibentuk, pada 1947

beberapa negara seperti Australia, Belgia, Prancis, Luxemburg, Belanda, Inggris termasuk Amerika Serikat, membentuk GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Sejak saat itu perdagangan internasional secara multilateral diakomodasi oleh GATT yang mengatur tentang ekspor-impor barang. GATT, kemudian, terbukti sebagai satu-satunya instrumen paling efektif dalam proses liberalisasi perdagangan dunia yang berlangsung sejak tahun 1948 hingga terbentuknya *World Trade Organization* (WTO) pada tahun 1995. Sistem perdagangan multilateral yang diakomodasi oleh GATT6 ini kemudian ditingkatkan menjadi WTO yang mempunyai landasan institusional, yaitu *the principal contractual obligation*, dan landasan hukum, yaitu seluruh kesepakatan WTO merupakan kontrak yang mengikat anggotanya.

Komunikasi perdagangan di antara para anggota WTO mulai dari 1994 sampai dengan tahun 2005 dijabatani oleh sembilan putaran, yaitu: pertama Geneva Round tahun 1947; ke dua Annecy Round tahun 1949; ke tiga Tourquay Round dari tahun 1950-1951; ke empat Geneva Round tahun 1956; ke lima Dillon Round tahun 1960 – 1961; ke enam Kennedy Round tahun 1964 – 1967; ke tujuh Tokyo Round tahun 1973-1979; ke delapan Uruguay Round tahun 1986 – 1994; dan kesembilan, Doha Round, tahun 2001 sampai sekarang dan akan berakhir 2006.

Pada tahun 1994 dalam Putaran Uruguay disepakati bahwa bukan saja barang menjadi obyek perdagangan internasional tetapi juga "jasa" dan "hak". "Barang" diakomodasi oleh GATT, "jasa" oleh *General Agreement Trade in*

*Services* (GATS)<sup>7</sup>, dan "hak" oleh *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPs).<sup>8</sup> Selain tiga hal tersebut, ada dua bidang lain yang dibentuk, yaitu bidang investasi yang diakomodasi oleh *Trade-Related Investment Measures* (TRIMs) dan forum penyelesaian sengketa melalui *Dispute Settlement Body* (DSB).

Indonesia telah menjadi anggota dan meratifikasi GATS sejak kesepakatan dalam Putaran Uruguay tahun 1994 di Maroko Marakesh ditandatangani. Keanggotaan ini diratifikasi dengan Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1994. Dengan ratifikasi, Indonesia di samping menikmati hak sebagai anggota, wajib melaksanakan kesepakatan-kesepakatan dalam GATS termasuk yang berkenaan dengan penegakan hukum.

#### B. Liberalisasi Jasa Pendidikan

Beberapa negara anggota GATS terutama Amerika Serikat, Australia dan Jepang mendesak Indonesia membuka sektor jasa lebih luas lagi. Bidang perdagangan jasa yang diharapkan pintunya dibuka lebar adalah pendidikan.<sup>9</sup> Sampai saat ini Indonesia sudah membuka lima sektor jasa bagi perdagangan internasional, yaitu (1) telekomunikasi, (2) industri, (3) transportasi, (4) pariwisata, (5) jasa keuangan non bank dan bank.

Pendidikan di banyak negara seperti Indonesia, negara yang sedang berkembang, dianggap sebagai sesuatu yang menjadi tanggung jawab pemerintah yang harus diatur secara ketat dan tidak dapat dilepas pada mekanisme pasar. Prinsip dasar pendidikan sesuai dengan tujuan Negara Kesatuan Republik

Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan yang luhur ini merupakan kewajiban negara yang timbul dari hak warga-negara untuk mendapat pendidikan. Dasar hukum amanat ini dapat disimak dalam Undang-Undang Dasar 1945 (beserta amandemennya) bahwa usaha mencerdaskan bangsa langsung berkaitan dengan cita-cita kemerdekaan, yaitu pembentukan masyarakat adil dan makmur. Hal ini dapat ditelusuri pada Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, bercorak negara kesejahteraan (*welfare state*). Pasal 31 Ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa negara menjamin hak setiap warganegara untuk mendapat pendidikan. Pasal 31 Ayat (2) dan Pasal 28 E Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa setiap warganegara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Pasal 28 C Ayat (1) dan Pasal 28 E Ayat (1) UUD 1945 menggariskan bahwa pendidikan merupakan instrumen pengembangan diri manusia demi meningkatkan kualitas hidupnya dan kesejahteraan umat manusia.

Pendidikan dalam konteks pembangunan nasional mempunyai fungsi pemersatu bangsa, penyamaan kesempatan, dan pengembang diri. Tujuan akhir pendidikan diharapkan dapat membentuk manusia Indonesia yang akan memperkuat keutuhan bangsa dalam negara

kesatuan, dan memungkinkan setiap warga-negara untuk mengembangkan potensi yang dimiliki secara optimal.<sup>10</sup> Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat bahwa pendidikan di Indonesia masih mempunyai tujuan sosial, dan menjadi tugas dan tanggungjawab penuh pemerintah.

Komoditi jasa pendidikan merupakan hal penting dalam era globalisasi. Penting karena telah terbukti, bahwa selama ini menjadi obyek industri yang sangat menguntungkan negara-negara maju dan mendatangkan devisa yang tidak sedikit. Negara-negara maju telah mampu menciptakan pendidikan sebagai komoditi perdagangan baik bagi kebutuhan dalam negerinya maupun negara-negara lain terutama yang baru berkembang. Kemampuan ini tentunya tidak datang dalam waktu singkat. Pengalaman dan kemampuan mengelola pendidikan secara holistik ditambah modal investasi yang besar membuat jasa pendidikan dapat dijual dan ditawarkan kepada konsumen mancanegara. Indonesia sebenarnya telah merintis liberalisasi pendidikan walau masih dalam arti sempit dan prosentasenya masih kecil sekali. Sudah sejak lama Indonesia menjalin kerjasama secara bilateral dengan Malaysia, Amerika, Inggris, Jerman, Jepang, Australia, Belanda, dan India di bidang pendidikan tinggi. Misalnya, banyak orang asing yang studi di Indonesia. Pemerintah Indonesia maupun lembaga swasta mengirim tenaga pengajarnya ke negara-negara tersebut sebagai penerima tugas belajar, atau mengajar sebagai dosen tamu atau menjalin kerjasama dengan lembaga pendidikan luar negeri agar

mahasiswanya mendapat kesempatan meraih dua gelar (*twinning degree*) sekali gus. Namun, kemampuan itu masih terbatas dalam koridor kerja sama, atau persahabatan antar negara, belum sebagai komoditi dagang. Artinya, Indonesia belum menjadikan pendidikan dan mengemasnya sebagai komoditi dagang yang dapat ditawarkan, dijual dan bersaing dengan negara lain. Di samping mutu dan banyak hal lain yang belum memadai, pendidikan di Indonesia masih berada di bawah tanggungjawab penuh pemerintah yang sarat dengan subsidi.<sup>11</sup>

Prinsip utama liberalisasi perdagangan internasional adalah persaingan bebas. Persaingan bebas dibutuhkan dalam area perdagangan yang ditandai dengan beberapa prinsip yang harus ditaati oleh para anggotanya antara lain: prinsip *Most Favoured Nations* (MFN), yaitu perlakuan yang sama terhadap semua mitra dagang, lokal maupun internasional; *National Treatment*, yaitu perlakuan sama atas barang-barang impor dan lokal, paling tidak ketika barang impor masuk dalam pasar domestik; dan *Transparency*, yaitu semua negara anggota diwajibkan untuk bersifat terbuka/transparan terhadap berbagai kebijakan perdagangan sehingga memudahkan kegiatan perdagangan.

Meliberalisasi jasa pendidikan adalah membuka akses pasar bagi seluruh anggota GATS/WTO dan memasukan jasa pendidikan ke dalam pasar multilateral sebagai komoditi perdagangan. Menggabungkan pemahaman liberalisasi dan perdagangan internasional identik dengan perdagangan bebas antar negara dalam persaingan bebas. Perdagangan bebas

dalam persaingan bebas adalah suatu kondisi pertukaran barang dan jasa antar negara yang berlangsung tanpa hambatan. Pengertian hambatan dalam perdagangan internasional adalah hambatan yang berkaitan dengan tarif atau bea masuk, dan non tarif misalnya kuota, sertifikasi, peraturan-peraturan pemerintah, dan sebagainya. Dalam perdagangan bebas arus barang impor dan juga jasa serta hak lebih beragam, jumlah obyeknya lebih banyak, konsumen mempunyai lebih banyak pilihan, terciptanya persaingan antar produsen asing dan domestik, harga menjadi lebih murah dan bersaing, ada kompetisi yang terbuka, adil dan sehat. Pelaksanaan hal ini secara seimbang akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi.

Melihat kenyataan di atas dan prediksi seperti diungkapkan di awal tulisan ini, bahwa liberalisasi jasa pendidikan berdampak negatif dan merugikan, tentu berlebihan. Pendapat dua orang pakar berikut ini dapat dijadikan masukan sebagai dasar wawasan tentang globalisasi perdagangan. Stiglitz<sup>12</sup> memang mengkritik globalisasi yang sangat tidak adil, karena hanya menekan negara berkembang untuk membuka akses pasar tetapi sulit bagi mereka menerobos pasar negara maju. Ia berpendapat bahwa globalisasi itu penting dan sebuah keharusan, karena terbukti memakmurkan sejumlah negara. Namun, ada yang harus ditelaah kembali, yakni asas keadilan.

Vandana Shiva<sup>13</sup> dalam satu ceramahnya berpendapat bahwa nilai-nilai globalisasi seharusnya tidak bertentangan dengan nilai-nilai lokal, bahkan harus didukung oleh fondasi

lokalisme dan nasionalisme dalam arti luas. Artinya tidak sebatas hanya pemahaman kewarganegaraan saja, tetapi di segala bidang: sosial, ekonomi, budaya, dan sebagainya.

### **C. Jasa dan Pendidikan Dalam Perspektif Perdagangan Internasional**

Scott Sinclair menjelaskan tentang jasa adalah sebagai berikut<sup>14</sup>:

Services are associated with everything we need and everything we elect governments to do. Broadly defined, a service is a product of human activity aimed to satisfy a human need, which does not constitute a tangible commodity. There are many types of services, ranging from heart surgery to road construction, electricity transmission to education, and child care to water purification.

Services affect virtually all aspects of our birth to death. Countless people derive services that are vital to our daily lives. In turn, many of our jobs are directly tied to the provision of services to others. More broadly, how we choose to organize the delivery of vital services, for example, to make them affordable and universally accessible, is a fundamental aspect of how we govern ourselves.

Sebagai salah satu bentuk produk, jasa dapat didefinisikan sebagai setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya bersifat *intangible* (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu. GATS 15 memang tidak memberi definisi tentang jasa.

Namun, memberikan batasan jenis yang diperdagangkan secara internasional. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 1 Ayat (2) GATS bahwa yang mencakup jasa-jasa yang dipasok adalah sebagai berikut.<sup>16</sup>

- i. Perdagangan Lintas Batas (*Cross Border Supply*). Jasa yang dipasok dari suatu negara anggota ke wilayah negara anggota lain, antara lain berupa konsultasi, nasihat medis jarak jauh, pendidikan jarak jauh atau rancangan arsitektur.
- ii. Konsumsi di luar negeri (*Consumption Abroad*). Jasa yang disediakan di dalam wilayah salah satu negara anggota yang melayani konsumen dari negara anggota lainnya, misalnya pariwisata, pelajar atau pasien dalam rangka mendapat jasa yang dibutuhkan.
- iii. Kehadiran Komersial (*Commercial Presence*). Jasa (komersial) sebuah perusahaan asing yang mendirikan cabang di luar negaranya dan mempergunakan karyawan dari negaranya, dan produk jasanya diekspor ke negara lain, misalnya bank asing yang membuka cabangnya di suatu negara.
- iv. Perpindahan Natural Person (*Movement Natural Person*). Jasa yang dipasok oleh warganegara asing (yang tinggal sementara) dari salah satu negara anggota sebagai pemasok (penyedia/penyaji), misalnya, jasa rumah sakit, perusahaan konstruksi, dan sebagainya. Hal ini tidak berlaku bagi orang perorangan yang

mencari pekerjaan tetap.

Dikecualikan dari jasa-jasa tersebut di atas adalah apabila diberikan oleh badan pemerintah pusat, local, daerah, dan pejabat daerah peserta; badan-badan bukan pemerintah yang melaksanakan wewenang yang didelegasikan kepada mereka oleh pemerintah pusat, regional atau lokal atau pejabat-pejabat lain.

Dengan demikian dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan jasa adalah semua jasa di segala sektor kecuali jasa-jasa yang diberikan dalam pelaksanaan pemerintahan, yang diberikan secara tidak komersial atau tidak secara kompetisi dengan pemberi jasa lainnya. Sebagian besar anggota WTO telah merujuk pada dua belas jenis jasa yang diperdagangkan secara internasional<sup>17</sup> yaitu: (a) jenis jasa termasuk jasa profesional dan jasa computer, realestat, leasing, marketing, advertising, dll); (b) jasa komunikasi (telekomunikasi, pos, audio-visual); (c) jasa konstruksi dan teknik terkait; (d) jasa distribusi; (e) jasa pendidikan; (f) jasa lingkungan; (g) jasa keuangan (termasuk asuransi dan perbankan); (h) jasa kesehatan dan sosial; (i) jasa wisata dan travel; (j) jasa rekreasi, budaya dan olah-raga; (k) jasa transportasi (laut, udara, darat); (l) jasa-jasa lainnya.<sup>18</sup>

*The General Agreement on Trade in Services* atau GATS merupakan peraturan pertama yang mengikat, yang mencakup perdagangan internasional di bidang jasa. Agreement ini secara lengkap mempunyai empat elemen dan dua puluh sembilan pasal. Keempat elemen tersebut adalah : Elemen pertama (utama) berisi prinsip-prinsip



dasar dan berbagai kewajiban negara-negara anggota. Elemen ke dua, berisi lampiran yang terdiri dari peraturan-peraturan untuk sektor-sektor khusus. Elemen ke tiga, komitmen negara-negara anggota untuk membuka akses pasar mereka. Elemen ke empat, berisi daftar yang menunjukkan negara-negara anggota yang untuk sementara tidak menggunakan prinsip *most favoured nation* yang non diskriminatif. Dua puluh sembilan pasal yang terdapat dalam GATS mengatur tentang semua jenis sektor jasa. Pasal-pasal tersebut memuat kewajiban umum yang harus ditaati negara anggota, termasuk berbagai cara untuk memberikan jasa berskala internasional.

Setiap anggota penandatanganan keputusan-keputusan WTO mempunyai kewajiban menyerahkan *Schedule of Commitments* (SOC). Schedule ini merupakan konkretisasi komitmen-komitmen dan tujuan negara peserta pada GATS. Dengan SOC tercermin prinsip liberalisasi dalam perdagangan jasa dilakukan secara bertahap (*progressive liberalization*) sesuai dengan keadaan dan kemampuan negara masing-masing anggota dengan melakukan serangkaian negosiasi yang bertujuan mengurangi dan atau menghilangkan dampak negatif pada perdagangan jasa. Proses liberalisasi perdagangan jasa dilakukan melalui *Council for Trade in Services*.

Ada tiga hal penting sebagai dasar hukum ketentuan pelaksana dalam penyusunan SOC dalam GATS, yaitu *market acces* (Pasal XVI), *national treatment* (Pasal XVII), *additional commitments* (Pasal XVIII).

*Market acces*, adalah akses pasar terhadap perusahaan penyedia jasa dan atau professional di bidang jasa dari negara lain ke dalam suatu wilayah negara-negara tertentu dengan cara-cara pemasokan yang diatur dalam Artikel 1 GATS19. Setiap negara anggota harus memberikan perlakuan yang sama tidak berbeda kepada jasa dan pemasok jasa dari negara lain. *National Treatment* adalah prinsip yang mewajibkan negara-negara anggota untuk tidak memperlakukan jasa dan atau pemasok jasa yang berasal dari negara lain berbeda dari jasa atau pemasok jasa yang berasal dari negara itu sendiri. *Market acces* dan *national treatment* merupakan dua hal yang mempunyai hubungan yang erat, namun masing-masing mempunyai nuansa yang berbeda. Kedua tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut. *Market acces* merupakan jalan masuk bagi produk-produk ekspor melalui upaya penurunan tarif bea masuk, pembatasan kuantitatif maupun hambatan-hambatan perdagangan non tarif.<sup>20</sup> *National Treatment* merupakan keharusan memperlakukan pemberi jasa dari negara peserta lain sama dengan penjual jasa warganegara sendiri. Penjual jasa dari negara peserta lain diijinkan masuk berdasarkan ketentuan *market acces*. *Additional commitments* mengatur mengenai kualifikasi, standard dan hal-hal perijinan.<sup>21</sup>

Di dalam WTO ada lima sub jenis jasa pendidikan, yaitu pendidikan dasar (*primary education*), pendidikan menengah (*secondary education*), pendidikan tinggi (*Higher Education*), pendidikan orang dewasa (*Adult Education*), dan pendidikan lain (*Other Education*).

Kelima sub jenis jasa pendidikan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Pendidikan Dasar (*Primary Education*) yang meliputi:
    - a. Pendidikan Pra sekolah. Misalnya, taman kanak-kanak atau bagian khusus pada sekolah dasar, dan anak yang masih belia untuk mengantisipasi lingkungan sekolah.
    - b. Pendidikan Dasar lainnya. Pelayanan pendidikan ini adalah suatu pelayanan pendidikan pada mata pelajaran yang berbeda-beda dengan karakteristik tingkat spesialisasi yang lebih rendah.<sup>22</sup>
  2. Pendidikan Menengah (*Secondary Education*) meliputi:
    - a. Pendidikan Menengah Umum Pertama (SMP);
    - b. Pendidikan Menengah Umum Atas (SMU);
    - c. Pendidikan Menengah Teknik dan Kejuruan;
    - d. Pendidikan Teknik dan Kejuruan untuk siswa cacat.
  3. Pendidikan Tinggi (*Higher Education*) meliputi:
    - a. Pendidikan Teknik dan Kejuruan Pasca Pendidikan Menengah;
    - b. Pendidikan Teknik dan Kejuruan Diploma (*sub-degree*);
    - c. Pelayanan Pendidikan Tinggi lainnya; Pelayanan pendidikan ini merujuk pada tingkat perguruan tinggi atau yang setara, yang diselenggarakan oleh Perguruan Tinggi atau lembaga pendidikan professional spesialisasi.
  4. Pendidikan Orang Dewasa (*Adult Education Services*)
 

Pendidikan ini merupakan sistem pendidikan bagi orang dewasa yang berada di luar sistem regular, yang diselenggarakan pada kelas siang/sore oleh sekolah atau institusi khusus bagi pendidikan orang dewasa.
  5. Pendidikan lain (*Other Education*).
 

Yang dimaksud dengan pendidikan lain adalah pelayanan pendidikan yang belum diklasifikasikan dan berada di luar pelayanan pendidikan rekreasi.
- Sehubungan dengan lima sub bidang ini, bila dimasukkan di dalam empat cara penyajian jasa, maka yang dimaksud dengan :
- i. Perdagangan Lintas Batas (*Cross Border Supply*), yaitu jasa yang dipasok atau disediakan negara anggota ke wilayah negara anggota lainnya. Misalnya Pendidikan Jarak Jauh (*Distance Learning*). Pendidikan yang dapat dikonsumsi setiap peminat dengan bantuan sarana teknologi dari mana saja tanpa harus hadir pada lembaga penyaji jasa tersebut.
  - ii. Konsumsi di Luar Negeri (*Consumption Abroad*), jasa yang disediakan dalam wilayah satu negara anggota untuk konsumen dari negara lain. Misalnya, pelajar atau penerima tugas belajar dari suatu instansi, atau mahasiswa asing dari suatu negara yang mencari pendidikan di negara lain.
  - iii. Kehadiran komersial (*Commercial Presence*), yaitu jasa komersial sebuah badan usaha asing yang mendirikan cabang di luar

negaranya dengan jalan penanaman modal asing di bidang pendidikan. Hadirnya sekolah asing hasil kerjasama (lembaga campuran antara asing dan lokal).

- iv. Perpindahan Natural Person (*Movement Natural Person*), yaitu jasa warganegara asing yang dipasok satu negara anggota sebagai pemasok independen. Misalnya dosen tamu / pakar ahli suatu bidang bekerja sementara waktu di negara asing.
- v. Untuk jenis pendidikan lain bisa berupa kursus-kursus yang memang sudah masuk ke Indonesia dengan jalan *franchise*.

Sebagai ilustrasi, yang mengungkapkan jenis pelayanan jasa pendidikan di lingkungan perguruan tinggi, Flecher dan Brown<sup>23</sup> memberi contoh di University of Technology Sydney (UTS) sebagai berikut:

- i. menggunakan agen luar negeri untuk menarik para calon mahasiswa agar menempuh kuliah di kampus UTS di Sydney;
- ii. membuka kantor perwakilannya di beberapa negara, contohnya kantor UTS Insearch ada di Chiang-Mai, Thailand, dan Medan, Indonesia;
- iii. menyelenggarakan program kerja sama dengan Taylor's College di Malaysia. Mahasiswa program *Bachelor of Business* bisa menempuh sebagian kuliah di Kuala Lumpur (dosen terbang didatangkan dari UTS, tetapi tutor atau asisten dosennya dari Taylor's College) dan sisa kuliahnya di tempuh di Sydney; menawarkan program Master of Business di Singapore, sebagai bagian dari *joint venture*

dengan IMCD. UTS menyediakan program dan dosennya, sedangkan IMCD menyediakan mahasiswa, tempat, dan fasilitas administrasi;

- iv. melisensikan pendidikan eksekutif di Hongkong dan RRC. Lisensi tersebut didasarkan pada pengalaman berhasil dalam program MBA berbahasa mandarin yang ditawarkan di Sydney;
- v. merencanakan untuk menawarkan salah satu program studinya melalui pendidikan jarak jauh.

Di Indonesia dasar hukum untuk ikut berperan dalam proses penyelenggaraan pendidikan dapat disimak dalam Undang-Undang No. 36 Tahun 2004 Tentang Sistem Pendidikan Nasional BAB XVIII Pasal 65 Ayat (1) dan Ayat (3) Tentang Penyelenggaraan Pendidikan oleh lembaga Negara lain. Di samping itu, pihak asing yang dapat menyelenggarakan pendidikan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) harus memenuhi syarat sebagai berikut: 24 mendapat ijin pemerintah, lembaga tersebut harus terakreditasi atau diakui oleh lembaga berwenang, penyelenggara pendidikan asing wajib bekerja sama dengan lembaga pendidikan di wilayah kesatuan RI, wajib mengikutsertakan tenaga pendidik dan pengelola orang Indonesia. Menganalisa undang-undang sistem pendidikan nasional 2004, khususnya yang mengatur tentang pelayanan jasa pendidikan tingkat multilateral, terlihat jelas belum terakomodasi aturan main untuk membuka akses pasar. Misalnya apakah sekolah campuran (asing dan lokal) dapat

membuka cabangnya sampai ke kota-kota kecil? Apakah warganegara asing boleh menjadi rektor (kepala sekolah di tingkat pendidikan formal) di perguruan tinggi negeri atau swasta nasional? Apakah di lingkungan sekolah atau perguruan tinggi asing/campuran diijinkan tidak menggunakan bahasa Indonesia 100% atau ada prosentase tertentu? Bagaimana sistem peng-gajian guru dan dosen lokal, apakah ada diskriminasi baik jenis alat bayar maupun jumlahnya? Tulisan ini meninggalkan banyak pertanyaan yang memerlukan kajian lebih dalam lagi, namun walaupun Indonesia belum siap dalam hal membuka akses pasar jasa pendidikan ke dunia internasional, hal ini tidak berarti bahwa Indonesia dengan mudah menolak liberalisasi jasa pendidikan. Tidak ada kata lain kecuali terus mempersiapkan diri sedini mungkin dengan mengikut sertakan pihak-pihak yang terkait.

### III. PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Secara sederhana perdagangan interna-sional adalah fenomena ekspor-impor. "Jasa" menjadi komoditi perdagangan internasional sejak diakomodasi oleh GATS sebagai salah satu hasil Putaran Uruguay tahun 1994. Ada 12 jenis jasa yang dipasok diantara negara anggota WTO, dan pendidikan adalah salah satu di antaranya. Meskipun pendidikan dan perdagangan itu secara prinsip berbeda, namun dalam hubungan baru antara keduanya dapat bersinergi yang membawa kemaslahatan baik bagi pendidikan maupun perdagangan, bagi masyarakat secara keseluruhan. Terlebih lagi perbedaan secara

prinsip antara pendidikan dan perdagangan tidak membatasi ke dua hal tersebut untuk bersinergi di dalam dunia industri melalui GATS.

Bagi negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, mempunyai kendala tersendiri menjadikan pendidikan sebagai obyek per-dagangan dengan tujuan komersial. Menanggapi hal ini, Pemerintah perlu berhati-hati menyikapi desakan percepatan liberalisasi bidang jasa terutama pendidikan, meskipun ada prinsip yang mengatur bahwa liberalisasi jasa dilakukan secara bertahap (*progressive liberalization*) sesuai dengan keadaan dan kemampuan negara masing-masing anggota. Dengan asumsi bahwa tekanan untuk meliberalisasikan jasa pendidikan akan terus berlanjut dan hal ini bagi Indonesia akan semakin kuat sehingga tindakan preventif dan/atau penyesuaian di segala lini merupakan tindakan bijaksana yang seharusnya dilakukan.

#### B. Saran

Sebagai saran, langkah pertama yang perlu dipersiapkan sejak dini sebelum melepas jasa pendidikan ke pasar bebas adalah:

1. meregulasi peraturan yang ada dan melengkapinya dengan peraturan yang menunjang nuansa multilateral, terutama Undang-Undang No. 36 Tahun 2004 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, antara lain melalui mempermudah SDM dan badan hukum asing di bidang pen-didikan beroperasi di Indonesia dan harus tunduk pada ketentuan pendidikan Indonesia; mempermudah penduduk In-

donesia mencari pendidikan di luar negeri; mengizinkan sekolah campuran, lokal dan internasional, beroperasi di Indonesia hanya dengan membuka cabangnya di delapan kota besar di Indonesia (Jakarta, Bandung, Medan, Palembang, Semarang, Jogjakarta, Surabaya, dan Makasar).

2. Mensinergikan lembaga pendidikan dan dunia industri dalam hal penyediaan dan penyaluran tenaga kerja, untuk menghindari pengangguran terselubung. Penyediaan sarana laboratorium bekerja sama dengan dunia industri terkait sebagai sarana riset. ■

**(Endnotes)**

- 1 Gofar Bain. "Uruguay Round dan Sistem Perdagangan Masa Depan", Jakarta: Djembatan, 2001, 59.
- 2 Pertemuan-pertemuan berskala negara anggota WTO diakomodasi oleh putaran-putaran antara lain Uruguay Round.
- 3 Pendidikan masuk dalam komoditi perdagangan jasa sesuai dengan kesepakatan yang diberikan para anggota penandatanganan *Final Act* di Marrakesh, Maroko dalam Uruguay Round
- 4 Gofar Bain. "Uruguay Round dan Sistem Perdagangan Masa Depan", Jakarta: Djembatan, 2001, hlm. 14.
- 5 Congress adalah dewan legislative yang terdiri atas senat dan dewan perwakilan negara Amerika Serikat, yang pada dasarnya berfungsi mengawasi dan mencocokkan kegiatan pemerintah.
- 6 Sistem perdagangan multilateral GATT (agreement) tidak memerlukan ratifikasi oleh para anggotanya
- 7 Lihat Lampiran IB Penjelasan atas Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia).

- 8 Idem, Lihat lampiran 1 C.
- 9 Jasa Pendidikan, Kesehatan dan Hukum adalah tiga jenis jasa yang diharapkan dibuka bagi pasar para anggota GATS.
- 10 Penjelasan Peraturan Pemerintah RI No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.
- 11 Subsidi pemerintah adalah salah satu penghambat dalam perdagangan internasional.
- 12 Stiglitz, seorang penerima hadiah nobel ekonomi 2001 atas jasanya menemukan "*Pasar dengan Informasi yang Asimetris*", KOMPAS, 18 Oktober 2002.
- 13 Vandana Shiva seorang ilmuwan radikal terkemuka. Ia pendukung gerakan-gerakan kritis terhadap globalisasi.
- 14 UK Government. "Liberalising Trade in Services – A Consultative Document on the 'GATS 2000' Negotiation in The World Organization and Forth Coming Bilateral Negotiations", 1998, hlm 3.
- 15 GATS atau *General Agreement on Trade in Services* adalah salah satu annex (Annex I B dari Perjanjian Marrakes 1994) yang tidak terpisahkan dari Agreement Establishing The World Trade Organization). Sejak Tokyo Round tahun 1973 - 1979, Amerika mulai berusaha meyakinkan peserta lain untuk mendukung prakarsanya memasukkan perdagangan jasa dalam GATT. Usaha itu baru berhasil ketika diambil keputusan tegas dalam deklarasi Menteri di Punta Del Este dalam Uruguay Round 1994.
- 16 Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral. "Persetujuan Bidang Jasa, hlm 3 – 4.
- 17 UK Government. "Liberalising Trade in Services – A Consultative Document on the 'GATS 2000' Negotiations in the World organization and Forth Coming bilateral Negotiations, 1998, hlm 3.
- 18 Pada tahun 2006 sudah 160 sektor jasa yang dikover oleh GATS.
- 19 Lihat "*Scope and Definition*" dalam GATS.
- 20 Penjelasan atas Undang-Undang RI No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia).
- 21 Mochtar Kusumaatmadja, "*Perjanjian WTO Mengenai Perdagangan Internasional jasa (GATS) Dilihat dari Perspektif Negara Berkembang*", Seminar Aspek Hukum Perdagangan Jasa Menurut WTO dan Komitmen Indonesia di Bidang Finansial, Jakarta, 6 Maret 1997, hlm 16.
- 22 *Child Care* tidak termasuk dalam katagori ini.
- 23 Fandy Tjiptono, *Pemasaran Jasa*, Malang: Bayu Media Publising, 2004, hlm. 504.
- 24 Lihat Undang-Undang No. 36 Tahun 2004 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 62 Ayat (1) , Pasal 65 Ayat (1).

**DAFTAR PUSTAKA**

Direktorat Perdagangan dan Perindustrian Multilateral. Sekilas World Trade Organization , edisi ke II, 2005.

\_\_\_\_\_, Persetujuan Bidang Jasa, (General Agreement on Trade in Services/GATS), 2004.

Fandy Tjiptono, Pemasaran Jasa, Malang: Bayu Media Publishing, 2004.

Gofar Bain. Uruguay Round dan Sistem Perdagangan Masa Depan. Jakarta: Djembatan, 2001.

Lontoh Lucy, Quo Vadis Diknas Dalam Liberalisasi Perdagangan Jasa GATS , Suara Pembaruan Daily, 7 Oktober 2005.

Mochtar Kusumaatmadja. Perjanjian WTO Mengenai Perdagangan Internasional Jasa (GATS) Dilihat dari Perspektif Negara Berkembang, Seminar Aspek Hukum Perdagangan Jasa Menurut WTO dan Komitmen Indonesia di Bidang Finansial, Jakarta, 6 Maret 1997.

UK Government. Liberalising Trade in Services – A Consultative Document on the 'GATS 2000' Negotiation in The World Organization and Forth Coming Bilateral Negotiations , 1998.

**Internet**

<http://www.dti.gov.uk/worldtrade/service.pdf>, 17 Januari 2006.

<http://russell.thefreelibrary.com/the-analysis-of-Mind>. 1 Februari 2006

<http://jeanlambertmep.org.uk/briefings/0209GATS.briefings.pdf>. 22 Desember 2005

**Surat Kabar**

KOMPAS, 18 Oktober 2002, "Pasar Dengan Informasi yang Asimetris".

KOMPAS, Februari 2005. Is "A Fair Globalization" Possible?