

# **Kebijakan Liberalisasi Pendidikan Tinggi: Langkah Awal Memanfaatkan Bonus Demografi<sup>1</sup>**

Oleh: Ferdiansyah R

## **Abstract**

This paper tries to answer the question, why liberalization in higher education can be an alternative policy to utilize the demographic dividend? The explanation will be focused on the description of a few things. First, a general description of demographic dividend and the problems that follows. Second, explanation of the importance of pragmatic thought in every state policy making. Creating liberalization of higher education policy is a pragmatic way that can be taken by Indonesia, because we can still protect the national interest with it. Third, description rule of services liberalization in general –especially in education services- such as what services it can be traded, and how the application of the principle of Most Favored Nation and National Treatment-. Fourth, suggestions related the good management in managing the liberalization of higher education. Special in fourth explanation, authors will review the experience of China - which before join in WTO has undertaken liberalization of education- which is considered quite successful with *Guayou Minban* system (good cooperation between government and private).

Keywords: liberalization in higher education, demographic dividend, pragmatic thought, GATS.

## **Prolog**

Liberalisasi, satu kata yang menjadi musuh banyak orang di Indonesia setelah ditandatanganinya Putaran Uruguay, yang membuat Indonesia resmi menjadi anggota Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Tidak hanya mengatur perdagangan bebas pada barang, WTO juga mengatur perdagangan jasa. Jasa pendidikan yang di negara berkembang seperti Indonesia umumnya disediakan oleh negara, juga tak luput dari proses liberalisasi ini. Liberalisasi saja sudah sangat dimusuhi, apalagi jika ditambah *embel-embel* pendidikan.

Pada awal mula mencuatnya isu liberalisasi pendidikan tinggi di tahun 2000, ia dianggap sebagai agenda dari negara maju untuk semakin menguatkan ekspansi perdagangannya. Paling tidak ada tiga negara yang dianggap sangat berkepentingan, yaitu Amerika Serikat, Inggris, dan Australia. Hal ini dikarenakan fakta yang menunjukkan bahwa di tahun 2000 Amerika Serikat

---

<sup>1</sup> Artikel ini dimuat pada Konferensi Nasional “Quo Vadis Developmentalism?”, Institute of International Studies, Universitas Gadjah Mada. 7 Desember 2013

mampu menghasilkan US\$ 14 Milyar dari ekspor jasa pendidikan. Australia mampu meraup AUS\$ 1,2 Milyar dari ekspor jasa pendidikan dan pelatihan. Sementara di Inggris, sektor jasa pendidikan mampu menyumbang 4 persen dari total pemasukan sektor ekspor jasa (Setiawan, 2008).

Melihat fakta yang ada di atas, maka wajar jika sampai saat ini perdebatan mengenai liberalisasi pendidikan tinggi di Indonesia masih berlangsung sengit. Di Indonesia, akar proses liberalisasi pendidikan tinggi dimulai ketika terbitnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyebutkan bahwa perguruan tinggi berhak menentukan kebijakan dan memiliki otonomi dalam mengelola pendidikan di lembaganya (Pasal 50 ayat 6). Proses ini kemudian berlanjut dengan diterbitkannya Peraturan Presiden No.77 Tahun 2007, yang mengkategorikan pendidikan sebagai sebuah bidang usaha. Dalam PP ini, sektor pendidikan boleh mendapatkan modal asing hingga angka 49%. Pada saat yang bersamaan, beberapa perguruan tinggi juga ditetapkan berstatus Badan Hukum Milik Negara, seperti UGM, UI, ITB, dan IPB. Mereka berhak menjalankan peraturan yang ada di UU No.20 Tahun 2003 dan Peraturan Presiden No.77 Tahun 2007.

Puncak dari pembahasan isu liberalisasi pendidikan tinggi terjadi pada tahun 2009, ketika pemerintah mengesahkan Undang-Undang No.9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan. UU ini kemudian menuai kontroversi di berbagai kalangan –mulai dari mahasiswa hingga akademisi-, karena dianggap sebagai legitimasi pelepasan tanggung jawab pemerintah di ranah pendidikan. UU ini akhirnya dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi tak lama berselang. Di tahun 2012, DPR kembali merumuskan UU Pendidikan Tinggi, yang juga masih menuai kontroversi. UU tersebut kini sedang diuji materi di Mahkamah Konstitusi.

Batalnya UU Badan Hukum Pendidikan bukan berarti menandakan tidak terjadinya proses liberalisasi pendidikan di Indonesia. Karena setidaknya secara kasat kita bisa melihat Mode 2, 3, dan 4 WTO hadir di sini. Kita melihat ada beberapa universitas besar yang memiliki program kerjasama *dual degree* dengan universitas di luar negeri. Beberapa universitas juga membuka kelas internasional yang memungkinkan mahasiswa asing untuk belajar. Dan beberapa pengajar dari luar negeri juga mengajar di universitas tersebut. Namun liberalisasi ini tidak berjalan massif, karena belum didukung oleh aturan yang kuat.

Akan tetapi di balik itu semua, sesungguhnya Indonesia sangat membutuhkan liberalisasi pendidikan. Alasannya, karena saat ini Indonesia sedang mendapatkan bonus demografi, yaitu kesempatan yang dinikmati oleh negara sebagai akibat dari besarnya proporsi penduduk usia produktif (rentang usia 15-64 tahun). Bonus demografi ini jika dikelola dengan baik tentu dapat mendatangkan efek yang baik pada beragam aspek kehidupan (sosial, ekonomi, politik, dan budaya). Namun jika salah mengelola, ia juga bisa menjadi kutukan. Misalkan, ketika ledakan jumlah usia produktif ini tidak diimbangi oleh ketersediaan akses pendidikan dan lapangan pekerjaan. Dan tentu saja, hal paling vital yang harus dipenuhi agar bonus demografi ini bisa bermanfaat adalah terciptanya akses pendidikan yang menyeluruh, yang mampu menyentuh seluruh lapisan masyarakat.

Paper ini fokus pada pencarian solusi alternatif yang bisa diambil pemerintah dalam memperluas akses pendidikan tinggi, demi memanfaatkan bonus demografi. Mengapa pendidikan tinggi? Hal ini dikarenakan ada persoalan yang sangat mendasar, yaitu sangat rendahnya angka partisipasi pendidikan tinggi anak muda Indonesia. Menurut data BPS, saat ini hanya 16% anak usia 19-25 tahun Indonesia yang bisa menikmati bangku kuliah (BPS, 2013). Selain akibat biaya pendidikan tinggi yang relatif mahal, rendahnya angka partisipasi ini juga disebabkan oleh jumlah kapasitas lembaga pendidikan tinggi yang masih terbatas. Sebagai contoh, IAIN Sunan Ampel tahun 2010 dipilih oleh sebanyak 8000 calon mahasiswa dan ternyata hanya bisa menampung sejumlah 2500 mahasiswa. Artinya, ada sejumlah calon mahasiswa yang tidak bisa ditampung karena keterbatasan prasarana pendidikan, terutama ruang kuliah dan laboratorium (Syam, 2010).

. Oleh karena itu, saat ini kebijakan liberalisasi pendidikan tinggi bisa dipikirkan sebagai sebuah alternatif solusi. Bukan karena ia dinilai menguntungkan secara bisnis –seperti pembahasan pada umumnya-, melainkan demi memanfaatkan bonus demografi ini. Jika saja Indonesia berani meliberalisasi sektor pendidikan tinggi, maka setidaknya Indonesia dapat memperluas akses pendidikan tinggi –akibat adanya tambahan perguruan tinggi dari luar negeri-, dengan biaya yang semakin beragam (dari yang murah hingga yang mahal), dan kualitas *output* yang hampir sama.

Ini berarti akan semakin banyak anak muda Indonesia yang bisa merasakan bangku kuliah, dan akan semakin meningkat pula ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas.

Dan pertanyaan besarnya sekarang, bagaimana caranya agar liberalisasi pendidikan tinggi dapat menjadi jalan untuk memanfaatkan bonus demografi, tanpa membawa dampak negatif bagi masyarakat sebagai konsumen, dan bagi perguruan tinggi lokal sebagai pesaing.

### **Bonus Demografi**

Indonesia diprediksi akan mendapat Bonus Demografi di tahun 2010-2030, yaitu sebuah kondisi di mana penduduk dengan umur produktif sangat besar sementara usia muda semakin kecil dan usia lanjut belum banyak. Pengertian lebih jelasnya, bonus demografi adalah keuntungan ekonomi yang disebabkan oleh menurunnya kelahiran jangka panjang. Selanjutnya transisi demografi adalah perubahan kondisi penduduk dari pertumbuhan penduduk yang rendah dengan tingkat pertinitas dan mortalitas yang tinggi menuju pertumbuhan penduduk yang rendah dengan tingkat pertinitas dan mortalitas yang rendah.

Berdasarkan paparan Surya Chandra (anggota DPR Komisi IX) dalam Seminar masalah kependudukan di Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, jumlah usia angkatan kerja (15-64 tahun) pada 2020-2030 akan mencapai 70 persen, sedangkan sisanya, 30 persen, adalah penduduk yang tidak produktif (di bawah 15 tahun dan diatas 65 tahun ). Dilihat dari jumlahnya, penduduk usia produktif mencapai sekitar 180 juta, sementara nonproduktif hanya 60 juta.

*Dependency ratio* menunjukkan perbandingan antara kelompok usia produktif dan non produktif yang berarti menggambarkan berapa banyak orang usia non produktif yang hidupnya harus ditanggung oleh kelompok usia produktif. Indonesia akan mendapatkan bonus demografi selama 10 tahun antara tahun 2025 – 2035 dengan angka *dependency ratio* berkisar antara 0,4 – 0,5 yang berarti 100 orang usia produktif hanya menanggung 40 – 50 orang usia tidak produktif. Saat itu, proporsi anak berusia kurang dari 15 tahun terus berkurang dibandingkan dengan penduduk usia kerja, 15-64 tahun. Jumlah tanggungan itu lebih sedikit ketimbang tahun 2010, ketika 100 pekerja menanggung 51 anak, dan jauh lebih kecil daripada tahun 1971, ketika 100 pekerja menanggung 86 anak. Dengan kata lain, pada periode 2025-2035, bangsa Indonesia berkesempatan besar memacu produktivitas dan pertumbuhan ekonomi yang ”pengaruh kesejahteraannya” terasa hingga berpuluh-puluh tahun kemudian (Srihadi, 2012).

Inilah fase yang disebut sebagai *window of opportunity* (jendela kesempatan), yaitu jika jumlah penduduk produktif yang lebih besar dapat dioptimalkan untuk mengakumulasi pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan secara ekonomi, maka hasil yang diperoleh dapat dimanfaatkan untuk kemajuan bangsa di masa depan melalui *saving* yang dilakukan (Srihadi, 2012).

Untuk meraih keuntungan bonus demografi, ada empat prasyarat yang harus dipenuhi. Pertama, penduduk usia muda yang meledak jumlahnya itu harus mempunyai pekerjaan produktif dan bisa menabung. Kedua, tabungan rumah tangga dapat diinvestasikan untuk menciptakan lapangan kerja produktif. Ketiga, ada investasi untuk meningkatkan modal manusia agar dapat memanfaatkan momentum jendela peluang yang akan datang. Keempat, menciptakan lingkungan yang memungkinkan perempuan masuk pasar kerja (Srihadi, 2012).

Namun yang menjadi pertanyaan besar saat ini adalah, apakah kualitas penduduk produktif di periode gemilang itu memenuhi syarat bagi pertumbuhan ekonomi yang bermutu?

Bisa dibayangkan, apa jadinya jika sebagian besar penduduk usia produktif tahun 2025, yang diperkirakan mencapai 167 juta orang, berpendidikan rendah atau tak lulus pendidikan SMP atau SMA? Peluang dalam rentang hidup bangsa Indonesia itu pun gagal dimanfaatkan. Apalagi saat ini 2,3 juta anak negeri ini terpaksa harus menjadi pekerja karena mahalnya akses pendidikan (Kompas, 10/09/2012). *Human Development Report 2013* yang dikeluarkan *United Nation Development Program* (UNDP) mencatatkan posisi *Human Development Index* Indonesia di urutan ke-121 dari 187 negara yang diukur. Data yang dikeluarkan BPS juga cukup memperhatikan (Tabel 1). Dari tahun 2008 hingga 2009, angka partisipasi sekolah formal usia 16-18 tahun (Sekolah Menengah Atas) hanya ada di range 54- 60%. Lebih parah lagi, angka partisipasi sekolah formal usia 19-24 tahun (Perguruan Tinggi) hanya ada pada angka 12- 16%. Dengan fakta seperti ini, apakah kita bisa memanfaatkan bonus demografi?

Tabel 1. Indikator Pendidikan 2008-2009

Indikator	2008	2009	2010	2011	2012
<b>PARTISIPASI PENDIDIKAN FORMAL</b>					
Angka Partisipasi Sekolah (APS) 7-12 th	97.83	97.95	97.97	97.49	97.88
Angka Partisipasi Sekolah (APS) 13-15 th	84.41	85.43	86.11	87.58	89.52
Angka Partisipasi Sekolah (APS) 16-18 th	54.70	55.05	55.83	57.57	60.87
Angka Partisipasi Sekolah (APS) 19-24 th	12.43	12.66	13.67	13.91	15.73

Sumber: [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)

Apabila *window of opportunity* dari bonus demografi tidak bisa dimanfaatkan dengan baik, hal ini justru menjadi *window of disaster* karena apabila jumlah penduduk usia produktif yang banyak tidak bisa dimanfaatkan akibat kurangnya lapangan kerja, maka selain bisa menimbulkan efek sosial yang buruk saat itu dan hilangnya momentum untuk mengumpulkan kesejahteraan, hal ini juga akan menimbulkan kekhawatiran di masa depan, yaitu sekitar tahun 2050 ketika *dependency ratio* Indonesia kembali naik jadi 0,73. Pada saat itu, kebanyakan kelompok usia tidak produktif berasal dari kelompok usia tua yang harus ditanggung hidupnya karena tidak melakukan *saving* ketika terjadi *window of opportunity* (Srihadi, 2012).

Dan karena alasan inilah, penulis menganjurkan pemerintah agar menjalankan kebijakan liberalisasi pendidikan tinggi. Jika saja Indonesia berani meliberalisasi sektor pendidikan tinggi, maka setidaknya Indonesia dapat memperluas akses pendidikan tinggi, yang juga berarti akan semakin banyak anak-anak muda Indonesia yang bisa merasakan bangku kuliah, dan akan semakin meningkat pula ketersediaan sumber daya manusia yang berkualitas.

Namun, sebelum penulis mencoba menjelaskan lebih detil mengenai konsep liberalisasi pendidikan tinggi yang dapat dilakukan oleh pemerintah, sebelumnya penulis mencoba untuk menjelaskan pentingnya berpikir pragmatis dalam menjalani kehidupan di era globalisasi. Walaupun ini sedikit lari dari pembahasan, namun hal ini penting, karena di Indonesia masih banyak aktivis-aktivis dan akademisi yang begitu kaku dalam memandang peran ideologi dalam kehidupan berkenegaraan. Liberalisasi pendidikan tinggi umumnya ditolak atas alasan ini.

Liberalisasi pendidikan sering dicitrakan sebagai ide yang dibawa oleh arus globalisasi yang membonceng ideologi neoliberalisme, yang kemudian dapat merusak kehidupan berkebangsaan, dan dapat memperlemah kekuatan ekonomi negara. Penulis perlu untuk menegaskan bahwa liberalisasi pendidikan dapat disiasati agar kemudian tidak membawa kita lari dari cita-cita negara. Dan inilah yang penulis sebut sebagai berpikir pragmatis.

### **Globalisasi dan Jalan Pragmatisme**

Dalam pengantar bukunya yang berjudul *A Future Perfect*, John Micklethwait dan Adrian Wooldridge menuturkan fakta menarik mengenai kehidupan desa terpencil bernama Bruderhof, yang terletak di sebelah utara New York. Di sana hidup kelompok manusia berjumlah 400 orang yang sehari-hari menerapkan kehidupan Komunisme Kristen dan mengisolasi diri. Mereka menolak radio, televisi, internet, perceraian dan homoseksualitas. Mereka menganggap Hollywood mengajak orang-orang jadi tak bermoral. Dan banyak lagi hal-hal di luar dunia mereka yang tidak sesuai dengan tata susila yang mereka anut. Namun karena perubahan zaman yang terus mendesak, pada akhirnya beberapa orang-orang bijak di sana turut menggunakan manajemen modern dan teknologi untuk berinteraksi dengan orang-orang di luar mereka, walaupun hanya sebatas memudahkan pekerjaan. Kebetulan kelompok ini mempunyai unit produksi mainan anak-anak. Singkat cerita, Pada tahun 1999 kelompok Bruderhof bisa menghasilkan 40 juta dolar dari produksinya, dan sampai saat ini anak-anak mereka tetap hidup dalam sistem yang tertutup dan menolak liberalisasi (Micklethwait, 2007).

Dari kisah ini dapat ditarik sebuah pelajaran, bahwa sebenarnya globalisasi tidak selalu berbahaya. Ia tidak selamanya membawa homogenisasi, seperti yang selama ini sering ditakutkan. Ia juga memungkinkan perbedaan wujudnya di masing-masing negara. Dan ia tetap dapat mendatangkan keuntungan, bahkan dalam sistem yang tertutup sekalipun.

China adalah contoh negara yang berhasil meraup keuntungan dari pasar bebas dengan tetap mempertahankan sistem komunisme di tataran politik domestiknya. Pragmatisme mungkin adalah kata kuncinya. Satu kalimat terkenal dari “Bapak Pembangunan” China Deng Xiaoping “*It does not matter whether a cat is black or white, if it catches mice, it is a good cat*” (tidak peduli apakah itu kucing hitam ataupun putih, selama ia bisa menangkap tikus, itu berarti ia kucing yang bagus) jelas mengindikasikan hal ini.

Amerika Serikat sang penyeru liberalisasi ekonomi sendiri bukannya tidak pragmatis. AS adalah penganjur utama negara-negara di dunia agar meminimalisir peran negara dalam aktivitas ekonomi. Semua resep ekonomi yang dianjurkan oleh Amerika Serikat di akhir tahun 1990an dan diawal 2000an seolah menunjukkan bahwa mereka sangat percaya pada hukum pasar bersaing sempurna. Akan tetapi, ketika tahun 2008 terjadi krisis global di AS yang mengakibatkan runtuhnya fondasi perusahaan-perusahaan besar seperti General Motors dan Lehman Brothers, pemerintahan Obama memberikan dana *bailout* yang sangat besar, hingga menembus angka miliaran dolar. Mengapa AS tidak membiarkan mekanisme pasar yang bernama *Invisible Hand* berjalan? Ini bukti pragmatisasi yang dijalankan Amerika Serikat.

Kishore Mahbubani, seorang mantan Diplomat dan Profesor di Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, berpendapat bahwa saat ini dunia sedang berada dalam fase yang teramat kompleks sepanjang sejarahnya. Ia menyatakan setiap bentuk agenda yang dipaksakan secara ideologis pasti akan gagal dan hanya menciptakan bahaya-bahaya yang yang sungguh nyata bagi dunia, khususnya jika itu lahir dari kesalahpahaman yang kian membesar seperti yang terjadi antara Islam dan Barat (Mahbubani, 2011;325). Ia juga menyatakan :

“Di awal abad ke 21, ketika kita memasuki salah satu periode perubahan paling intensif yang dialami umat manusia, AS yang sedang meninggalkan unsur pragmatis dalam dirinya justru ketika itu sangat dibutuhkan. Kita sedang memasuki wilayah yang sangat tidak pasti secara ekonomi dan politik . Adalah bodoh bila kita beranggapan bahwa asumsi-asumsi ideologis Barat abad ke-19 dan 20 akan mampu bekerja dengan baik di abad ke 21. Lebih bijaksana apabila pikiran kita tetap terbuka dan memeriksa setiap asumsi-asumsi ideologis yang tertanam di dalam pikiran kita. Pragmatisme adalah “*the best guiding spirit*” yang dapat kita andalkan saat kita menjelajahi abad baru ini”

Cina dan India adalah dua kisah sukses non-barat di fase awal abad 21 yang tidak henti-hentinya dibahas. Keduanya adalah contoh bagaimana perdagangan internasional yang bebas dapat dikelola sedemikian rupa tanpa menghilangkan kearifan-kearifan lokal, namun tetap mendatangkan keuntungan.

India berani berinvestasi besar-besaran dalam dunia pendidikan. Dengan prinsip meritokrasi, semua orang tanpa melihat kasta dapat mencicipinya. Kini, meskipun banyak putra-putri terbaiknya tidak bekerja di negeri sendiri, India tetap memetik buah manisnya. Dengan



prinsip *better a brain drain than a brain in the drain*, saat ini kita menyaksikan bagaimana ekonomi India tumbuh dengan sangat fenomenal. Anak-anak yang dahulunya bekerja di negara maju, kelak pulang ke tanah air, dan memberikan kontribusi bagi pembangunan India. Para perantau itu bekerja seperti Kuda Troya, yang melakukan lobi-lobi di tanah orang demi kepentingan tanah air. Mereka bekerja layaknya seorang diplomat yang walaupun berada di negeri orang lain, namun tak henti-hentinya memikirkan bagaimana kondisi negara asalnya. India tidak lagi memiliki perasaan nasionalisme sempit ataupun pemujaan terhadap barat yang berlebih-lebihan seperti apa yang kerap terjadi di Indonesia.

Cina lebih fenomenal lagi. Cina adalah contoh bagaimana pragmatisme dalam mengelola negara dapat menjadi senjata andalan dalam persaingan di percaturan politik dunia. Keberhasilan ekonomi Cina disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: kebijakan negara yang konsisten sejak era Deng Xiaoping dan penerusnya, pertumbuhan pasar-pasar domestik, upah buruh yang rendah, kepastian hukum, dan nasionalisme yang tak pernah padam. Kebijakan ekonomi Cina yang pragmatis didasarkan atas evaluasi pengalaman dalam pelaksanaan berbagai eksperimen program pembangunan yang mereka sebut “mencari kebenaran dari kenyataan konkret”. Selain itu sikap pragmatis juga ditunjukkan dengan adanya kebijakan “pintu terbuka” bagi investasi asing. Cina saat ini menerima investasi asing dalam jumlah amat besar, jauh melebihi investasi asing ke negara-negara kawasan Asia Pasifik lainnya (Winarno, 2010;144).

Sebaiknya Indonesia juga menempuh jalan pragmatis, agar dapat mengikuti langkah maju dua sekutu di awal abad masehi ini -Cina dan India-. Dan semoga dengan jalan ini sejarah akan berulang. Terkait dengan bahasan paper ini, meliberalisasi pendidikan bukan berarti kita mengabaikan kepentingan nasional kita. Penulis optimis, dengan meliberalisasi sektor pendidikan, kita tidak akan menghilangkan kearifan-kearifan lokal yang kita miliki. Caranya adalah, dengan memanfaatkan beberapa celah yang ada di dalam aturan GATS WTO, yang menaungi perdagangan dalam sektor jasa pendidikan.

### **WTO dan Aturan Perdagangan Jasa Pendidikan**

Untuk menjelaskan bagaimana dinamika liberalisasi pendidikan tinggi, perlu untuk melihat aturan perdagangan jasa yang ada di dalam perjanjian WTO, dalam hal ini yang tertuang dalam GATS. Di dalam Pasal 1 artikel 3(b) disebutkan bahwa “*service includes any service in any*

*sector except services supplied in the exercise of governmental authority*” -jasa mencakup setiap jasa pada setiap sektor kecuali jasa-jasa yang diberikan dalam rangka melaksanakan wewenang pemerintah-. Sedangkan pada artikel 3(c) dijelaskan “*a service supplied in the exercise of governmental authority’ means any service which is supplied neither on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers*”. -suatu jasa diberikan dalam rangka untuk melaksanakan wewenang pemerintah berarti suatu jasa yang diberikan tidak untuk komersial atau tidak berkompetisi dengan satu atau lebih pemberi jasa lain- (Hawin, 2012).

Dari definisi jasa menurut WTO di atas, penting untuk digarisbawahi bahwa jasa yang bisa diperdagangkan dalam kerangka GATS adalah jasa-jasa yang memang dikomersilkan dan bukan merupakan jasa yang menjadi hak monopoli pemerintah. Di dalam kuliah Hukum Perdagangan Internasional yang penulis ikuti, Prof. Hawin (Guru Besar Fakultas Hukum UGM) menjelaskan lebih detail mengenai pengertian komersil di dalam pasal tersebut. Menurutnya, jasa yang komersil adalah jasa yang praktik perdagangannya memiliki kompetisi dengan minimal satu penyedia jasa sejenis yang lain.

Pengkategorian jasa yang tergolong komersil atau bukan tentu memiliki perbedaan di masing-masing Negara. Oleh karena itu, sebagaimana yang telah dijabarkan sedikit di latar belakang masalah, negosiasi liberalisasi jasa dalam GATS dilakukan dalam model *initial request* dan *initial offer*. Setiap negara bisa mengirimkan *initial request* yaitu daftar sektor-sektor jasa yang diinginkan untuk dibuka di negara lain, untuk kemudian ditindaklanjuti oleh negara yang diminta dengan meliberalisasi sektor-sektor tertentu yang dipilihnya sendiri (*initial offer*). Perundingan untuk perluasan perdagangan sektor jasa ini diserahkan oleh WTO untuk dilakukan secara bilateral oleh masing-masing negara, yang apabila kemudian ditemukan kata sepakat akan berlaku secara multilateral (Setiawan, 2008).

Sedangkan bentuk-bentuk perdagangan yang diatur di dalam GATS adalah sebagai berikut (Ennew, 2009):

- GATS Mode 1 (*Cross Border Supply*): Penyedia dan penerima jasa tetap berada di negara asal mereka. Layanan jasa ini disampaikan melalui media-media yang memungkinkan seseorang untuk berinteraksi jarak jauh tanpa harus ada

pergerakan dari tempat ia berasal. Salah satu contohnya adalah kuliah online yang bisa diikuti oleh orang-orang dari luar negeri.

- GATS Mode 2 (*Consumption Abroad*): Penerima pelayanan pendidikan bergerak ke negara penyedia jasa. Ini adalah format paling umum dan telah berlangsung sangat lama dalam sektor perdagangan jasa pendidikan. Praktiknya adalah, sebuah lembaga pendidikan merekrut siswa dalam jangkauan internasional untuk mempelajari semua atau sebagian dari program di lembaga pendidikan tersebut. Peneliti yang melakukan penelitian di sebuah kampus di luar negeri dalam format *joint research* atau *fellowship program* juga termasuk dalam kategori ini.
- GATS Mode 3 (*Commercial Presence*): Kategori ini melibatkan kehadiran langsung penyedia jasa komersial, di mana penyedia menetapkan basis permanen di pasar domestik penerima. Pada awal kerjasamanya, kategori ini biasanya akan berbentuk waralaba, lalu kemudian akan berkembang menjadi kampus internasional sendiri yang berusaha menarik peminat dari siswa-siswa di negara tuan rumah.
- GATS Mode 4 (*Presence of Natural Person*): Kategori ini juga merupakan salah satu kategori yang sudah lazim terjadi. Praktik perdagangannya berbentuk kehadiran tenaga pengajar dari luar negeri yang mengajar di lembaga-lembaga pendidikan lokal.

Setelah memahami bagaimana rincian dari bentuk-bentuk perdagangan yang diatur didalam GATS, penting juga untuk memahami bagaimana berlakunya prinsip *Most Favoured Nation* dan *National Treatment* di dalam perjanjian GATS.

Prinsip *Most Favoured Nation* atau prinsip non-diskriminasi dipahami sebagai perlakuan yang “sama” oleh anggota WTO kepada semua anggota WTO lainnya. Sedangkan prinsip *National Treatment* dipahami sebagai perlakuan yang “sama” antara produk dalam negeri dan produk impor. Di dalam perjanjian GATS, prinsip *Most Favoured Nation* –beserta ketentuan *transparency*- berlaku secara umum bagi setiap jasa yang dibuka perdagangannya ataupun tidak. Sedangkan prinsip *National Treatment* –beserta ketentuan *Market Access*- hanya berlaku untuk sektor dan subsektor yang dibuka dan juga harus dinegosiasikan. Negara-negara yang memberi komitmennya juga boleh menetapkan syarat-syarat dan pembatasan-pembatasan berlakunya

prinsip *National Treatment* dan *Market Access*. Lalu, diperbolehkan juga menentukan “*exemptions*” untuk *Most Favoured Nation* (Hawin, 2012).

Penjabaran ini tentu menarik untuk disimak, karena prinsip yang serupa tidak berlaku sama pada perdagangan lain, misalkan perdagangan barang yang diatur di dalam GATT. Di dalam GATT, prinsip *Most Favoured Nation* dan *National Treatment* berlaku secara umum baik untuk barang-barang yang sudah tercantum dalam *schedule of commitment* maupun barang-barang yang tidak tercantum. Keduanya juga berlaku otomatis tanpa dinegosiasikan.

Perbedaan yang ada antara aturan GATT dan GATS ini kemudian memberikan celah yang begitu besar bagi negara dalam memainkan perannya di percaturan politik perdagangan global. Walaupun negara tidak dapat menghalangi akses bagi masuknya layanan jasa dari luar negeri setelah ia memberikan komitmennya, namun setidaknya negara dapat mengatur sedemikian rupa perbedaan perlakuan antara penyedia jasa-jasa dari luar negeri dan penyedia jasa lokal. Negara juga berhak menentukan hal-hal prinsipil apa yang harus dipatuhi oleh setiap penyedia layanan jasa yang ingin beroperasi di negaranya. Oleh karena itu, sekilas dapat dipastikan bahwa dalam liberalisasi perdagangan jasa global, Negara masih memiliki kekuatan untuk melindungi produk-produk lokalnya yang seringkali ditakutkan akan mendapatkan dampak buruk.

## **Belajar Dari Cina**

Cina adalah negara yang patut dicontoh terkait dengan liberalisasi pendidikan tinggi. Di dalam *Education Reform and Education Policy in East Asia*, Ka Ho Mok menjelaskan bahwa liberalisasi pendidikan telah berlangsung di Cina sejak tahun 1985. Ini sudah sangat lama, bahkan jauh sebelum Cina bergabung dengan WTO di tahun 2000. Liberalisasi yang terjadi di Cina sangat menarik, karena dianggap berhasil menghadirkan kolaborasi apik antara pemerintah dan swasta yang diistilahkan dengan nama *Guayou Minban* (Mok, 2006;103).

Puncak dari proses liberalisasi pendidikan tinggi di Cina terjadi pada Tahun 2003. Kala itu Cina mengeluarkan Undang-Undang yang bernama *Regulations of the People's Republic of China on Chinese-Foreign Cooperation in Running Schools*. Tak hanya sekedar memperbolehkan adanya program *dual degree*, kehadiran mahasiswa asing, ataupun tenaga pengajar asing, Undang-Undang ini bahkan menjadi dasar hukum bagi beroperasinya perguruan

tinggi asing ke Cina dengan format *join venture*. Komitmen Cina pada liberalisasi pendidikan ini kemudian dipertegas dengan berdirinya The University of Nottingham Ningbo China (UNNC) pada tahun 2004. Dua tahun kemudian, Liverpool University, dalam kemitraan dengan Xi'an Jiaotong -salah satu perguruan tinggi terbaik di China, membuka sebuah universitas baru yang berada 100km (60 mil) dari kota Shanghai (Economist, 2008).

Cina terbukti semakin giat dalam menjalankan liberalisasi pendidikan. Data dari laporan KPMG –sebuah lembaga audit Independen- di tahun 2010, menunjukkan bahwa di tahun 2009 ada 30 perguruan tinggi asing yang beroperasi di Cina, serta ada 350 kerjasama yang telah disepakati dalam hal pengadaan jasa pendidikan tinggi tingkat sarjana ke atas (KPMG, 2010).

Dari hasil penelusuran penulis atas beberapa perguruan tinggi luar negeri yang beroperasi di Cina, ditemukan sebuah fakta bahwa Cina hanya memberi izin pada perguruan tinggi yang menyediakan pendidikan pada bidang bisnis dan teknologi. Tidak ada satupun perguruan tinggi tersebut yang menyelenggarakan perkuliahan di bidang sosial dan politik. Selain itu, pemerintah juga berhak menentukan standar biaya kuliah.

Penting untuk dicermati, mengapa Cina membatasi akses perguruan tinggi luar negeri sebatas bidang Bisnis dan Teknologi? Pertama, ini menandakan Cina begitu hati-hati dalam menjalankan liberalisasi pendidikan. Mereka menghindari kedua bidang tersebut –Sosial Politik- karena mungkin dianggap sensitif dan dapat membahayakan stabilitas negara. Kedua, Cina tampak bermain pragmatis demi berinvestasi kualitas manusia besar-besaran pada bidang bisnis dan teknologi. Dengan memberi akses bagi perguruan tinggi luar negeri dalam memberikan perkuliahan dua bidang bidang, itu berarti Cina juga sedang memanfaatkan transfer ilmu pengetahuan dan teknologi dari luar negeri yang sekiranya juga berguna bagi pembangunan.

Dan tak heran, Studi yang dilakukan oleh Li Wen Zhang menunjukkan, liberalisasi pendidikan di Cina berimplikasi langsung pada kinerja ekonomi. Ada 3 manfaat yang diperoleh Cina, antara lain peningkatan keahlian tenaga kerja, meluasnya jaringan yang tersebar di seluruh dunia, serta proses *brain drain*, di mana banyak warga negara Cina yang bekerja di luar negeri dengan tetap berkomitmen untuk membangun negaranya (Zang, 2006;67).

Ini adalah beberapa hal yang dapat dijadikan pelajaran berarti bagi masyarakat Indonesia yang takut akan hilangnya kedaulatan dan kearifan lokal. Cina telah menunjukkan, bahwa negara dapat bermain pragmatis dalam lingkaran aturan GATS WTO.

### **Bagaimana Model Liberalisasi Pendidikan Tinggi Yang Baik?**

Dengan aturan *National Treatment* dan *Market Access* GATS yang agak kendur, ada lagi beberapa skema yang dapat pemerintah lakukan untuk mengoptimalkan kebijakan liberalisasi pendidikan tinggi (bila dijalankan) dan untuk menghindari dampak buruknya. *Pertama*, pemerintah dapat menerapkan aturan parsial bagi perguruan tinggi (PT) di Indonesia. Misalkan dalam hal pendanaan, pemerintah sebaiknya membiarkan PT Negeri yang sudah terbilang mapan seperti UGM, ITB, UI, IPB, UNPAD, USU, UNDIP, UNAIR, dan ITS untuk mengatur keuangannya sendiri, sehingga subsidi yang selama ini diberikan dapat dialihkan ke PT-PT Negeri yang lain. Yang dimaksud dengan mapan di sini adalah, PT Negeri tersebut selalu berada di peringkat atas dalam kategori banyaknya peminat setiap tahun, sarana dan prasarana sudah cukup baik, alumni telah tersebar pada berbagai instansi-instansi penting, serta jaringan kerjasama internasional yang sudah sangat luas. Oleh karena sudah mapan, PT-PT Negeri ini sudah bisa beroperasi secara mandiri. Tujuan hal ini adalah agar PT Negeri tersebut dibiarkan bersaing dengan PT yang akan datang dari luar negeri, sedangkan fokus perhatian pemerintah adalah meningkatkan kualitas PT Negeri yang masih belum mapan.

Dengan adanya kebijakan seperti ini, maka otomatis akses pendidikan tinggi semakin luas. Ide ini kemudian sejalan dengan fakta bahwa saat ini terjadi peningkatan ketimpangan distribusi pendapatan. Rasio gini terus meningkat dari 0,29 pada tahun 2002 menjadi 0,35 pada tahun 2006. Bahkan pada tahun 2011 menyentuh angka 0,41. Kue nasional yang dinikmati oleh kelompok 40% penduduk termiskin mengalami penurunan dari 20,92 pada tahun 2002 menjadi 19,2 tahun 2006. Ironisnya, penurunan kue nasional yang dinikmati kelompok 40% penduduk termiskin justru diikuti oleh kenaikan kue nasional yang dinikmati oleh 20% kelompok terkaya dari 44,7% menjadi 45,7% pada tahun yang sama (Kuncoro, 2009;10).

Liberalisasi ditujukan untuk mengurangi dampak ketimpangan ini. Jadi, mahasiswa yang berasal dari 20% persen orang terkaya dan 40% golongan menengah akan berebut kursi PT Negeri mapan yang telah mandiri, PT-PT swasta lokal yang berkualitas dan PT-PT lain yang

berasal dari luar negeri. Sedangkan mahasiswa yang berasal dari 40% orang termiskin, akan berebut PT lainnya yang kualitasnya telah *diupgrade* dengan fokus pemerintah yang telah jauh meningkat. Dengan begini, kualitas *output* yang dikeluarkan oleh tiap PT akan semakin merata.

Skema *kedua* adalah memberikan beasiswa yang lebih besar. Beasiswa diberikan khusus bagi mahasiswa asli Indonesia, dengan syarat harus bersekolah di Perguruan Tinggi asli Indonesia. Dengan skema ini, pemerintah bisa mengalihkan subsidi terhadap PT-PT Negeri yang penulis katakan mapan tadi, untuk keperluan beasiswa bagi masyarakat kategori miskin yang selama ini tidak dapat mengakses pendidikan tinggi akibat keterbatasan biaya. Jadi, ketakutan akan bangkrutnya PT swasta lokal yang belum mapan akibat masuknya PT dari luar negeri, tidak akan beralasan, karena PT-PT swasta yang belum mapan ini masih bisa mendapatkan mahasiswa yang memanfaatkan beasiswa pemerintah. Perlu diingat bahwa saat ini pendidikan tinggi di Indonesia hanya dinikmati 16% masyarakat usia 19-25 tahun, ini berarti pasarnya masih sangat luas, karena ada masih ada 74% anak muda yang membutuhkan akses bangku perkuliahan. Selain itu, mahasiswa-mahasiswa tidak mampu yang tetap ingin berkuliah di PT Negeri yang sudah menjadi swasta (UGM, UI, dll), yang biayanya tentu menjadi mahal, juga dapat memanfaatkan beasiswa ini.

Banyak lagi skema yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengakali dampak buruk liberalisasi pendidikan. Misalkan terkait dengan ketakutan akan lunturnya rasa nasionalisme, ada baiknya pemerintah fokus terhadap pembangunan hal ini pada kurikulum pendidikan dasar hingga menengah. Dengan cara-cara seperti ini, maka penulis yakin liberalisasi pendidikan tinggi akan mendatangkan manfaat di tengah momen bonus demografi yang tengah didapat oleh Indonesia.

## **Epilog**

Momentum bonus demografi yang didapat oleh Indonesia hanya bisa menjadi manfaat apabila disokong oleh sumber daya manusia yang berkualitas. Karena jika tidak, maka *window of opportunity* dari bonus demografi justru akan berubah menjadi *window of disaster*, yaitu sebuah kondisi di mana sebagian besar penduduk usia produktif yang berasal dari rumah tangga miskin justru menjadi beban di pasar tenaga kerja. Penting bagi pemerintah untuk memastikan ketersediaan akses pendidikan tinggi sejak saat ini. Dan bagi penulis, mengambil kebijakan

liberalisasi pendidikan tinggi dapat menjadi salah satu alternatif solusi yang bisa diambil oleh pemerintah demi terciptanya perluasan akses pendidikan tinggi.

Dengan menjalankan kebijakan liberalisasi pendidikan tinggi secara parsial –yang dimungkinkan oleh aturan GATS yang kendur-, pemerintah dapat meningkatkan fokus pada pembangunan perguruan tinggi yang saat ini masih tertinggal. Akses pendidikan tinggi juga secara otomatis akan semakin luas, dengan biaya pendidikan yang beragam, dan kualitas yang (diharap) tidak jauh berbeda. Pemerintah juga tak perlu takut akan hilangnya kearifan lokal, karena ia bisa mengatur jenis-jenis pendidikan yang boleh diliberalisasi.

Mengenai masih banyaknya sentimen negatif mengenai kebijakan liberalisasi pendidikan, yang seringkali dianggap sebagai jalan berpikir neoliberalisme yang tidak sesuai dengan cita-cita negara, ada baiknya membaca lagi cita-cita ekonomi Indonesia yang dijelaskan oleh Bapak Proklamator kita (Hatta, 1979; 173):

“Indonesia tidak saja harus mencapai kemerdekaan politik, tetapi juga kemerdekaan ekonomi. Di masa itu sudah mulai dipikirkan bahwa ekonomi rakyat Indonesia harus bersendi kepada koperasi, dimana rakyat belajar berdiri berdasarkan *“self-help”* dan oto-aktivita. Kelemahan ekonomi rakyat ternyata pada keadaan bahwa rakyat Indonesia hanya mengerjakan segala yang kecil, sebagai pertanian kecil, dagang kecil. Segala yang besar adalah di tangan bangsa kulit putih, sebagai perdagangan besar, pertanian besar, impor dan export, pelayaran besar, bank dan lain-lain. Ekonomi menengah, ekonomi perantaraan kira-kira 90% di tangan orang Cina, India dan lain yang disebut *“vreemde oosterlingen”*. Dalam bidang itu orang Indonesia hanya terdapat 10%, itu pun pada tingkat yang sebelah bawah pula... dalam sistem kapitalisme dengan dasar *“free competition”* tidak dapat diharap, bahwa orang Indonesia, yang hanya pandai melaksanakan segala yang kecil, akan dapat naik ke atas. Melihat contoh-contoh yang ada di daratan Eropa, hanya koperasi yang berhasil meningkatkan selangkah demi selangkah ekonomi rakyat jelata”

Soekarno pun tak jauh berbeda, dalam pidato-pidatonya ia sering kali menyebut bahwa *“kita jangan sampai menjadi kuli di tanah sendiri, kita harus mampu membangun ekonomi yang berdaulat sehingga kita mampu menjadi tuan rumah yang disegani”*. Dari kata-kata para pendiri bangsa ini, ada beberapa poin yang bisa kita ambil. Pertama, kita harus membangun sebuah kekuatan ekonomi dimana kita sendiri *lah* yang menjadi titik penentunya (*Self Help* dan Oto-Aktivita). Kedua, agar semua itu terlaksana, kita harus melakukan kegiatan ekonomi secara bersama-sama dan saling tolong menolong (Prinsip Koperasi). Dan terakhir, kita tidak diharamkan untuk bekerja sama dengan negara-negara lain di dunia, kita tidak dianjurkan untuk mengisolasi diri, namun kita harus mampu menjadi tuan di tanah sendiri



Oleh karena itu, kebijakan meliberalisasi pendidikan tinggi tidak akan menjadi “haram” bagi Indonesia bila dilaksanakan dengan baik dan tidak sembarangan. Lagipula, globalisasi dalam dunia pendidikan sebenarnya sudah sangat lama terjadi. Dapat dilihat dari banyaknya orang-orang yang belajar ke luar negeri sejak zaman dahulu. Namun kini ia dapat menjadi semakin intensif seiring dengan berdirinya WTO, yang kemudian menelurkan aturan GATS.

Liberalisasi pendidikan tinggi ini juga dimaksudkan untuk menjawab kebutuhan pasar akan ketersediaan tenaga kerja yang berkualitas. Dengan globalisasi pendidikan, diharapkan tenaga kerja Indonesia dapat bersaing di pasar dunia. Apalagi dengan akan diterapkannya perdagangan bebas -misalnya dalam konteks negara-negara ASEAN di tahun 2015- mau tidak mau dunia pendidikan di Indonesia harus mampu menghasilkan lulusan yang siap kerja, agar tidak menjadi “budak” di negeri sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

- BPS (2012). *Indikator Pendidikan, 1994-2012*. Retrieved August 25, 2013. From [bps.go.id/indikator pendidikan 1994-2012.htm](http://bps.go.id/indikator%20pendidikan%201994-2012.htm)
- Economist, T. (2008, December 30). *The Economist*. Retrieved April 23, 2013, from The Economist: <http://www.economist.com/node/12863408>
- Ennew, C. T. (2009). Foreign University in China: a case study. *European Journal of Education*, 44, 23-24.
- Hatta, Mohammad (1973). *Memoir*, Jakarta: P.T Tintamas Indonesia.
- Hawin, M. (2012). GATS dan Pendidikan. *Bahan Kuliah Hukum Perdagangan Internasional* (pp. 3-4). Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM.
- KPMG. (2010). *Education in China 2010*. Hongkong: KPMG.
- Kuncoro, Mudrajad (2009). *Ekonomika Indonesia : Dinamika Lingkungan Bisnis Di Tengah Krisis Global*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN
- Mahbubani, Kishore (2011) *Asia Hemisfer Baru Dunia: Pergeseran Kekuatan Global ke Timur yang Tak Terelakkan*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Mickelthwait, J. (2007). *A Future Perfect*. Terjemahan: *Masa Depan Sempurna*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mok, K. H. (2006). *Education Reform and Education Policy in East Asia*. New York: Routledge.
- Setiawan, D. (2008, May 13). *Open Content ITS*. Retrieved April 25, 2013, from [oc.its.ac.id/ambilfile.php?idp=126](http://oc.its.ac.id/oc.its.ac.id/ambilfile.php?idp=126)
- Srihadi, Endang (2012, June 04). *Bonus Demografi: Jendela Kesempatan atau Jendela Bencana*. Retrieved August 25, 2013 from [theindonesianinstitute.com /Bonus Demografi Jendela Kesempatan atau Jendela Bencana.htm](http://theindonesianinstitute.com/Bonus%20Demografi%20Jendela%20Kesempatan%20atau%20Jendela%20Bencana.htm)
- Syam, Nur (2010). *Akses Pendidikan Tinggi*. Retrieved August 25, 2013 from <http://nursyam.sunan-ampel.ac.id/?p=2119>.
- Winarno, Budi (2010). *Melawan Gurita Neoliberalisme*, Jakarta: Erlangga.
- UNDP (2013) *Human Development Report 2013*. Retrieved August 25, 2013 from [undp.org](http://undp.org).
- Zang, L. W. (2006). *China's Higher Education Trade and The Impact of The WTO/GATS Liberalization*. Dissertation. New York: Columbia University.