



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISIS POSISI DAN STRATEGI CHINA DALAM  
NEGOSIASI LIBERALISASI JASA PENDIDIKAN TINGGI DI  
BAWAH PERJANJIAN *GENERAL AGREEMENT ON TRADE  
IN SERVICES (GATS)* (2001-2005)**

**SKRIPSI**

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar  
Sarjana Sosial pada Program Studi Hubungan Internasional**

**WIWEKA SUKMA WARDHANI  
0806318643**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
DEPOK  
JUNI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tugas Skripsi ini adalah hasil karya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : WIWEKA SUKMA WARDHANI

NPM : 0806318643

Tanda Tangan : 

Tanggal : 22 Juni 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

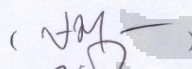
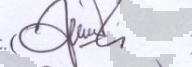
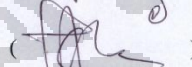
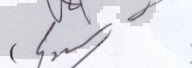
Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : WIWEKA SUKMA WARDHANI  
NPM : 0806318643  
Program Studi : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
Judul Skripsi :

“ANALISIS POSISI DAN STRATEGI CHINA DALAM NEGOSIASI  
LIBERALISASI JASA PENDIDIKAN TINGGI DI BAWAH PERJANJIAN  
*GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS) (2001-2005)*”

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Sosial pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

## DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Utaryo Santiko, M.Si (  )  
Sekretaris : Aninda Tirtawinata, S.Sos., M.Litt. (  )  
Penguji Ahli : Asra Virgianita, M.A. (  )  
Pembimbing : Syamsul Hadi, Ph.D (  )

Ditetapkan di : Depok  
Tanggal : 22 Juni 2012

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan terhadap Tuhan Yang Maha Esa atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan lancar. Penulisan skripsi ini merupakan buah dari hasil pemikiran dalam waktu yang cukup panjang untuk memenuhi persyaratan meraih gelar Sarjana Sosial dari Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Perdagangan jasa sudah memegang peranan penting dalam perdagangan jasa internasional sejak beberapa dekade terakhir. Atas dasar itu, anggota WTO menyepakati perjanjian *General Agreement on Trade in Services* (GATS) pada tahun 1995, yang bertujuan untuk mempermudah perdagangan jasa internasional. GATS sendiri memiliki agenda untuk mendorong liberalisasi progresif pada sektor jasa dalam perdagangan internasional. Terdapat 12 sektor jasa dengan sekitar 160 subsektornya yang diatur di dalam GATS, termasuk jasa pendidikan tinggi. Sektor pendidikan adalah salah satu sektor sensitif dengan komitmen liberalisasi yang terbilang sedikit di dalam GATS, jika dibandingkan dengan sektor jasa lainnya. Hal ini disebabkan terdapat kekhawatiran bahwa sektor pendidikan yang selama ini dianggap sebagai barang publik dan menjadi tanggung jawab pemerintah akan menjadi komoditas perdagangan, sehingga menyebabkan pula berkurangnya otoritas pemerintah sebagai regulator.

GATS sendiri mengusung prinsip kesukarelaan, yang artinya setiap negara dibebaskan untuk memilih sektor mana yang akan diliberalisasi dan sampai sejauh apa liberalisasi akan diberlakukan pada sektor tersebut. Dalam hal sektor pendidikan tinggi, beberapa negara maju eksportir pendidikan tinggi sangat mendorong kemajuan dalam liberalisasi sektor jasa pendidikan tinggi. Akan tetapi, sebagian besar negara berkembang masih enggan berkomitmen dikarenakan sektor jasa pendidikan tinggi ini merupakan sektor publik dan hingga saat ini masih menjadi *comparative disadvantage* mereka dengan negara maju. China adalah salah satu negara berkembang dengan tingkat permintaan pendidikan tinggi yang terbesar di dunia. Sebagai anggota baru WTO pada tahun 2001, China pun harus mematuhi serangkaian peraturan dan perjanjian yang ada di dalam

WTO. Analisis kemudian akan berangkat dari posisi dan strategi yang digunakan China dalam berinteraksi dengan sesama negara anggota WTO lainnya, baik negara maju maupun berkembang, dan dengan WTO sebagai organisasi internasional dalam negosiasi liberalisasi jasa pendidikan tinggi (2001-2005). Setelah itu, akan dianalisis pula latar belakang di balik alasan mengapa China mengambil posisi dan strategi tersebut.

Penulis menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini, baik secara teknis maupun substansial. Untuk itu, penulis mengharapkan saran dan kritik di kemudian hari untuk menyempurnakan skripsi ini. Akhir kata, penulis berharap bahwa penelitian ini dapat bermanfaat bagi berbagai pihak di kemudian hari.

Depok, 22 Juni 2012

**Wiweka Sukma Wardhani**

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis memanjatkan syukur kepada Allah SWT, karena hanya atas rahmat dan izin-Nya penulis dapat selalu diberikan kekuatan dan kemudahan dalam setiap jenjang hidup penulis, termasuk dalam proses penyelesaian skripsi ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih tiada akhir kepada:

1. Syamsul Hadi, Ph.D. selaku pembimbing skripsi yang selalu bersedia meluangkan waktu untuk memberikan arahan dan bimbingan demi skripsi yang lebih baik lagi. Terima kasih atas dukungan semangat yang diberikan untuk dapat menyelesaikan skripsi ini tepat pada waktunya.
2. Asra Virgianita, M.A. selaku penguji ahli yang banyak memberikan saran dan kritik yang sangat membangun dalam skripsi ini.
3. Hariyadi Wirawan, Ph.D selaku Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional UI, Andi Widjajanto, Ph.D selaku Ketua Program S1 Reguler Ilmu Hubungan Internasional UI, Utaryo Santiko, M.Si. selaku Ketua Sidang Skripsi dan Aninda Tirtawinata, S.Sos., M.Litt. selaku Sekretaris Sidang Skripsi yang telah banyak membantu penulis untuk dapat menyelesaikan skripsi ini.
4. Dr. Fredy BL. Tobing, M.Si selaku dosen pengajar Seminar Pilihan Masalah (SPM) yang membantu dan mengarahkan penulis dari masa pencarian topik skripsi hingga sampai pada proposal skripsi. Terima kasih atas segala saran, kritik, dan dukungan selama menjalani mata kuliah SPM.
5. Suzie Sudarman, M.A. selaku Pembimbing Akademis penulis atas segala dukungan yang telah diberikan kepada penulis.
6. Dosen-dosen HI-UI secara umum dan dosen-dosen *cluster* Ekonomi Politik Internasional secara khusus, seperti *Pak* Makmur, *Mas* Tirta, *Mbak* Dewi, *Mbak* Yuni, dan lain-lain yang telah membantu penulis memahami seluk-beluk ekonomi politik internasional.
7. Staff Departemen Hubungan Internasional UI, yaitu *Mbak* Ayu, *Mas* Andre, dan *Pak* Dahlan yang selalu membantu penulis berkaitan dengan hal administratif selama penulis menempuh studi di HI-UI. Terima kasih

juga untuk staff UPDHI, yaitu *Mas Roni*, yang selalu membantu penulis berkaitan dengan peminjaman buku di UPDHI.

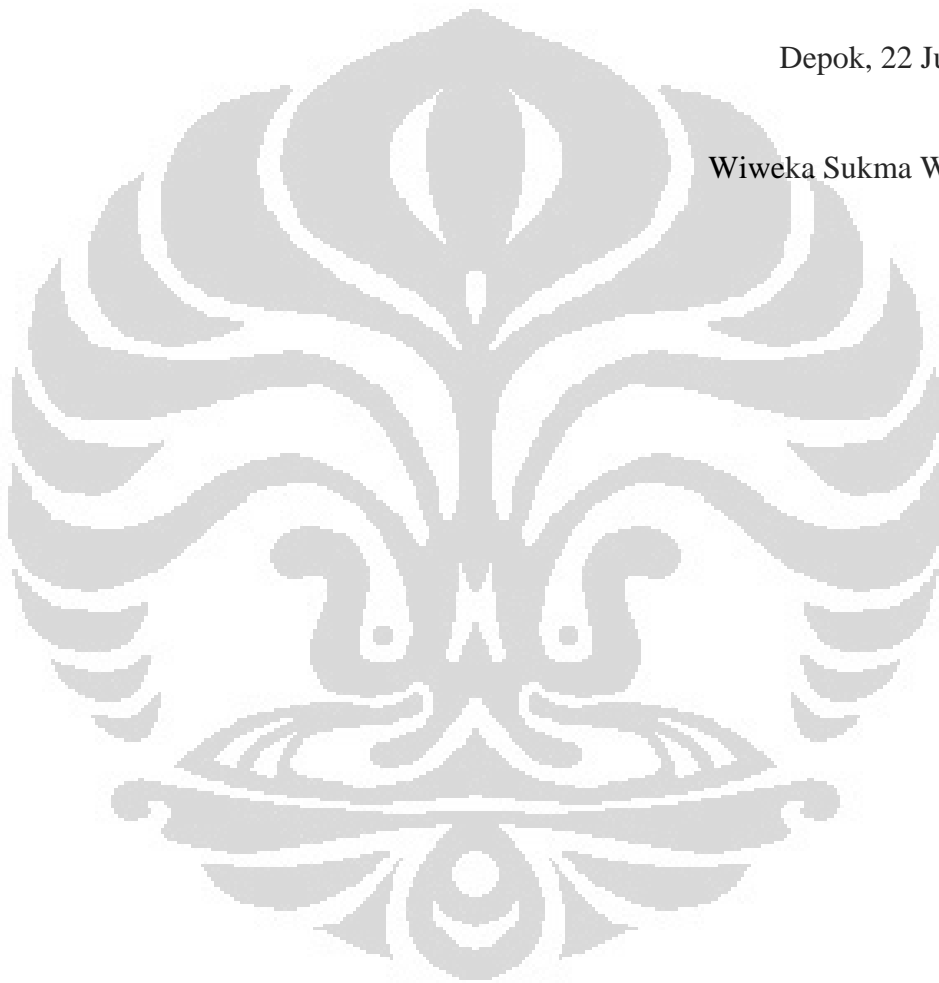
8. Orang tua penulis, atas segala kesabaran dan dukungan yang tak terkira kepada penulis. Terima kasih untuk selalu percaya dan memberi semangat kepada penulis dalam melewati masa-masa sulit selama penulis menempuh studi di HI-UI, termasuk dalam proses penulisan skripsi ini.
9. Adik-adik penulis, yang tanpa henti juga selalu menyemangati penulis di kala rasa jenuh dan malas datang dalam proses penyelesaian skripsi. Terima kasih juga atas segala lelucon segar yang selalu dilontarkan ketika penulis merasa penat.
10. Keluarga besar penulis, yang juga selalu memberi semangat. Terima kasih juga atas waktu-waktu menyenangkan di kala akhir pekan yang membantu menyegarkan suasana.
11. Pengemudi penulis, yang selalu membantu mengantarkan penulis ke berbagai tempat selama penulis menempuh studi HI.
12. Teman-teman HI-08, yang mengalami masa senang dan sulit bersama selama menjadi mahasiswa HI-UI. Suatu kehormatan dapat mengenal teman-teman yang hebat dan pintar seperti kalian. Terima kasih juga untuk senior dan junior HI yang banyak memberikan inspirasi penulis untuk menjadi lebih baik lagi.
13. MMIG. Pra Ulpa Ritonga, anak luar biasa yang sudah menjadi Manajer Astra. Gayatri Marisca, sesama *Shawol* dan *cancerian*. Febrian Dneully, anak golongan darah B pencilan yang merupakan *Burning Soul* sejati. Terima kasih atas segala masa-masa kebersamaan di kelas, di kantin, dan di manapun sehingga masa-masa perkuliahan yang sulit ini dapat menjadi lebih berwarna berkat keberadaan kalian. Terima kasih untuk segala kerja samanya, akan selalu teringat di benak penulis segala perjuangan saat mencari mata kuliah belanja hingga saat-saat membicarakan berbagai macam hal tentang kehidupan.
14. Teman-teman dan *sonsaengnim* di LBI Korea, yang telah memberikan dukungan dan membuat hari Sabtu selalu menjadi hari menyenangkan dan selalu ditunggu-tunggu sepanjang minggu.

15. Terima kasih untuk *guilty pleasure* penulis, yaitu drama dan *variety show*, terutama *Running Man*, yang selalu menghibur penulis di kala kejenuhan melanda selama mengerjakan skripsi.

Akhir kata, penulis juga hendak mengucapkan terima kasih kepada segala pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu. Terima kasih telah membantu penulis selama penulis menjalani studi di HI-UI ini.

Depok, 22 Juni 2012

Wiweka Sukma Wardhani





**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Wiweka Sukma Wardhani  
NPM : 0806318643  
Program Studi : S1-Reguler Ilmu Hubungan Internasional  
Departemen : Ilmu Hubungan Internasional  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**“ANALISIS POSISI DAN STRATEGI CHINA DALAM NEGOSIASI  
LIBERALISASI JASA PENDIDIKAN TINGGI DI BAWAH PERJANJIAN  
GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS) (2001-2005)”**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan) Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas karya akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada tanggal : 22 Juni 2012

Yang menyatakan



Wiweka Sukma Wardhani

## ABSTRAK

Nama : Wiweka Sukma Wardhani  
Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional  
Judul :  
Analisis Posisi dan Strategi China dalam Negosiasi Liberalisasi Jasa Pendidikan Tinggi di bawah Perjanjian *General Agreement On Trade in Services (GATS)* (2001-2005)

---

Seiring dengan meningkatnya volume perdagangan jasa, maka terdapat kebutuhan akan sebuah perjanjian yang mengatur tentang perdagangan jasa internasional. Di bawah WTO, GATS disepakati pada tahun 1995 dan bertujuan untuk mendorong liberalisasi perdagangan jasa internasional. Pendidikan tinggi, yang selama ini dianggap sebagai barang publik, adalah salah satu dari subsektor yang diatur dalam GATS. China sebagai salah satu negara berkembang dengan kebutuhan pendidikan tinggi tertinggi dunia yang semakin meningkat memutuskan untuk meliberalisasi jasa pendidikan tingginya. Pendidikan tinggi di China dianggap sebagai pasar potensial bagi negara maju eksportir pendidikan tinggi. Hasil interaksi China, sebagai anggota baru WTO pada tahun 2001, dengan berbagai kepentingan negara maju, sesama negara berkembang, dan dengan WTO sebagai organisasi internasional turut memengaruhi alasan di balik strategi dan posisi yang diambil dalam negosiasi liberalisasi jasa pendidikan tinggi di bawah GATS.

*Kata kunci: General Agreement on Trade in Services, liberalization, negotiation, higher education*

## ABSTRACT

Name : Wiweka Sukma Wardhani  
Study Program : International Relations  
Title :

*Analysis of China's Position and Strategy in the Liberalization of Higher Educational Service Negotiation under the General Agreement On Trade in Services (GATS) (2001-2005)*

---

The increasing volume of international trade in services promoted the urgency of an international agreement that regulates trade in services. Under the WTO, GATS agreement has been signed in 1995 and has a goal to further the liberalization phase in international trade in services. Higher education, a sector that has been considered as one of the public goods, also subjected and regulated under the GATS agreement. China, as a developing country with the highest demand on higher education, decided to give commitment on the liberalization of its higher education system. Chinese higher education has become a potential market for many developed countries, which also the main exporting countries for higher education. The interaction process between China, as a new member state of the WTO in 2001, and other member states (developed and developing countries), and also the WTO as an international organization, gives influence on the rationale behind China's decision to apply one particular strategy and position in the negotiation of higher education liberalization under the GATS agreement.

*Keywords: General Agreement on Trade in Services, liberalization, negotiation, higher education*

## DAFTAR ISI

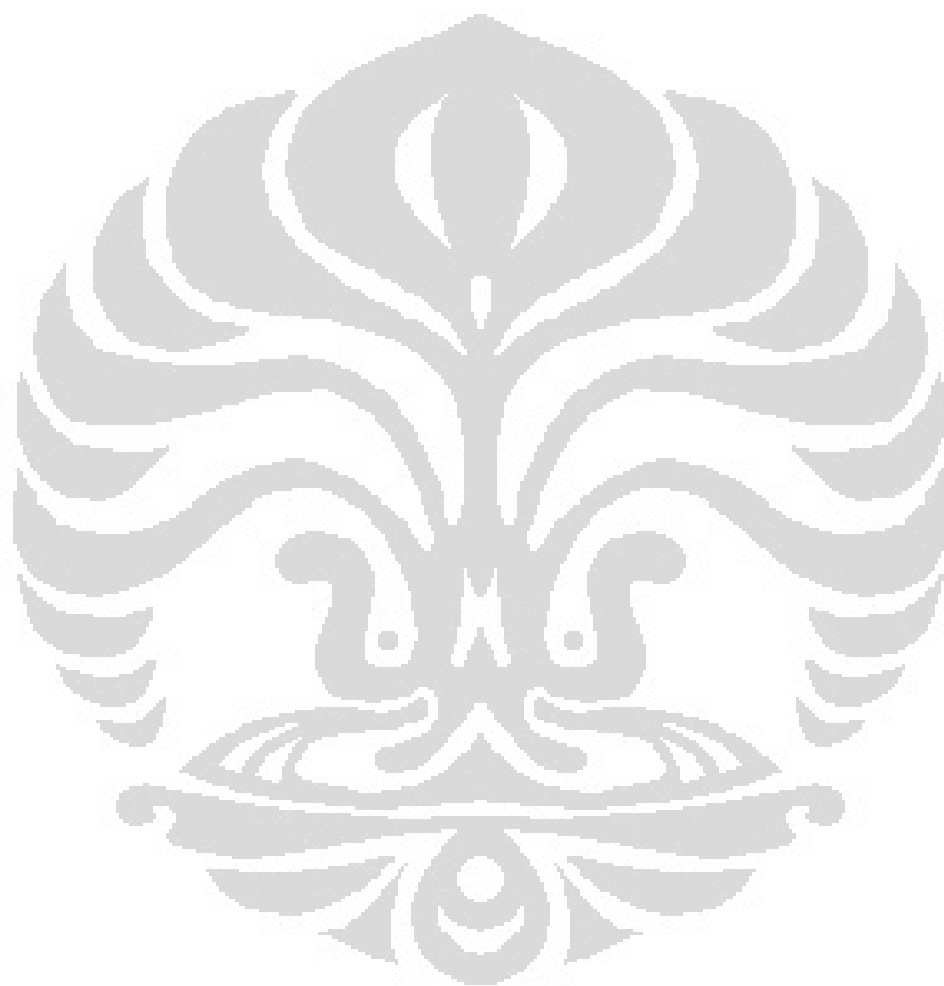
LEMBAR JUDUL .....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
UCAPAN TERIMA KASIH.....	vi
HALAMAN PERNYATAAN PUBLIKASI .....	ix
ABSTRAK .....	x
ABSTRACT .....	xi
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR GAMBAR .....	xvi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xvii
DAFTAR SINGKATAN .....	xviii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
I.1. Latar Belakang .....	1
I.2. Rumusan Permasalahan .....	7
I.3. Tinjauan Pustaka.....	8
I.3.1. China dan Liberalisasi Pendidikan Tinggi.....	8
I.3.2. Pendekatan China dalam Negosiasi Perdagangan di Putaran Doha ...	11
I.4. Kerangka Pemikiran .....	14
I.4.1. Definisi Konseptual: Negosiasi dalam Hubungan Internasional .....	14
I.4.2. Negosiasi Perdagangan oleh Negara Berkembang .....	16
I.4.3. Organisasi Internasional sebagai Rezim .....	19
I.4.4. Model Posisi Negara dalam Negosiasi GATS Sektor Pendidikan Tinggi	20
I.5. Metodologi Penelitian.....	22
I.5.1. Metode Penelitian .....	22
I.5.2. Operasionalisasi Konsep.....	23
I.5.3. Model Analisis Sederhana .....	25
I.5.4. Asumsi .....	25
I.5.5. Hipotesis Kerja .....	26
I.6. Tujuan dan Signifikansi Penelitian.....	27
I.7. Rencana Pembabakan Skripsi.....	27
<b>BAB II PENDIDIKAN TINGGI CHINA DAN <i>GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS)</i> .....</b>	<b>29</b>
II.1. Kondisi Pendidikan Tinggi di China .....	29
II.1.1. Pendidikan Tinggi China sebelum Aksesinya China ke WTO Tahun 2001	29
II.1.2. Pendidikan Tinggi China setelah Aksesinya China ke WTO Tahun 2001	34
II.2. China dan Komitmen dalam GATS pada Sektor Jasa Pendidikan Tinggi	38
II.2.1. GATS pada Sektor Jasa Pendidikan Tinggi .....	38
II.2.2. Komitmen China dalam GATS pada Sektor Jasa Pendidikan Tinggi	46
II.3. Analisis Faktor Internal China Meliberalisasi Jasa Pendidikan Tinggi....	49

<b>BAB III POSISI DAN STRATEGI CHINA DALAM NEGOSIASI GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS) SEKTOR PENDIDIKAN TINGGI</b> .....	63
III.1. Negosiasi GATS dalam Struktur WTO.....	63
III.2. Posisi dan Strategi China dalam Negosiasi GATS Sektor Pendidikan Tinggi .....	71
III.2.1. Posisi Negara Maju dan Berkembang dalam Negosiasi GATS Sektor Pendidikan Tinggi.....	71
III.2.2. Analisis Posisi dan Strategi China dalam Negosiasi GATS Sektor Pendidikan Tinggi.....	82
III.2.3. Analisis Faktor Eksternal China Meliberalisasi Sektor Pendidikan Tinggi .....	98
III.2.3.1. Struktur WTO dan Posisi China.....	98
III.2.3.2. Analisis Keseluruhan Faktor Strategi dan Posisi China dalam Meliberalisasi Sektor Pendidikan Tinggi.....	106
<b>BAB IV KESIMPULAN</b> .....	116
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	120
<b>LAMPIRAN 1 Komitmen Anggota WTO dalam Sektor Jasa Pendidikan di bawah GATS</b> .....	126

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Perdagangan dalam Bidang Pendidikan Jasa oleh Beberapa Negara Tahun 2000 (dalam Miliaran dolar AS).....	4
Tabel 1.2. Perkiraan Jumlah Mahasiswa dalam Pendidikan Tinggi Internasional: Lima Negara Sumber Terbesar .....	5
Tabel 1.3. Ringkasan Model Negosiasi Jasa Pendidikan di dalam GATS....	22
Tabel 2.1. Jumlah Mahasiswa Asing di China Berdasarkan Wilayah Asal.....	35
Tabel 2.2. Negara yang Melakukan Perjanjian <i>Mutual Recognition</i> Gelar Akademis dengan China .....	36
Tabel 2.3. Sepuluh Negara dan Area Terbesar dalam Program Kerjasama Pendidikan Tinggi di China .....	36
Tabel 2.4. Distribusi Bidang Studi Program Kerjasama Pendidikan Tinggi di China .....	37
Tabel 2.5. Peristiwa Penting dalam GATS di Sektor Pendidikan.....	40
Tabel 2.6. <i>Mode of Supply</i> dalam GATS .....	43
Tabel 2.7. Komitmen GATS dalam Jasa Pendidikan pada Beberapa Negara Asia Pasifik .....	48
Tabel 2.8. Sepuluh Kota Besar dan Provinsi di China dengan Program Kerjasama Pendidikan Tinggi Terbanyak.....	50
Tabel 2.9. Sembilan Universitas Terbaik China dalam <i>Project 985</i> .....	54
Tabel 3.1. Konferensi Tingkat Menteri WTO Sejak Putaran Uruguay.....	67
Tabel 3.2. Permintaan AS untuk Menghilangkan Hambatan pada Perdagangan Jasa Pendidikan .....	74
Tabel 3.3. Peraturan Fundamental dan Kewajiban pada GATS Sektor Pendidikan .....	76
Tabel 3.4. Komitmen yang Diajukan pada Sektor Pendidikan Selama GATS 2000 .....	80
Tabel 3.5. Komitmen China dalam WTO pada Sektor Jasa .....	82
Tabel 3.6. Komitmen dan Regulasi China Terkait Penyedia Jasa Pendidikan Asing .....	83
Tabel 3.7. Fase dalam Negosiasi GATS Berdasarkan Tahapan Negosiasi Zartman dan Berman (2001-2005) .....	84
Tabel 3.8. Hasil Analisis Posisi dan Strategi China dalam Negosiasi Liberalisasi Jasa Pendidikan Tinggi dalam GATS (2001-2005) .....	97
Tabel 3.9. Kronologis Aksesinya China ke dalam WTO.....	100
Tabel 3.10. Perbandingan Pengeluaran untuk Pendidikan Tinggi .....	108
Tabel 3.11. Pertumbuhan Tingkat Pendaftaran Pendidikan Tinggi .....	113

Tabel 3.12. Analisis Latar Belakang di balik Posisi dan Strategi China dalam  
Negosiasi Liberalisasi Pendidikan Tinggi di GATS (2001-2005)..... 115



## DAFTAR GAMBAR

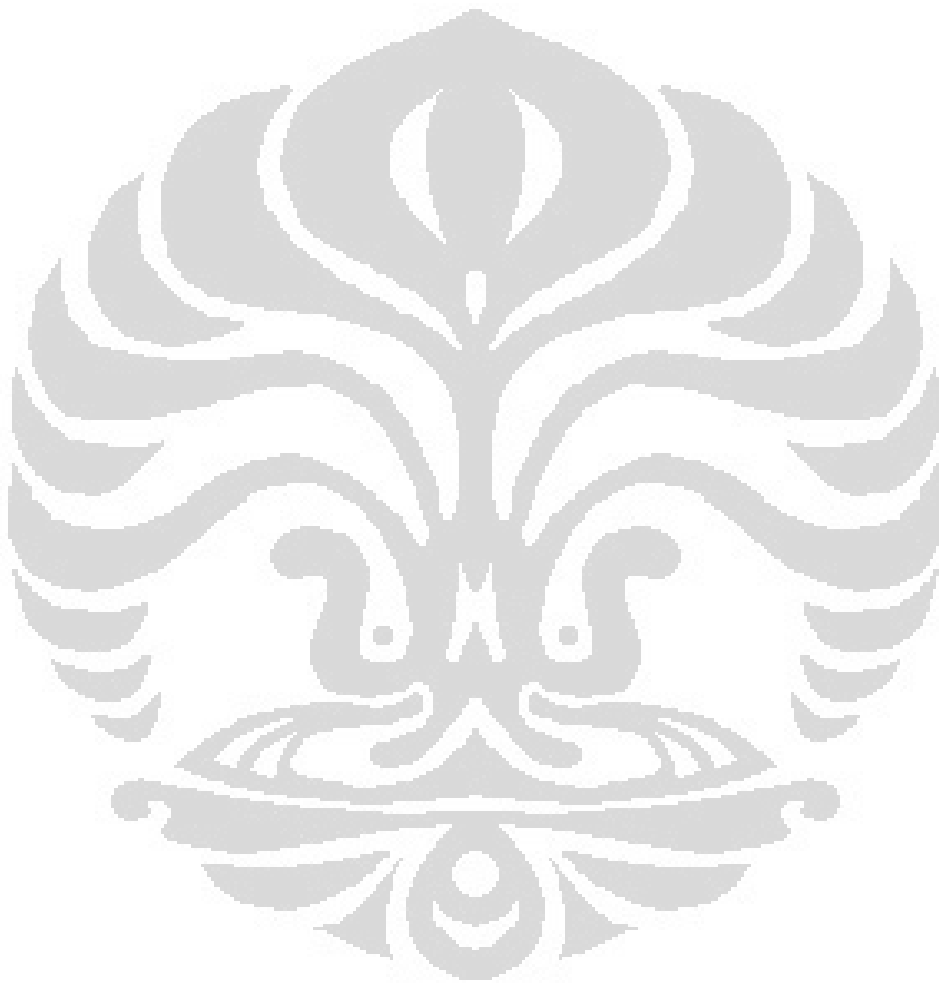
Gambar 1.1. Perbandingan Sektor Jasa, Industri dan Pertanian dalam GDP Beberapa Negara .....	2
Gambar 1.2. Model Analisis Sederhana.....	25
Gambar 2.1. Perbandingan Jumlah Mahasiswa pada Pendidikan Tinggi di Awal 1990-an dan 2006.....	34
Gambar 2.2. Pertumbuhan Biaya Pendidikan Tinggi di China (1989-2007) (dalam euro) .....	51
Gambar 2.3. Distribusi Mahasiswa China di Seluruh Dunia .....	52
Gambar 2.4. Jumlah Mahasiswa China di Luar Negeri dan yang Kembali ke China .....	53
Gambar 2.5. Empat Zona Pembuatan Strategi oleh Negara dan Institusi Pendidikan Tinggi .....	58
Gambar 3.1. Struktur Dasar Perjanjian WTO .....	64
Gambar 3.2. Struktur Organisasi WTO.....	66
Gambar 3.3. Negara, Institusi dan Aktor yang Meminta Akses Pasar untuk Perdagangan dalam Sektor Pendidikan (1999-2003).....	73
Gambar 3.4. Pemetaan EduGATS Sektor Pendidikan Tinggi Negara Anggota WTO .....	92
Gambar 3.5. Pemetaan Kelompok Negara Pemain Kunci dalam Pasar Sektor Pendidikan .....	93
Gambar 3.6. Posisi Kelompok <i>Stakeholders</i> dalam Pasar Sektor Pendidikan.	95
Gambar 3.7. Administrasi Pendidikan Tinggi di China.....	111
Gambar 3.8. Jumlah Mahasiswa China di Luar Negeri .....	114



## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Komitmen Anggota WTO dalam Sektor Pendidikan di bawah GATS

126



## DAFTAR SINGKATAN

AS	Amerika Serikat
DDA	<i>Doha Development Agenda</i>
EU	<i>European Union</i>
GATS	<i>General Agreement on Trade in Services</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
LDCs	<i>Least Developed Countries</i>
MFN	<i>Most Favoured Nation</i>
OECD	<i>Organisation for Economic Co-Operation and Development</i>
PKC	Partai Komunis China
TRIMs	<i>Trade-Related Investment Measures</i>
TRIPS	<i>Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang

Di tengah perkembangan sistem ekonomi politik internasional yang semakin mengarah pada globalisasi ekonomi dunia, kerjasama perdagangan internasional adalah hal yang sudah tidak asing lagi. Globalisasi ekonomi dapat dirunut sejak *Bretton Woods* tahun 1944 yang merupakan cikal bakal Dana Moneter Internasional (IMF), Bank Dunia (WB), dan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) saat ini. Setelah Perang Dingin, muncul Konsensus Washington yang menjadi panutan di hampir seluruh dunia, terutama negara Barat. Konsensus Washington ini mempercayai fundamentalisme pasar, yaitu bahwa pasar dengan sendirinya dapat menghasilkan efisiensi ekonomi dan bahwa kebijakan ekonomi harus fokus pada efisiensi.<sup>1</sup> Konsensus Washington sering kali diidentikkan dengan neo-liberalisme karena menjunjung tinggi liberalisasi, privatisasi, dan sedikit campur tangan pemerintah. Prinsip utama dalam Konsensus Washington antara lain adalah disiplin anggaran dan penghapusan subsidi; liberalisasi dalam bidang keuangan, perdagangan, dan industri; serta privatisasi. Khusus pada WTO, terdapat pengaturan mengenai beberapa perjanjian perdagangan, yaitu perjanjian perdagangan barang (GATT 1994), hak kekayaan intelektual (TRIPS), dan perdagangan jasa (*General Agreement on Trade in Services/GATS*). Di akhir Putaran Uruguay, anggota WTO menyetujui putaran negosiasi selanjutnya untuk melakukan liberalisasi perdagangan jasa. Untuk itu, negosiasi GATS pun dimulai sejak Januari 2000.

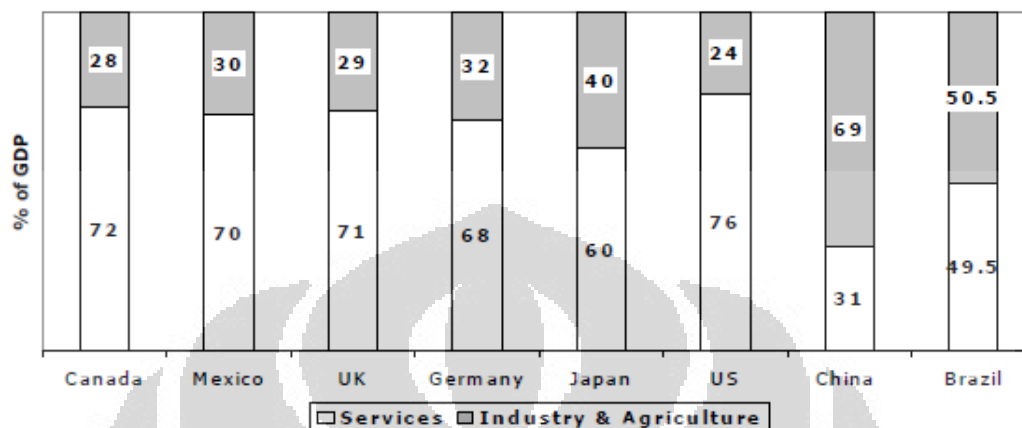
Pada dekade awal liberalisasi perdagangan, perdagangan internasional sebagian besar hanya melibatkan perdagangan barang; sementara perdagangan jasa kurang menjadi perhatian. Akan tetapi, selama 30 tahun terakhir, perdagangan jasa telah tumbuh pesat melebihi perdagangan barang. Perdagangan jasa global mencakup seperlima dari total perdagangan dunia dan mencakup sekitar 60 hingga 70 persen dari GDP negara OECD (Hartman dan Scherrer,

---

<sup>1</sup> Narcis Serra dan Joseph E. Stiglitz, *The Washington Consensus Reconsidered: Towards A New Global Governance*, (Oxford: Oxford University Press, 2008), hlm. 46.

2003),<sup>2</sup> lihat gambar 1.1.

**Gambar 1.1. Perbandingan Sektor Jasa, Industri dan Pertanian dalam GDP Beberapa Negara**



Sumber: *World Bank* (1999) dalam “Tools for Multilateral Trade Negotiations on Trade In Services”, *UNCTAD Commercial Diplomacy Programme*, (Jenewa: April 2000), hlm. 8.

Disebutkan pula oleh Hartman dan Scherrer bahwa 75 persen dari perdagangan jasa terjadi pada negara maju anggota OECD, terutama Kanada, AS, EU (eksportir terbesar adalah Inggris, Perancis, dan Jerman), dan Jepang; sedangkan 25 persen sisanya dikuasai oleh Hong Kong, China, Korea Selatan, Singapura, dan India.<sup>3</sup>

Maka dari itu, untuk memfasilitasi kemudahan perdagangan jasa, anggota WTO menyepakati GATS. GATS merupakan perjanjian terbesar karena meliputi 12 sektor jasa secara komprehensif (meliputi jasa sektor bisnis, komunikasi; teknik dan konstruksi; distribusi; pendidikan; lingkungan; keuangan; kesehatan; pariwisata; rekreasi, budaya, olahraga; transportasi; dan jasa lainnya). Kewajiban utama GATS adalah akses pasar (Pasal XVI GATS), *national treatment* (Pasal XVII GATS), dan *most-favoured-nation* (Pasal II GATS).<sup>4</sup> GATS yang disepakati

<sup>2</sup> E. Hartmann dan C. Scherrer, *Negotiations on Trade in Services-The Position of the Trade Unions on GATS*, (Jenewa: Friedrich Ebert Stiftung, 2003) dalam Susan L. Robertson, “Globalisation, GATS and Trading in Education Service”, *Centre for Globalisation, Education and Societies*, (Bristol: University of Bristol, 2006), hlm. 4.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Lihat “General Agreement on Trade in Services”, diakses dari [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/26-gats\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm) pada 1 Oktober 2011 pukul 20.30 WIB.

di dalam WTO, merupakan proses sentral yang mengawasi peningkatan privatisasi pendidikan karena mendorong liberalisasi progresif pada jasa pendidikan dan telah menjadi pijakan signifikan dalam pasar perdagangan jasa pendidikan internasional. Dalam proses negosiasi komitmen spesifik di bawah GATS, jasa dikategorikan di bawah *UN Central Product Classification*, yang hanya dibuat semata berdasarkan perspektif produsen, sehingga membuat tidak ada perbedaan antara pendidikan dan jasa lainnya, meskipun pendidikan berkaitan erat dengan kepentingan publik.<sup>5</sup>

Perdagangan dalam jasa pendidikan terbagi menjadi lima sub-sektor pendidikan yang dikategorikan oleh *United Nations Provisional Central Product Classification (CPC)*, yaitu mencakup pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan tinggi, pendidikan dewasa (pendidikan di luar sistem pendidikan reguler), dan pendidikan lainnya (meliputi semua jasa pendidikan yang tidak terklasifikasi di atas). GATS mendefinisikan empat cara di mana segala jenis jasa dapat diperdagangkan, yaitu berdasarkan konsumsi jasa di luar negeri oleh konsumen yang bepergian ke negara penyedia jasa (sebagai contoh adalah pelajar yang menempuh studi di luar negeri); suplai jasa lintas negara terhadap konsumen di suatu negara tanpa kehadiran penyedia jasa di negara tersebut (sebagai contoh adalah pendidikan jarak jauh); kehadiran penyedia jasa komersial di negara konsumen (sebagai contoh adalah kehadiran universitas asing di negara tersebut); kehadiran sumber daya manusia dari negara penyedia jasa ke negara konsumen (sebagai contoh kehadiran profesor dan peneliti asing yang bekerja di negara tersebut).<sup>6</sup>

Sektor pendidikan, terutama pendidikan tinggi, telah menjadi komoditas perdagangan yang menjanjikan keuntungan besar dan dikuasai oleh negara maju pendukung liberalisasi pasar, yaitu Amerika Serikat, Inggris, dan Australia, seperti yang dapat dilihat pada tabel 1.1. di bawah ini.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Lihat "Basic Information on GATS", diakses dari [http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global\\_forum/gats\\_he/basics\\_gats.shtml](http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/gats_he/basics_gats.shtml) pada 1 Oktober 2011 pukul 20.32 WIB.

<sup>6</sup>"Basic Information on GATS", *Op. Cit.*

<sup>7</sup> OECD-Centre for Educational Research and Innovation (CERI), *Current Commitments under the GATS in Educational Services*, (2002) dalam Ajitava Raychaudhuri dan Prabir De, "Barriers on Trade in Higher Education Services: Empirical Evidence from Asia-Pacific Countries", *Asia-Pacific Trade and Investment Review*, Vol. 3, No.2, (Desember 2007), hlm. 71.

**Tabel 1.1. Perdagangan dalam Bidang Pendidikan Jasa oleh Beberapa Negara Tahun 2000 (dalam Miliaran dollar AS)**

<i>Country</i>	<i>Exports</i>	<i>Imports</i>	<i>Trade balance</i>
United States	10 280	2 150	8 130
United Kingdom	3 758	150	3 608
Australia	2 155	356	1 799
Italy	1 170	849	321
Canada	796	602	194
Greece	80	211	-131
Venezuela (Bolivarian Republic of)	60	113	-53
Mexico	29	53	-24
Brazil	4	78	-74

Sumber: *OECD-Centre for Educational Research and Innovation (CERI), (2002).*

Permintaan akan pendidikan tinggi misalnya, terus mengalami peningkatan, terutama pendidikan lintas negara. Menurut Jane Knight, terdapat beberapa hal yang menjadi pendorong perkembangan pesat perdagangan internasional pada jasa pendidikan, yaitu antara lain kemunculan penyedia jasa pendidikan yang berorientasi profit; perkembangan teknologi yang mendorong kemudahan penyampaian jasa pendidikan, baik skala domestik maupun internasional; sebagai respon terhadap pasar tenaga kerja; peningkatan mobilitas mahasiswa, profesor, dan program internasional; terbatasnya kapasitas anggaran (atau kemauan politik) pemerintah untuk memenuhi naiknya permintaan domestik akan pendidikan tinggi.<sup>8</sup>

China adalah salah satu negara berkembang yang memiliki pasar pendidikan tinggi terbesar dan merupakan importir pendidikan tinggi terbesar dunia, seperti ditunjukkan dalam tabel 1.2.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Dr. Jane Knight, "The Impact of Trade Liberalization on Higher Education: Policy Implications", *The Observatory on Borderless Higher Education*, (September 2002), hlm. 1.

<sup>9</sup> A. Bohm dkk, *Vision 2020: Forecasting International Student Mobility – A UK Perspective*, (London, British Council, 2004) dalam Ajitava Raychaudhuri dan Prabir De, *Ibid.*, hlm. 72.

**Tabel 1.2. Perkiraan Jumlah Mahasiswa dalam Pendidikan Tinggi Internasional: Lima Negara Sumber Terbesar**

Country	Number of students					Growth rate (%)
	2000	2005 <sup>a</sup>	2010 <sup>b</sup>	2020 <sup>b</sup>	2025 <sup>b</sup>	
China	218 437	437 109	760 103	1 937 129	2 973 287	11.0
Republic of Korea	81 370	96 681	114 269	155 737	172 671	3.1
India	76 908	141 691	271 193	502 237	629 080	8.8
Japan	66 097	65 872	68 544	71 974	73 665	0.4
Greece	60 486	68 285	75 339	84 608	89 903	1.6

<sup>a</sup> Estimated.

<sup>b</sup> Forecast.

Sumber: A. Bohm dkk, *Vision 2020: Forecasting International Student Mobility – A UK Perspective*, (London, British Council, 2004).

Di tengah kekhawatiran banyak negara berkembang untuk berkomitmen dalam GATS di sektor pendidikan tinggi, setelah menjadi anggota WTO tahun 2001, China menjadi negara yang berkomitmen untuk meliberalisasi semua sektor pendidikan dalam GATS, termasuk pendidikan tinggi. Meskipun demikian, masih terdapat beberapa batasan liberalisasi yang dianggap negara maju sebagai hambatan perdagangan jasa pendidikan. Oleh sebab itu, negara maju eksportir jasa pendidikan tinggi masih terus meminta China untuk menghilangkan kebijakan yang dianggap sebagai hambatan perdagangan jasa pendidikan. Sebagai contoh, AS meminta China untuk menghilangkan keharusan bagi institusi pendidikan asing untuk bermitra dengan universitas China, menghilangkan larangan penyediaan jasa pendidikan oleh institusi dan organisasi asing melalui jaringan satelit, menghilangkan larangan beroperasinya jasa pendidikan dan pelatihan yang mengejar profit, dan mengendurkan batasan operasional dan geografis dalam aktivitas penyediaan jasa pendidikan.<sup>10</sup>

Pemerintah China mendorong banyak program kemitraan perguruan tinggi China dan asing serta mengizinkan masuknya perguruan tinggi asing di China. Akan tetapi, setelah itu beberapa permasalahan yang dikhawatirkan negara berkembang terjadi di China, seperti biaya pendidikan tinggi yang terus

<sup>10</sup> Dr. Jane Knight, "GATS, Trade, and Higher Education: 'Perspective 2003- Where are we?'," *The Observatory on Borderless Higher Education Process Report*, (Mei 2003), hlm. 9.

melambung, ketertinggalan daerah China bagian barat dalam hal pendidikan karena kerjasama pendidikan tinggi hanya terjadi di daerah timur China, serta permasalahan kualitas dari perguruan tinggi yang berlabel internasional yang tidak sesuai harapan. Adapun beberapa permasalahan pada sektor pendidikan tinggi China di atas, seperti kesenjangan geografis dan ekonomi dalam mengakses jasa pendidikan tinggi sebenarnya sudah terjadi jauh sejak sebelum China meliberalisasi sektor jasa pendidikan tingginya. Akan tetapi, permasalahan ini dikhawatirkan cenderung tidak membaik setelah liberalisasi sektor jasa pendidikan tinggi.

Tentunya dalam setiap perjanjian yang mengikat secara internasional, negosiasi merupakan salah satu komponen penting di dalamnya. Di dalam negosiasi tersebut, kepentingan setiap pihak di dalamnya dipertemukan untuk dapat mencapai suatu konsensus yang kemudian menghasilkan suatu perjanjian yang mengikat untuk dijalankan semua pihak yang terlibat. Untuk itu, posisi dan strategi sebuah negara dalam suatu negosiasi juga menjadi salah satu hal penting. Adapun penelitian ini membatasi periode dari Konferensi Tingkat Menteri di Doha tahun 2001 yang mendorong keterlibatan negara berkembang dan merupakan putaran negosiasi perdagangan multilateral pertama yang diikuti China setelah menjadi anggota WTO; hingga Konferensi Tingkat Menteri di Hong Kong tahun 2005, di mana tenggat waktu awal dari Putaran Doha ditentukan berakhir pada Januari 2005, tetapi karena tidak berhasil tercapai lalu diundur hingga akhir tahun 2005. Pada akhirnya tenggat waktu ini terus diundur dan hingga saat ini pun masih belum tercapai kesepakatan pada beberapa isu, seperti isu pertanian, sehingga membuat Putaran Doha terhenti.

Meskipun Putaran Doha lebih terfokus akan pembangunan dan keterlibatan negara berkembang, tetapi pada realitanya tetap saja suara negara berkembang yang seharusnya memiliki kekuatan tawar dalam negosiasi kurang didengar. Selain itu, dalam Konferensi Tingkat Menteri di Hong Kong, negara maju menyarankan agar negosiasi dilakukan secara plurilateral, dengan artian beberapa negara yang memiliki kepentingan sama dapat membentuk kelompok yang akan melobi satu negara secara khusus untuk membuka akses pasar.<sup>11</sup> Hal

---

<sup>11</sup> David Robinson, "GATS and Education Services: The Fallout From Hong Kong", diakses dari



ini tentu menimbulkan kekhawatiran tekanan besar negara maju terhadap negara berkembang.

## I. 2. Permasalahan

Penelitian ini kemudian akan membahas mengenai analisis posisi dan strategi China (pemetaan koalisi dan strateginya, serta interaksi GATS yang berpayung di bawah WTO sebagai organisasi internasional dengan China) dan pertimbangan China dalam mengambil posisi dan strategi tersebut (sebagai negara berkembang dan sekaligus sebagai *new higher education power*<sup>12</sup>) dalam negosiasi liberalisasi perdagangan jasa pendidikan tinggi sebagai akibat dari implementasi perjanjian GATS, dengan **pertanyaan permasalahan**:

1. **Bagaimana posisi dan strategi China dalam negosiasi liberalisasi perdagangan jasa pendidikan tinggi di bawah mekanisme GATS (2001-2005)?**
2. **Mengapa China mengambil posisi dan strategi tersebut?**

Adapun periode 2001-2005 dipilih berdasarkan pertimbangan bahwa China baru bergabung sebagai anggota WTO pada 11 Desember 2001 dan Putaran Doha merupakan negosiasi perdagangan multilateral pertama yang diikuti China dalam WTO. Sedangkan batas waktu hingga tahun 2005 dipilih bertepatan pada saat Konferensi Tingkat Menteri di Hong Kong pada Desember 2005 karena tenggat waktu awal Putaran Doha pada awalnya ditentukan hingga Januari 2005, tetapi kemudian diundur hingga akhir tahun 2005. Akan tetapi, penulis memilih membatasi periode hingga Konferensi Tingkat Menteri di Hong Kong karena tenggat waktu ini kemudian mengalami penundaan berulang kali hingga saat ini, yang mengakibatkan Putaran Doha terhenti, sehingga mengakibatkan tidak ada kemajuan juga pada negosiasi perdagangan jasa dalam sektor pendidikan tinggi setelah Konferensi Tingkat Menteri di Hong Kong tersebut.

---

<http://firgoa.usc.es/drupal/node/30341> pada 1 Oktober 2011.

<sup>12</sup> Simon Marginson dan Marijk van der Wende, "The New Global Landscapes of Nations and Institutions", dalam OECD dan CERl, "Higher Education to 2030: Globalisation", Vol. 2, (2009), hlm. 44.

### **I.3. Tinjauan Pustaka**

Liberalisasi perdagangan jasa telah menjadi isu signifikan bagi negara berkembang. Sebagian besar negara berkembang meyakini bahwa liberalisasi hanya akan berdampak negatif karena industri jasa negara berkembang yang dianggap belum mampu bersaing dengan negara maju. Terlebih lagi ketika salah satu sektor jasa yang akan diliberalisasi adalah sektor pendidikan tinggi, yang selama ini dianggap sebagai kebutuhan publik dan menjadi tanggung jawab pemerintah. China sebagai negara berkembang yang memiliki pasar pendidikan tinggi terbesar tentu juga memikirkan segala efek yang dapat ditimbulkan dari liberalisasi pendidikan tinggi. Berbagai literatur dan karya ilmiah pun mencoba melihat bagaimana negara berkembang, termasuk China dalam bernegosiasi di GATS, khususnya dalam sektor pendidikan tinggi dari berbagai sisi.

Penulis mencoba membagi literatur yang ada dalam dua bagian. Bagian pertama mengenai China dan liberalisasi pendidikan tinggi yang menjelaskan mengenai kondisi pendidikan tinggi China secara umum, tantangan, keuntungan China dalam meliberalisasi pendidikan tinggi, serta hubungan asimetris negara berkembang dan negara maju dalam liberalisasi jasa pendidikan tinggi. Sedangkan pada bagian kedua, secara spesifik membahas pendekatan China dalam negosiasi perdagangan multilateral tepatnya pada Putaran Doha. Penulis melihat bahwa literatur mengenai sub-bab tersebut saling berkaitan satu sama lain dengan penelitian yang akan diteliti penulis mengenai proses negosiasi China dalam liberalisasi pendidikan tinggi. Literatur-literatur tersebut pun memiliki fokus perbedaan dengan penelitian penulis, di mana penulis lebih terfokus pada proses negosiasi China dalam liberalisasi pendidikan tinggi di bawah mekanisme GATS. Berbagai literatur tersebut akan digunakan sebagai materi pendukung penulisan dan sebagai bahan perbandingan dalam penelitian ini. Beberapa di antaranya akan dipaparkan secara singkat untuk membuktikan bahwa topik penelitian yang diajukan ini merupakan karya ilmiah yang orisinal dan berbeda dengan penelitian serupa sebelumnya.

#### **I.3.1. China dan Liberalisasi Pendidikan Tinggi**

**Xiaobin Li dan Linbin Zhao**, dalam artikelnya yang berjudul “WTO and

Chinese Higher Education”, mengungkapkan secara rinci mengenai sejarah perkembangan pendidikan tinggi di China sejak masa Dinasti Han, Mao Zedong, hingga saat setelah reformasi ekonomi tahun 1978.<sup>13</sup> Li dan Zhao juga mengungkapkan permasalahan kesenjangan kualitas yang dihadapi pendidikan tinggi di China. Sejak bergabungnya China ke dalam WTO, maka China pun berkomitmen pula dalam meliberalisasi sektor pendidikan tingginya. Li dan Zhao mempercayai bahwa bergabungnya China ke dalam WTO dapat memperkecil kesenjangan antara sistem pendidikan tinggi di China dengan di negara maju; walaupun tantangan yang dihadapi China tentu juga akan lebih berat, seperti potensi konflik nilai, konsep, tujuan, dan dasarnya kompetisi pada sistem pendidikan tinggi China. Meskipun berkomitmen untuk meliberalisasi pendidikan tinggi, tetapi China juga tetap menerapkan serangkaian peraturan yang dianggap oleh negara eksportir pendidikan tinggi sebagai hambatan perdagangan. Salah satunya adalah meminta pemerintah di segala tingkat yang hendak bekerja sama dengan institusi pendidikan asing untuk mengutamakan kepentingan publik di atas segalanya terlebih dahulu.

Dalam membahas mengenai liberalisasi pendidikan tinggi, tentu tidak lepas dengan keterkaitan China terhadap organisasi internasional. Berbeda dengan Li dan Zhao, **Rui Yang**, dalam artikel yang berjudul “International Organization and Asian Higher Education: The Case of China”, menyebutkan bahwa organisasi internasional telah memainkan peran penting dalam pembentukan kebijakan pendidikan di tingkat nasional, yang melibatkan konsensus dalam berbagai negosiasi.<sup>14</sup> Faktor eksternal telah menjadi faktor kritis dalam memutuskan arah dan perubahan pada sistem pendidikan tinggi di China, meskipun pada realitanya pembangunan di China selalu bersifat *top-down* dan dipimpin oleh pemerintah pusat. Kolaborasi multilateral dengan sejumlah organisasi internasional telah menjadi bagian penting dalam kebijakan luar negeri China, khususnya dalam

---

<sup>13</sup> Xiaobin Li dan Linbin Zhao, “WTO and Chinese Higher Education”, diakses dari [http://www.isatt.org/ISATT-papers/ISATT-papers/Li\\_WTOandChineseHigherEducation.pdf](http://www.isatt.org/ISATT-papers/ISATT-papers/Li_WTOandChineseHigherEducation.pdf) pada 20 Oktober 2011 pukul 19.10 WIB.

<sup>14</sup> Rui Yang, “International Organization and Asian Higher Education: The Case of China”, diakses dari <http://gshe.international.wisc.edu/wp-content/uploads/2011/02/yang.pdf> pada 21 November 2011 pukul 14.52 WIB.

bidang pendidikan.

Saat China masuk ke dalam WTO pada tahun 2001, China berjanji untuk lebih meliberalisasi perdagangannya, tanpa terkecuali sektor pendidikan tinggi. Akan tetapi, karena pendidikan adalah isu yang menyangkut kedaulatan negara, moral publik, pelestarian budaya nasional, semua negara bersikap waspada dalam membuka sektor pendidikannya; dan China pun tidak luput dalam kekhawatiran tersebut. Yang mengutip Diehl yang menyebutkan bahwa untuk memahami organisasi internasional tidak memerlukan pandangan yang terlampau sinis maupun idealis, karena organisasi internasional tidak mutlak bersifat irelevan atau sangat berkuasa. Organisasi internasional memainkan peran penting, tetapi pengaruh yang dibawanya sangat bergantung pada isu dan situasi yang dihadapi. Lebih lanjut lagi, Yang mengungkapkan bahwa untuk menjadi pemenang seutuhnya dalam dunia pendidikan tinggi, China perlu untuk menguasai peraturan keterikatan dalam pendidikan tinggi internasional, yang sangat dipengaruhi oleh budaya Barat. China pasti akan mengalami banyak tantangan ke depan, tetapi strategi paling efektif adalah dengan mencoba lebih dekat bekerja sama dengan organisasi internasional dalam memaksimalkan potensi sebagai pemain kunci pembangunan pendidikan, sekaligus kekuatan ekonomi besar dunia.

Meskipun demikian, struktur dari organisasi internasional seperti WTO juga menimbulkan kekhawatiran akan sikap ketidakberpihakan terhadap negara berkembang. Hal ini seperti diungkapkan oleh **Sajitha Basir** yang mencoba untuk menjelaskan mengapa cenderung terdapat banyak negara, terutama negara berkembang, yang menolak meliberalisasi pendidikan tinggi. Dalam bukunya yang berjudul *Trends in International Trade in Higher Education: Implications and Options for Developing Countries*,<sup>15</sup> Bashir mengungkapkan bahwa hal yang seharusnya menjadi perhatian utama di dalam putaran negosiasi yang sedang berlangsung adalah untuk membangun simetri yang lebih besar dalam akses pasar antara negara maju dan negara berkembang. Lemahnya peraturan domestik terkait perizinan institusi pendidikan asing di negara berkembang, yang sangat kontras dengan peraturan komprehensif di negara maju merupakan salah satu alasan penolakan negara berkembang. Kesenjangan akses pasar membuat institusi

---

<sup>15</sup> Sajitha Basir, *Trends in International Trade in Higher Education: Implications and Options for Developing Countries*, (Washington D.C.: The World Bank, 2007), hlm. 52-64.

pendidikan di negara berkembang susah untuk memasuki pasar negara maju karena berbagai faktor (rendahnya kualitas, kurangnya kapasitas finansial, dan perizinan); sementara institusi pendidikan negara maju, meskipun berkualitas rendah, sangat mudah memasuki pasar negara berkembang.

Penulis melihat bahwa penelitian Yang, Li dan Zhao, serta Bashir merupakan salah satu penelitian yang terkait dengan penelitian penulis. Hanya saja Yang, Li dan Zhao lebih memfokuskan pada bagaimana dampak dari liberalisasi pendidikan tinggi terhadap China dan kondisi pendidikan tinggi China secara umum. Sementara itu, Bashir juga membahas ketidakadilan yang dihadapi negara berkembang secara umum dalam hal liberalisasi pendidikan tinggi. Hal ini tentu berbeda dengan fokus penulis yang ingin melihat posisi dan strategi China terkait negosiasi liberalisasi pendidikan tinggi di bawah GATS. Penulis pun sependapat dengan Yang yang juga menekankan pentingnya keterkaitan negara dengan organisasi internasional.

### **I.3.2. Pendekatan China dalam Negosiasi Perdagangan di Putaran Doha**

**Huang Zhixiong** dalam tulisannya yang berjudul “Doha Round and China’s Multilateral Diplomacy”, menjelaskan lebih lanjut mengenai diplomasi China pada negosiasi perdagangan multilateral, khususnya pada Putaran Doha.<sup>16</sup> Putaran Doha adalah putaran negosiasi perdagangan multilateral pertama setelah WTO didirikan pada tahun 1995. Putaran Doha pertama kali digagas pada Pertemuan Tingkat Menteri WTO November 2001 di Qatar. Putaran Doha merupakan negosiasi perdagangan pertama di WTO yang membicarakan tidak hanya liberalisasi perdagangan, melainkan juga isu pembangunan. Hal ini disebabkan meskipun kemajuan liberalisasi perdagangan sudah cukup pesat dalam beberapa dekade terakhir, keuntungan lebih banyak diperoleh negara maju. Terlebih lagi dengan kegagalan Pertemuan Tingkat Menteri WTO di Seattle tahun 1999 yang sangat menggambarkan ketimpangan perdagangan dan pembangunan, sehingga dapat mengancam kemajuan liberalisasi perdagangan itu sendiri. Sejak saat itulah, isu pembangunan mulai menjadi isu penting dalam WTO. *Ministerial*

---

<sup>16</sup> Huang Zhixiong, “Doha Round and China’s Multilateral Diplomacy”, diakses dari [http://www.sis.org.cn/Sh\\_Yj\\_Cms/Mgz/200802/2008928112847LJML.PDF](http://www.sis.org.cn/Sh_Yj_Cms/Mgz/200802/2008928112847LJML.PDF) pada 7 Oktober 2011 pukul 20.19 WIB.

*Declaration* pada Pertemuan Tingkat Menteri 2001 di Doha menekankan bahwa putaran baru harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan khusus negara berkembang dan berjanji untuk memberikan bantuan teknologi dan *capacity building* bagi negara berkembang.

Putaran Doha dapat menjadi kesempatan sekaligus tantangan bagi China, yang baru menjadi anggota WTO sejak 2001, untuk beradaptasi dengan peraturan-peraturan yang ada sehingga dapat menjadi pemain berpengaruh dalam negosiasi di dalam WTO. Aksesinya China ke dalam WTO terjadi saat Putaran Doha baru saja diluncurkan. China mendukung kesuksesan dari Putaran Doha dengan menyatakan bahwa Putaran Doha harus mampu membangun tatanan ekonomi internasional baru yang adil bagi pembangunan ekonomi dan keseimbangan antara negara maju dan berkembang. Huang menyatakan bahwa sebagai kekuatan perdagangan baru dunia, China memiliki kepentingan vital, baik dalam hal liberalisasi perdagangan maupun penyelesaian defisit pembangunan antara negara maju dan berkembang.

Di dalam Putaran Doha, Huang melihat tiga aspek peran yang dimainkan China. Pertama, China bertindak konstruktif untuk mendorong kemajuan negosiasi. Sebagai contoh, China berpartisipasi dalam seluruh pertemuan yang mendiskusikan beragam isu yang luas dalam Putaran Doha dan mengajukan proposal konstruktif. Pada pertengahan Juli 2005, China juga sukses menggelar *mini-ministerial meeting* di Dalian, yang mengajak negara anggota untuk membicarakan isu-isu utama dalam Putaran Doha. Kedua, China mengambil pendekatan pragmatis, *low-profile*, dan cenderung menghindari peran sebagai pemimpin di Putaran Doha. Menurut Huang, ada dua faktor yang menyebabkan China menggunakan *silence tactic*, selain karena hal ini juga konsisten dengan gaya diplomatik China dalam beberapa tahun terakhir. Faktor pertama, dari sisi negara maju, China dipandang sebagai pihak yang paling banyak memperoleh keuntungan dari Putaran Doha dan sistem perdagangan multilateral. Hal ini membuat negara maju, seperti AS dan Uni Eropa, untuk selalu menekan China dalam setiap kesempatan untuk turut menanggung kewajiban yang sebenarnya di luar batas kemampuan China. Faktor kedua adalah negara berkembang berharap China mampu menjadi pemimpin negara berkembang dalam menghadapi negara

maju. Akan tetapi, China menghindari kedua faktor tersebut dengan pendekatan pragmatisnya.

Ketiga, China berusaha menjaga fleksibilitas dalam negosiasi Putaran Doha. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana China berpartisipasi dalam berbagai kelompok negosiasi dan berbagai isu yang selaras dengan kepentingan China. Selain itu, China juga tidak terpaku dengan hanya memperjuangkan kepentingan negara berkembang, melainkan juga berupaya untuk mempertemukan titik temu antara negara maju dan berkembang demi mendorong kerjasama. Huang menambahkan bahwa China harus melakukan dua hal untuk meningkatkan peran konstruktifnya dalam Putaran Doha. Pertama, China harus mengadaptasi langkah yang lebih kuat untuk membangun kemampuan negosiasi karena Putaran Doha adalah negosiasi multilateral yang kompleks, besar, dan terdapat multi isu yang dibahas di dalamnya. Kedua, China harus menerapkan kebijakan dua tangan (*two-hands policy*), yaitu kebijakan yang mampu digunakan untuk menangani tiga akses pasar (pertanian, non-pertanian, dan perdagangan jasa) dan isu pembangunan.

Huang menyebutkan dalam isu pertanian dan jasa, China menghadapi tekanan dari negara maju untuk membuka pasar; maka China harus lebih bersikap defensif dan bersatu dengan anggota G-20 (koalisi negara berkembang di Putaran Doha) dan negara berkembang lainnya. Dalam isu non-pertanian, China sebagai “pabrik dunia” memiliki kepentingan besar, sehingga harus lebih aktif dan mendekat pada negara maju. Di sisi lain, Putaran Doha sangat menekankan isu pembangunan, sehingga China harus bergabung dengan negara berkembang untuk memastikan berjalannya komitmen pembangunan yang dibuat di awal Putaran Doha. Huang menambahkan bahwa peran China dalam sistem perdagangan multilateral, terutama di Putaran Doha, konsisten dengan konsep diplomatik China, yaitu *peaceful development*, *harmonious world*, serta *mutual benefit and win-win situation* yang disampaikan oleh Hu Jintao pada Kongres Partai Komunis China (PKC) ke-17.

Penelitian dari Huang di atas dapat digunakan sebagai bahan pendukung penelitian penulis terutama mengenai pendekatan China dalam bernegosiasi di forum perdagangan multilateral. Hal yang membuat penelitian penulis berbeda

dengan penelitian Huang adalah bagaimana penulis mencoba untuk menganalisis posisi dan strategi China dalam negosiasi liberalisasi perdagangan jasa pendidikan tinggi di bawah GATS. Hal ini tentu berbeda dengan penelitian Huang yang secara luas melihat pendekatan China dalam Konferensi Tingkat Menteri di Doha tahun 2001.

## **I.4. Kerangka Pemikiran**

### **I.4.1. Definisi Konseptual: Negosiasi dalam Hubungan Internasional**

Fred C. Iklé dalam buku *How Nations Negotiate*, mengartikan negosiasi sebagai sebuah proses di mana tawaran eksplisit diajukan demi meraih kesepakatan dalam sebuah pertukaran atau realisasi sebuah kepentingan bersama di mana sebenarnya terdapat kepentingan bertentangan di dalamnya.<sup>17</sup> Terdapat dua elemen penting dari definisi negosiasi di atas, yaitu *common interest* dan *conflict over that interest*. Ikle pun mengidentifikasi tujuan negosiasi, yaitu untuk memperpanjang masa perjanjian, normalisasi perjanjian (mengakhiri konflik), redistribusi perjanjian, inovasi perjanjian (menyepakati peraturan baru), dan mencari sesuatu di luar perjanjian (kegiatan intelejensi, propaganda, dan lain-lain). Di akhir negosiasi, setiap pihak yang bernegosiasi, menurut Ikle, memiliki tiga pilihan dasar, yaitu menyetujui perjanjian, mengakhiri negosiasi tanpa perjanjian, dan berusaha untuk terus meningkatkan persyaratan yang ada melalui *bargaining* lebih lanjut.

Ikle pun menuliskan *12 commandments of negotiation* agar negosiasi dapat berjalan efektif, yaitu negosiator harus bersikap menghindari perselisihan mengenai status (*avoid disputes about status*), *never kill a negotiator*, ikuti agenda yang telah disepakati (*adhere to agreed agenda*), *honor partial agreement*, pelihara fleksibilitas (*maintain flexibility*), *reciprocate concessions, return favors, refrain from fagrant lies, negotiate in good faith, avoid emotionalism and rudeness, expedite and rationalize negotiation process*, dan *the community*

---

<sup>17</sup> Fred C. Iklé, *How Nations Negotiate* (1964) dalam Alexandra Garcia Iragorri, "Negotiations in International Relations", diakses dari [http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/19/5\\_negotiation%20in%20international%20relations.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/19/5_negotiation%20in%20international%20relations.pdf) pada 6 Desember 2011 pukul 18.34 WIB.



*spirit*.<sup>18</sup> Hal ini juga turut ditambahkan oleh Kauffman bahwa negosiator harus memiliki kejujuran dan kepercayaan, presisi, ketenangan, kesabaran, kemampuan beradaptasi, loyalitas, ketahanan fisik dan mental, kecepatan, kecakapan bahasa, dan keberanian.<sup>19</sup> Ikle juga menyebutkan bahwa selain aktor negosiasi, tentu strategi yang dilakukan untuk mempengaruhi pihak lain penting dalam bernegosiasi, seperti penggunaan ancaman, gertakan, dan komitmen.

Definisi negosiasi yang lain dapat ditemukan pada buku karya Zartman dan Berman yang berjudul *The Practical Negotiation*. Negosiasi diartikan sebagai sebuah proses di mana beragam nilai dikombinasikan dalam sebuah keputusan yang disetujui bersama, dan hal ini berdasarkan ide bahwa terdapat tahapan-tahapan yang sesuai, rangkaian, perilaku, dan taktik yang dapat diidentifikasi dan digunakan untuk meningkatkan pelaksanaan negosiasi dan meningkatkan kesempatan untuk berhasil.<sup>20</sup> Zartman dan Berman juga berpendapat bahwa tidak ada teori yang mampu menjelaskan keseluruhan proses negosiasi. Sejauh ini hanya terdapat beberapa pendekatan yang mencoba memahami tahapan dan aspek dalam negosiasi, tapi tidak ada yang mampu menjelaskan keseluruhan proses.

Untuk melihat bagaimana proses negosiasi bekerja, Zartman dan Berman mengidentifikasi tiga tahap dalam negosiasi, yaitu tahap untuk mendiagnosis situasi dan memutuskan untuk mencoba melakukan negosiasi (sering disebut pra-negosiasi), tahap menegosiasikan formula atau definisi bersama atas suatu masalah untuk mencapai solusi, dan tahap untuk menegosiasikan detail untuk mengimplementasikan formula. Zartman dan Berman kemudian juga menegaskan bahwa tiga tahapan ini tidak selalu berjalan secara linear, namun ada kalanya dapat saling tumpang-tindih.

Di dalam tahap diagnosis, proses negosiasi digambarkan pada situasi yang didominasi untuk persetujuan apakah negosiasi diperlukan atau tidak, persetujuan

---

<sup>18</sup> Fred C. Iklé, *Op. Cit.*

<sup>19</sup> Johan Kaufmann, *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis*, 2nd Revised Edition, (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), hlm. 133-140.

<sup>20</sup> I. William Zartman dan Maureen R. Berman, *The Practical Negotiation*, (1982), dalam Alexandra Garcia Iragorri, "Negotiations in International Relations", diakses dari [http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/19/5\\_negotiation%20in%20international%20relations.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/19/5_negotiation%20in%20international%20relations.pdf) pada 6 Desember 2011 pukul 18.34 WIB.

agenda yang akan dinegosiasikan, dan persetujuan prosedur dalam negosiasi.<sup>21</sup> Dalam penelitian ini, penulis tidak akan membahas negosiasi dalam tahap diagnosis (pra-negosiasi) karena di dalam negosiasi GATS yang sudah berjalan, tahapan ini tidak lagi terjadi karena seluruh anggota WTO pasti akan terlibat secara otomatis di dalam negosiasi-negosiasi di dalam WTO tanpa perlu negara tersebut memutuskan untuk ikut negosiasi atau tidak.

Pada tahap formula, pihak-pihak yang bernegosiasi dihadapkan pada penentuan keputusan akan kerangka kerja umum atau perjanjian kecil untuk kemudian dapat menjadi langkah awal demi kemajuan lebih lanjut. Di dalam tahap ini, hal yang paling menonjol agar dapat menyetujui kerangka umum adalah pendekatan atau strategi yang digunakan suatu negara, misalnya apakah negara tersebut memilih menggunakan pendekatan deduktif (dengan menyetujui semua kerangka umum agar negosiasi dapat berjalan cepat) atau pendekatan induktif (*step-by-step* yang mungkin membuat negosiasi berjalan lambat).<sup>22</sup> Pada tahap detil, negosiator akan mulai berhadapan dengan konsesi-konsesi dan menyepakati detil perjanjian. Detil perjanjian umumnya disepakati dengan dua cara, pertama dengan mengkompromikan isu-isu individual atau dengan memberikan pihak lain lebih besar atau kurang dari yang mereka inginkan dalam suatu isu agar dapat berhasil pada isu yang lain.<sup>23</sup> Untuk itu, pada tahap detil ini, strategi yang dilakukan negara sangat penting dalam menggambarkan proses negosiasi yang berlangsung. Zartman juga mengakui bahwa *agenda-setting* sebagai sebuah strategi dalam negosiasi juga sangat penting tidak hanya dalam tahap awal, tetapi juga dalam tiap tahapan negosiasi.<sup>24</sup>

#### **I.4.2. Negosiasi Perdagangan Multilateral oleh Negara Berkembang**

Negosiasi adalah kekuatan pendorong di dalam sistem perdagangan multilateral yang digunakan untuk menyetujui peraturan dan prosedur, mengurangi hambatan perdagangan secara periodik, dan untuk menyelesaikan

---

<sup>21</sup> G.R. Berridge, *Diplomacy: Theory and Practice*, (Hertfordshire: Prentice Hall, 1995), hlm 119-134.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 138-139.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 143.

<sup>24</sup> J. P. Singh, "The Evolution of National Interests: New Issues and North-South Negotiations during the Uruguay Round", dalam John S. Odell (eds.), *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hlm. 48.

konflik perdagangan. Proses negosiasi internasional diartikan oleh John S. Odell dalam buku yang berjudul *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*, sebagai serangkaian tindakan di mana dua atau lebih pemerintah menyampaikan permintaan dan proposalnya terhadap satu sama lain demi meraih kesepakatan dan mengubah sikap setidaknya salah satu pihak.<sup>25</sup>

Negosiasi perdagangan terdiri dalam empat tahap, yaitu pertama adalah tahap *catalyst* (tahap awal di tingkat domestik di mana pemerintah dan kelompok kepentingan menentukan isu yang akan dinegosiasikan); tahap kedua adalah tahap pra-negosiasi (terjadi diskusi mengenai agenda dalam negosiasi formal); tahap ketiga adalah tahap negosiasi (di mana terjadi tawar-menawar antar negara yang diakhiri dengan rancangan dokumen formal perjanjian. Pada tahap ini terjadi proses pembelajaran mengenai proses negosiasi yang terjadi dan negosiasi bersifat substantif); tahap keempat adalah tahap pasca-negosiasi (merupakan tahap pengimplementasian perjanjian dalam suatu negara).<sup>26</sup> Lebih lanjut Odell menyatakan tidak membedakan arti kata *negotiation* dengan *bargaining*. Odell menyebutkan bahwa terdapat tiga hal di dalam proses negosiasi yang mampu mempengaruhi hasil negosiasi oleh negara berkembang, yaitu rancangan koalisi, strategi yang digunakan negara dan koalisinya, dan interaksi subjektif dinamis.<sup>27</sup>

Negara berkembang umumnya seringkali dirugikan dalam negosiasi internasional antara lain karena kurangnya pemahaman akan isu yang dibahas, kurangnya dana untuk mengikuti seluruh rangkaian negosiasi perdagangan yang dapat terjadi sepanjang tahun, dan kurangnya kemampuan sumber daya manusia untuk bernegosiasi. Untuk itu, Odell menjelaskan aspek rancangan koalisi, strategi negara dan koalisi, dan interaksi subjektif dinamis sebagai suatu hal yang esensial dalam mendorong keberhasilan negosiasi negara berkembang; sehingga terlepas dari kekurangan yang dimiliki, negara berkembang diharapkan dapat memaksimalkan ketiga aspek ini jika ingin berhasil dalam negosiasi perdagangan multilateral. Odell menambahkan bahwa tentu terdapat beberapa hal di luar ketiga aspek tersebut yang dapat turut mempengaruhi hasil negosiasi setidaknya secara

---

<sup>25</sup> John S. Odell, "Introduction", dalam John S. Odell (eds.), *Ibid.*, hlm. 2.

<sup>26</sup> Bernard M. Hoekman dan Michael M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System*, (Oxford: Oxford University Press, 1995), hlm. 61.

<sup>27</sup> John S. Odell, *Op. Cit.*, hlm. 2.

tidak langsung, atau disebut dengan elemen eksogen (di luar proses negosiasi), seperti budaya dari negara yang berpartisipasi, distribusi kekuasaan (*power*) dalam suatu negara, institusi internasional yang sudah terbentuk, institusi domestik yang ada, perubahan teknologi, dan tren pasar. Akan tetapi, Odell menganggap elemen eksogen ini tidak secara total mempengaruhi penetapan hasil resmi negosiasi sejak awal.

Rancangan koalisi merupakan salah satu hal yang dapat mempengaruhi proses dan hasil negosiasi. Odell menyebutkan bahwa koalisi adalah sekumpulan negara yang mempertahankan satu posisi yang sama di dalam sebuah negosiasi dengan koordinasi yang eksplisit.<sup>28</sup> Terdapat berbagai bentuk koalisi perdagangan, di mana beberapa dalam bentuk informal dan bertahan dalam waktu singkat, sementara terdapat pula koalisi yang bertahan lama dengan jadwal pertemuan rutin. Koalisi perdagangan dalam negosiasi perdagangan multilateral dapat dibedakan dalam beberapa macam, yaitu antara lain yang mengusung *proposal-making* (contohnya adalah koalisi 14 negara eksportir produk pertanian yang menamakan diri sebagai *The Cairns group*); *blocking, agenda-moving* (negara berkembang yang merupakan *middle powers* sering membentuk koalisi seperti ini dalam negosiasi TRIPS, perdagangan jasa, dan TRIMS di dalam Putaran Uruguay); *negotiating coalitions* (koalisi yang memiliki satu suara, contohnya adalah Uni Eropa).<sup>29</sup> Odell menyebutkan bahwa koalisi yang membahas isu spesifik lebih memiliki kecenderungan untuk berhasil dibandingkan koalisi yang membawa berbagai isu yang luas. Selain itu, koalisi yang melibatkan negara maju atau negara berkembang dengan *power* menengah memiliki peluang untuk lebih menguntungkan negara berkembang.

Selain rancangan koalisi, terdapat pula strategi, yang oleh Odell diartikan sebagai seperangkat sikap atau taktik yang dapat diamati dan merupakan sebuah rencana untuk meraih beberapa tujuan melalui negosiasi.<sup>30</sup> Odell turut pula menyebutkan bahwa terdapat dua titik ekstrim strategi, yaitu *purely distributive strategy* dan *purely integrative strategy*. *Purely distributive strategy* merupakan rangkaian taktik di mana tujuan dari suatu pihak cenderung berkonflik dengan

---

<sup>28</sup> John S. Odell, *Op. Cit.*, hlm. 13.

<sup>29</sup> Bernard M. Hoekman dan Michael M. Kostecki, *Op. Cit.*, hlm. 66.

<sup>30</sup> John S. Odell, *Op. Cit.*, hlm. 15.

tujuan pihak lain. Pada taktik ini sering dipraktikkan antara lain dengan mengancam, memanipulasi informasi, dan menolak seluruh konsesi. Di sisi lain, *purely integrative strategy* bersifat lebih kooperatif karena tujuan yang hendak dicapai suatu pihak secara fundamental tidak berpotensi memunculkan konflik dengan pihak lain dan dapat diintegrasikan demi keuntungan bersama. Akan tetapi, penerapan strategi semacam ini dapat mengundang resiko eksploitasi dari pihak lain. Oleh sebab itu, seringkali negara menerapkan strategi campuran dalam bernegosiasi. Selain itu, dalam strategi, hal yang penting dilakukan adalah bagaimana menjaga kesatuan koalisi. Salah satu fase penting dalam penerapan strategi adalah dalam *agenda-setting*, yang dapat memaksimalkan pendistribusian keuntungan yang diperoleh dalam negosiasi. Sementara itu, hal lain yang penting dalam negosiasi perdagangan multilateral yang dilakukan negara berkembang adalah aspek interaksi subjektif yang dinamis. Dalam aspek ini, Odell menyebutkan bahwa penting sekali untuk memperoleh informasi akurat dan cukup untuk mengetahui posisi dan kondisi negara lain dalam bernegosiasi.<sup>31</sup> Hal ini dikarenakan *framing* adalah salah satu tahapan penting dalam bernegosiasi.

#### **I.4.3. Organisasi Internasional sebagai Rezim**

Secara tradisional, organisasi internasional dapat diartikan sebagai institusi formal di mana anggotanya merupakan negara (*International Governmental Organizations/ IGO*).<sup>32</sup> Di dalam IGO ini, pemerintah suatu negara bergabung dengan sukarela, berkontribusi secara finansial, dan turut membuat keputusan di dalam organisasi tersebut. IGO juga dapat dengan mudah diidentifikasi karena tujuan, struktur, dan prosedur pengambilan keputusannya sangat jelas disebutkan dalam sebuah dokumen perjanjian yang disepakati seluruh anggota. Seiring berjalannya waktu, konsep organisasi internasional berkembang tidak hanya sekedar sebagai institusi formal, tapi kemudian juga menjadi proses institusional, peran organisasi, hingga menjadi rezim internasional.<sup>33</sup>

Rezim internasional adalah seperangkat aturan, norma, dan prosedur

<sup>31</sup> John S. Odell, *Op. Cit.*, hlm. 22.

<sup>32</sup> Kelly Kate S. Pease, *International Organizations: Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*, (New Jersey: Prentice Hall, 2000), hlm. 2.

<sup>33</sup> *Ibid.*

pengambilan keputusan yang eksplisit maupun implisit di mana ekspektasi aktor-aktor di dalamnya bertemu di dalam suatu isu.<sup>34</sup> Dalam studi organisasi internasional, pendekatan yang melihat organisasi internasional sebagai sebuah rezim dapat ditarik kembali pada gerakan di tahun 1980-an untuk mengidentifikasi aturan formal dan informal di dalam sistem internasional dan menilai efeknya terhadap perilaku negara. Pendekatan ini dicirikan pada suatu kecenderungan untuk melihat apa saja aturan yang terdapat di dalam organisasi internasional tersebut dan melihat bagaimana seperangkat aturan ini dapat mempengaruhi kebijakan yang diambil oleh negara.<sup>35</sup> Pendekatan ini juga memiliki kecenderungan untuk terfokus pada struktur dibandingkan agen. Pendekatan ini mengakui kontribusi organisasi internasional dalam membentuk strategi yang diambil negara.

#### **I.4.4. Model Posisi Negara dalam Negosiasi GATS Sektor Pendidikan Tinggi**

Komodifikasi pendidikan tinggi internasional diletakkan dalam fondasi pendirian rezim perdagangan bebas global dalam bidang jasa, yaitu GATS, yang menjadi instrumen legal kunci. Di dalam negosiasi GATS yang kompleks, sektor pendidikan tinggi merupakan sub-sektor jasa pendidikan yang dinegosiasikan dengan intensitas yang cukup tinggi. **Antoni Verger** menjelaskan proses konstruksi rezim perdagangan global di sektor pendidikan tinggi di bawah GATS.<sup>36</sup> Di dalam tulisannya yang berjudul “The Constitution of A New Regime: Higher Education in the GATS/WTO Framework”, Verger menganalisis mengapa anggota WTO memutuskan bersedia menjadi bagian dari rezim ini melalui komitmen liberalisasi.

Verger menyatakan bahwa di dalam era kompetitif global seperti sekarang, baik pemerintah di negara maju maupun negara berkembang sebenarnya dapat diuntungkan dengan GATS di sektor pendidikan tinggi. Terlebih lagi dengan krisis

---

<sup>34</sup>Kelly Kate S. Pease, *Op. Cit.*, hlm. 2.

<sup>35</sup> Ian Hard, “Theorizing International Organizations: Choices and Methods in the Study of International Organizations”, diakses dari [http://www.journal-iostreams.org/sites/journal-iostreams.org/files/JIOSfinal\\_3.pdf](http://www.journal-iostreams.org/sites/journal-iostreams.org/files/JIOSfinal_3.pdf) pada 17 November 2011 pukul 21.04 WIB.

<sup>36</sup> Antoni Verger, “The Constitution of A New Regime: Higher Education in the GATS/WTO Framework”, dalam Debbie Epstein, et. al. (eds.), *World Yearbook of Education 2008: Geographies of Knowledge, Geometries of Power: Framing the Future of Higher Education*, (New York: Routledge, 2007), hlm. 111-124.

fiskal yang sedang dialami banyak negara saat ini sehingga semakin mendorong universitas-universitas untuk lebih mandiri. Bagi negara maju, komersialisasi jasa pendidikan tinggi yang dibawa GATS akan menambah sumber pendanaan bagi universitas. Sedangkan bagi negara berkembang, hal ini memungkinkan negara untuk lebih berkonsentrasi memenuhi kurangnya sumber daya pendidikan publik di sektor pendidikan dasar dan menengah karena permintaan akan pendidikan tinggi dapat dipenuhi oleh pasar pendidikan internasional. Akan tetapi, banyak negara berkembang beranggapan bahwa liberalisasi sektor jasa tidak menguntungkan bagi mereka, karena adanya *comparative disadvantage* di sebagian besar sektor jasa.

Di dalam tulisan ini, Verger menjelaskan beberapa model yang menggambarkan bagaimana posisi negara dalam berhadapan dengan negosiasi GATS di sektor pendidikan, seperti yang dapat dilihat pada tabel 1.3. di bawah ini. Meskipun begitu, Verger menyebutkan bahwa posisi suatu negara tidak mutlak berada dalam suatu model tertentu; melainkan dapat berasal dari interaksi dua atau lebih model tersebut. Model pertama adalah negara yang menolak komitmen dalam bidang pendidikan karena alasan moral dan etika bahwa pendidikan bukan merupakan komoditas. Pendidikan dianggap sebagai suatu hak sosial dan aset publik yang harus disediakan oleh negara. Model ini umumnya dianut oleh negara berhaluan kiri. Model kedua adalah negara yang menolak berkomitmen dalam GATS sektor pendidikan karena ambiguitas dan ketidakpastian dalam GATS (definisi dari jasa, klasifikasi jasa, dan sistem bagi peraturan nasional yang belum jelas), mengingat GATS adalah perjanjian yang masih belum komplit dan masih berada dalam tahap finalisasi.

Model ketiga adalah negara yang menolak berkomitmen dalam GATS pada sektor pendidikan karena khawatir terhadap efek liberalisasi sektor pendidikan. Umumnya negara yang menganut nasionalisme ekonomi memosisikan diri pada model ketiga. Sementara itu, pada model keempat terdapat beberapa negara berkembang yang tidak memiliki kepentingan besar dalam sektor pendidikan atau jasa, namun meliberalisasi sektor pendidikan mereka sebagai upaya untuk memperoleh liberalisasi yang lebih besar dari negara lain di sektor pertanian atau tekstil. Pada model keempat ini, sektor pendidikan

dilihat sebagai alat *bargaining* dan pertimbangan mengenai sektor pendidikan benar-benar tergantung oleh kepentingan pada sektor ekonomi lain. Model kelima adalah negara yang memang telah meliberalisasi sektor pendidikannya dalam kerangka GATS; di mana negara-negara tersebut umumnya menganut paham neoliberal dan menganggap pendidikan sebagai sektor ekonomi, yang sama saja dengan sektor lainnya, harus diliberalisasi agar sistem ekonomi menjadi lebih efisien.

**Tabel 1.3. Ringkasan Model Negosiasi Jasa Pendidikan di dalam GATS**

	<b>Model 1</b>	<b>Model 2</b>	<b>Model 3</b>	<b>Model 4</b>	<b>Model 5</b>
<b>Jenis faktor</b>	Prinsip moral ('Pendidikan bukan komoditas')	<i>Causal beliefs</i> (terkait GATS)	<i>Causal beliefs</i> (bahaya dari liberalisasi)	Instrumental, bukan <i>ideational</i>	Ideologi (kesempatan yang didapat dari liberalisasi pendidikan)
<b>Konsep pendidikan</b>	Aset publik disediakan oleh negara	Konsep independen	Disediakan oleh penyedia domestik	Konsep independen: <i>bargaining chip</i>	<i>Scarce asset-merchandise</i>
<b>Hasil (Ya/Tidak pada komitmen liberalisasi pendidikan)</b>	Tidak. Liberalisasi sudah <i>non-negotiable</i>	Tidak. Kondisi penting: area abu-abu dalam GATS diperjelas terlebih dahulu	Tidak. Kondisi penting: memiliki kerangka liberalisasi yang cukup atau industri domestik yang kompetitif	Ya atau Tidak. Komitmen liberalisasi berfungsi untuk mendapatkan hasil pada area lain	Ya

Sumber: Antoni Verger, "The Constitution of A New Regime: Higher Education in the GATS/WTO Framework", dalam Debbie Epstein, et. al. (eds.), *World Yearbook of Education 2008: Geographies of Knowledge, Geometries of Power: Framing the Future of Higher Education*, (New York: Routledge, 2007), hlm. 111-124.

## **I.5. Metodologi Penelitian**

### **I.5.1. Metode Penelitian**

Metode yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Hal ini disebabkan penelitian ini bertujuan untuk menganalisis posisi dan strategi



negosiasi, serta latar belakang di balik alasan mengambil posisi dan strategi tersebut yang dilakukan China di dalam GATS dalam negosiasi isu liberalisasi sektor perdagangan jasa pendidikan tinggi. Metode kualitatif menggunakan logika induktif, memiliki fokus penelitian yang lebih tertarik pada proses, dan mengikuti pola yang non-linear.<sup>37</sup> Adapun di dalam penelitian kualitatif, kerangka teoritik lebih berperan sebagai titik berangkat dan landasan bagi peneliti untuk menganalisis dan memahami realitas yang diteliti, dibandingkan hanya sekedar berfungsi sebagai pembatas area penelitian.<sup>38</sup>

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi literatur. Data primer mengenai GATS diperoleh langsung melalui situs resmi WTO. Sementara itu, data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari buku, jurnal ilmiah, hasil penelitian ilmiah, artikel dari media cetak maupun elektronik yang valid, serta laporan resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah dan lembaga internasional yang berhubungan dengan topik penelitian.

### **I.5.2. Operasionalisasi Konsep**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis posisi dan strategi China dalam negosiasi isu liberalisasi jasa pendidikan tinggi di bawah mekanisme GATS. Selain itu, penelitian ini juga bermaksud untuk mengetahui alasan di balik posisi dan strategi yang diambil China dalam negosiasi liberalisasi jasa pendidikan tinggi di dalam GATS tersebut. Penulis menggunakan tiga tahapan negosiasi Zartman dan Berman, yaitu tahap diagnosis (pra-negosiasi), tahap formula, dan tahap detil untuk mempermudah dalam menggambarkan dan menganalisis proses negosiasi. Dalam penelitian ini, penulis tidak akan membahas negosiasi dalam tahap diagnosis (pra-negosiasi) karena di dalam negosiasi GATS yang sudah berjalan, tahapan ini tidak lagi terjadi karena seluruh anggota WTO pasti akan terlibat secara otomatis di dalam negosiasi-negosiasi di dalam WTO tanpa perlu negara tersebut memutuskan untuk ikut negosiasi atau tidak. Dari penjelasan Zartman mengenai definisi tiap tahapan tersebut, hal yang dapat dilihat untuk

<sup>37</sup> Lawrence Neuman, *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*, (Boston: Pearson Education Inc, 2004), hlm. 164.

<sup>38</sup> Dr. Prasetya Irawan, M.Sc, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi, FISIP UI, 2006), hlm. 36.

menggambarkan dan menganalisis proses negosiasi adalah dengan melihat strategi (seperti *agenda-setting* dan pendekatan yang dilakukan negara) yang akan dilakukan negara dalam mencapai target di setiap tahapan. Misalnya di tahap formula, hal yang diharapkan adalah persetujuan kerangka umum dan di tahap detil pihak yang bernegosiasi sudah dapat menyetujui detil perjanjian. Untuk itu, penulis akan melihat dinamika dalam proses negosiasi ini dengan menganalisis strategi yang dilakukan China.

Sejalan dengan konsep Zartman dan Berman tersebut dalam membantu analisis penelitian, penulis juga menggunakan konsep negosiasi perdagangan multilateral oleh negara berkembang yang dikemukakan Odell. Dalam konsep ini disebutkan bahwa terdapat tiga hal yang dapat mempengaruhi hasil negosiasi yang dilakukan negara berkembang, yaitu rancangan koalisi, strategi yang digunakan negara dan koalisinya, dan interaksi subjektif dinamis, yang dapat membantu menjawab permasalahan dalam menganalisis strategi dan posisi China dalam bernegosiasi. Konsep ini juga dijadikan pijakan awal penelitian sehingga penulis akan menganalisis posisi dan strategi China berdasarkan ketiga aspek yang disebutkan di dalam konsep tersebut. Ketiga aspek tersebut diharapkan dapat membantu menjelaskan strategi dan pendekatan negosiasi yang dilakukan China; di mana ketiga aspek tersebut tidak hanya dilihat sebagai amunisi yang dimiliki China dalam bernegosiasi, tetapi juga dapat menggambarkan dinamika proses negosiasi yang terjadi, terutama ketika negara berkembang menjadi fokus perhatian penelitian. Dengan menganalisis ketiga aspek tersebut, diharapkan bagaimana jalannya sebuah proses negosiasi dapat terlihat dengan jelas di setiap tahapan yang dikemukakan Zartman dan Berman.

Pada konsep organisasi internasional sebagai rezim, penulis akan menggunakan konsep ini dalam membantu menganalisis sejauh mana interaksi negara dengan organisasi internasional. Dalam penelitian ini, tentunya GATS yang berpayung pada WTO sebagai organisasi internasional akan dilihat kontribusinya (bagaimana peraturan dan forum negosiasi dalam WTO) dalam turut mempengaruhi sikap China dalam bernegosiasi di dalam isu liberalisasi jasa pendidikan tinggi.

Selain itu, untuk menganalisis mengenai latar belakang China mengambil

posisi dan strategi tertentu dalam negosiasi liberalisasi pendidikan tinggi di bawah GATS, penulis antara lain akan menganalisis faktor internal (seperti melihat kondisi pendidikan tinggi di China sebelum China menjadi anggota WTO dan faktor eksternal (seperti interaksi China dengan WTO, negara maju, dan negara berkembang lain). Untuk menganalisis salah satu faktor pendorong mengapa China mengambil posisi dan strategi negosiasi tertentu, penulis juga menggunakan konsep Antoni Verger yang menjelaskan mengenai model posisi negara dalam bernegosiasi di bawah GATS khususnya dalam isu jasa pendidikan tinggi.

### I.5.3. Model Analisis Sederhana

**Gambar 1.2. Model Analisis Sederhana**



### I.5.4. Asumsi

Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan asumsi dari pendekatan liberal dalam hubungan internasional, yaitu baik negara maupun aktor non-negara (khususnya dalam penelitian ini adalah organisasi internasional) sama pentingnya dalam hubungan internasional.<sup>39</sup> Selain itu, penulis berasumsi bahwa kebijakan yang diambil suatu negara di dalam suatu organisasi internasional, dalam hal ini WTO, sudah melalui serangkaian proses pembuatan kebijakan internal di dalam

<sup>39</sup> Kelly Kate S. Pease, *Op. Cit.*, hlm. 59.

negeri. Hal ini seperti yang disebutkan oleh James Rosenau mengenai *linkage theory* yang menjelaskan keterkaitan kebijakan domestik dan kebijakan luar negeri; dan kedua hal ini dapat dipisahkan hanya untuk tujuan analisis.<sup>40</sup> Oleh sebab itu, penulis tidak akan membahas bagaimana proses pengambilan keputusan (lobi-lobi yang dilakukan oleh kelompok kepentingan dalam domestik suatu negara) di dalam negeri China. Meskipun demikian, penulis akan tetap membahas faktor pendorong China untuk memilih suatu posisi dan strategi tertentu di dalam liberalisasi perdagangan jasa pendidikan tinggi di bawah GATS.

### **1.5.5. Hipotesis Kerja**

Di dalam penelitian ini, penulis memiliki hipotesis kerja bahwa China cenderung akan mengambil strategi meliberalisasi jasa pendidikan tinggi untuk mendapatkan akses liberalisasi yang lebih besar di sektor lain. Adapun hipotesis kerja ini berdasarkan model posisi negara-negara terhadap liberalisasi jasa pendidikan tinggi di bawah mekanisme GATS yang dikemukakan oleh Antoni Verger. Pada kasus China, penulis melihat bahwa China cenderung mengambil posisi yang sesuai dengan irisan model Verger yang keempat, yaitu sektor pendidikan dilihat sebagai alat *bargaining* dan pertimbangan mengenai sektor pendidikan dapat tergantikan oleh kepentingan pada sektor ekonomi lain; dan kelima, yaitu negara meliberalisasi sektor pendidikan tinggi karena melihat ada kesempatan yang dapat diraih dari liberalisasi pendidikan tinggi tersebut.

Selain itu, di dalam negosiasi liberalisasi pendidikan tinggi dalam GATS, meski memosisikan diri sebagai negara berkembang, China cenderung bermain aman dengan bersikap kooperatif dan terbuka terhadap berbagai macam koalisi negosiasi tanpa membatasi diri hanya dengan negara berkembang lainnya. Hal ini dilakukan China karena dalam periode 2001-2005 China masih tergolong sebagai anggota baru WTO dan berada dalam tahap mempelajari situasi di dalam negosiasi perdagangan multilateral. Adapun posisi dan strategi yang diambil China tersebut didorong oleh faktor internal (yaitu antara lain peningkatan permintaan pendidikan tinggi di China dan upaya untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas sistem pendidikan tinggi China), dan faktor eksternal (struktur GATS dan WTO).

---

<sup>40</sup> Theodore A. Coulombis dan James H. Wolfe, *Introduction to International Relations*, (New Jersey: Prentice Hall, 1986), hlm. 138.

### 1.6. Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis posisi dan strategi China dalam negosiasi liberalisasi jasa pendidikan tinggi pada mekanisme GATS (2001-2005). Selain itu, penelitian ini juga ditujukan untuk mengetahui latar belakang di balik alasan China mengambil posisi dan strategi tersebut di dalam negosiasi liberalisasi jasa pendidikan tinggi pada mekanisme GATS. Oleh sebab itu, penelitian ini diharapkan tidak hanya dapat menjelaskan posisi dan strategi yang diambil China dalam negosiasi liberalisasi jasa pendidikan tinggi pada mekanisme GATS, tetapi juga dapat menjelaskan alasan China mengambil posisi dan strategi tersebut.

Adapun signifikansi dari penelitian ini secara praktis adalah untuk memberikan gambaran dan analisis dari sudut pandang baru mengenai dinamika dalam negosiasi perdagangan multilateral yang sering dihadapi oleh negara berkembang, di mana terjadi banyak interaksi baik antara negara dengan organisasi internasional, antara sesama negara berkembang, maupun antara negara berkembang dengan negara maju. Hal ini tentunya menjadi salah satu pendorong suatu negara, dalam hal ini China, untuk mengambil suatu posisi dan strategi negosiasi tertentu. Analisis tentang posisi dan strategi negosiasi China dalam GATS ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritik pada perkembangan studi Hubungan Internasional, khususnya pada kajian lebih lanjut mengenai Diplomasi Modern, Rezim Perdagangan Internasional, dan Organisasi Internasional.

### 1.7. Rencana Pembabakan Skripsi

Penelitian dengan permasalahan dan model analisis di atas akan disusun ke dalam empat bab. **Bab I** adalah bagian pendahuluan yang berisi latar belakang permasalahan, pertanyaan permasalahan, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, metodologi penelitian, tujuan dan signifikansi penelitian, dan sistematika penelitian. **Bab II** akan menjelaskan mengenai Perjanjian GATS dan pendidikan tinggi di China, khususnya mengenai Perjanjian GATS terutama dalam sektor pendidikan tinggi, komitmen China dalam GATS pendidikan tinggi, kondisi pendidikan tinggi China sebelum dan setelah masuk WTO, dan analisis faktor

internal mengapa China mengambil posisi dan strategi tertentu dalam negosiasi liberalisasi jasa pendidikan tinggi.

Selanjutnya, **Bab III** akan membahas mengenai analisis posisi dan strategi negosiasi China dalam liberalisasi pendidikan tinggi pada GATS, yang akan mencakup pembahasan koalisi, strategi China dan koalisinya; bagaimana GATS, yang berada di dalam WTO sebagai organisasi internasional, melalui seperangkat aturan di dalamnya dapat mempengaruhi sikap China dalam bernegosiasi; dan analisis faktor eksternal latar belakang China mengambil posisi dan strategi tersebut. Penelitian ditutup dengan **Bab IV**, yang berisi kesimpulan dari penelitian sekaligus rekomendasi bagi China dan Indonesia (sebagai sesama negara berkembang) terkait negosiasi perdagangan jasa pendidikan tinggi di masa depan.

## **BAB II**

### **PENDIDIKAN TINGGI CHINA DAN *GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS)***

#### **II.1. Kondisi Pendidikan Tinggi di China**

Pendidikan tinggi di China telah menjalani serangkaian pembangunan berskala besar baik dalam hal kuantitas, maupun kualitas, yang didorong oleh pemerintah China dalam waktu yang relatif singkat. Populasi China yang menduduki peringkat pertama dalam populasi dunia serta kondisi ekonomi China saat ini yang tumbuh dengan sangat cepat; membuat China semakin menyadari signifikansi pendidikan tinggi, khususnya dalam pengembangan teknologi dan pengetahuan mengenai ekonomi global. Oleh sebab itu, menurut Marginson dan van der Wende, China dapat disebut sebagai kekuatan pendidikan tinggi baru (*new higher education power*),<sup>41</sup> karena telah menjadi importir pendidikan tinggi terbesar dunia yang sebagian besar faktor pendorongnya disebabkan oleh kenaikan jumlah golongan kelas menengah akibat pertumbuhan ekonomi China yang tinggi dalam dekade terakhir.

Pertumbuhan ekonomi China telah banyak mempengaruhi ekonomi dunia, di mana terjadi perubahan peran China yang semula hanya dikenal akan permintaan sumber daya alamnya yang semakin meningkat, menjadi eksportir berbagai produk ke seluruh dunia. China semakin menyadari bahwa pendidikan tinggi adalah kunci pembangunan dan menyadari perlunya memperluas sistem pendidikan tingginya agar dapat membangun universitas-universitas riset berkelas dunia. Hal ini dilakukan karena pertimbangan bahwa masa depan ekonomi China terletak pada tenaga kerja yang memiliki tingkat pendidikan yang lebih baik, meskipun ledakan ekonomi China yang pesat saat ini masih digerakkan sebagian besar oleh tenaga kerja berupah murah.

##### **II.1.1. Pendidikan Tinggi China sebelum Aksesinya China ke WTO Tahun 2001**

Tradisi akademis China sendiri sebenarnya ribuan tahun lebih tua dibandingkan dengan tradisi Barat. Akan tetapi, baru pada abad 19 China menyadari perlunya memodernisasi pendidikan tingginya untuk dapat bersaing

---

<sup>41</sup> Simon Marginson dan Marijk van der Wende, *Op. Cit.*, hlm. 44.

dengan Barat dan mengembangkan perekonomian. Sejak saat itu, model akademis Barat dipilih, yang dapat dilihat dari kehadiran beberapa universitas bergaya Eropa yang didirikan pada akhir abad 19 di daerah yang dikontrol kekuatan Eropa di sekitar pantai timur China.<sup>42</sup> Universitas Peking kemudian juga berdiri dengan bantuan AS dan dukungan pemerintah kekaisaran China yang semakin melemah. Begitu pula dengan organisasi Kristen yang bekerja aktif di China saat itu yang mulai mendirikan beberapa universitas. Oleh sebab itu, pada saat sistem kekaisaran China dijatuhkan pada 1911, China telah memiliki sejumlah kecil universitas bergaya Barat dan beberapa penduduk China pun telah ada yang menuntut ilmu di negara Barat dan Jepang.

Setelah China menerapkan pemerintahan berbentuk republik, beberapa upaya sempat dilakukan untuk memperkuat universitas yang ada dan mendirikan lebih banyak lagi institusi pendidikan. Akan tetapi, terjadi perang sipil, kelesuan ekonomi, dan invasi Jepang yang akhirnya mencegah kemajuan dalam perkembangan pendidikan tinggi China. Hal ini berakibat pada lemah dan kecilnya sistem pendidikan tinggi China pada saat pendirian Republik Rakyat China (*People's Republic of China*) pada tahun 1949. Pada saat itu, China hanya memiliki 205 universitas, yang sebagian besar terkonsentrasi di pantai timur China, Beijing, dan kota-kota besar lainnya.<sup>43</sup> Rezim Komunis China yang baru ini kemudian berkiblat pada Uni Soviet dalam mereorganisasi sistem pendidikan China, dengan membagi universitas yang sudah ada ke dalam institusi-institusi kejuruan yang berskala lebih kecil dengan lebih dan langsung terkait dengan kementerian yang ada. Pada periode ini, institusi penelitian dipisah dengan universitas dan kebebasan akademis dibatasi, sehingga kemunculan profesi yang berkaitan dengan hal akademis menjadi terhambat. Hanya sedikit warga China yang berkesempatan untuk bersekolah di luar China dan jika ada pun terbatas hanya ke Uni Soviet dan negara Eropa Timur yang sosialis.

Kondisi terburuk pada perkembangan pendidikan tinggi China terjadi saat Revolusi Kebudayaan (*Cultural Revolution*) pada tahun 1966-1976. Pada masa itu,

---

<sup>42</sup> Philip G. Altbach, "The Giants Awake: The Present and Future of Higher Education Systems in China and India", dalam OECD and CERl, *Higher Education to 2030: Globalisation*, Vol. 2, (2009), hlm. 181.

<sup>43</sup> *Ibid.*



keseluruhan sistem pendidikan tinggi ditutup dan banyak tenaga pengajar serta mahasiswa dikirim ke area pedesaan untuk bekerja. Akan tetapi, seiring dengan berakhirnya Revolusi Kebudayaan pada tahun 1976 dan mulai terbukanya China kepada dunia internasional, universitas kembali dibuka dengan menjadikan Barat sebagai acuan. Beberapa perubahan mulai terjadi pada sistem pendidikan tinggi China, yaitu antara lain banyak warga China dapat belajar di luar China, universitas diberikan dana untuk memperbaiki kualitas dan diberikan izin untuk mencari ide akademis baru dari luar negeri, serta menghilangkan pola Uni Soviet yang sangat terfokus pada institusi kejuruan.

Reformasi pada pendidikan tinggi di China pada dasarnya diatur dan dipengaruhi oleh pemerintah pusat melalui serangkaian peraturan dan dokumen yang dikeluarkan. Dokumen pertama yang terkait dengan reformasi pendidikan tinggi China adalah *Decision of the Central Committee of Chinese Communist Party on Reform of the Education System* yang dikeluarkan pada tahun 1985. Di dalam dokumen ini, disebutkan bahwa beberapa kewenangan telah didelegasikan kepada institusi pendidikan tinggi, seperti dapat memutuskan pengaturan modal dan saluran pendanaan dari pemerintah, serta membuka jalan bagi institusi untuk mencari sumber investasi yang cocok sebagai tambahan dana dari pemerintah. Pada tahun 1993, pemerintah pusat mengumumkan *Outline for Reform and Development of Education in China* yang menekankan pada kebutuhan untuk membangun setidaknya seratus universitas kunci; membangun beberapa spesifikasi dan disiplin ilmu kunci; dan membuat beberapa universitas mampu mencapai level kualitas tinggi di tingkat internasional dalam hal pendidikan, aktivitas riset, administrasi, dan manajemen. Berdasarkan kebijakan tersebut, pada tahun 1995, beberapa dasar yang lebih spesifik dan operasional mengenai reformasi pendidikan tinggi dijelaskan dalam *Education Act*. Selain itu, kebijakan pada tahun 1993 tersebut juga kemudian semakin diperkuat dengan dikeluarkannya *Higher Education Act* pada tahun 1998. Di dalam undang-undang ini, salah satunya disebutkan bahwa institusi non pemerintah diizinkan berdiri dan dianggap komponen penting dalam sistem pendidikan tinggi China dan didorong untuk mengadakan kontrak riset dan proyek gabungan dengan kalangan perusahaan, bisnis, organisasi sosial, dan sektor swasta lainnya. Selain itu, pada

tahun 1998 juga dikeluarkan dokumen *Action Plan of Education Promotion for the 21st Century* oleh Kementerian Pendidikan China, di mana dokumen ini menjelaskan lebih detil mengenai tujuan kebijakan ini, yaitu untuk memperluas pendaftaran ke pendidikan tinggi. *Action Plan* ini terutama banyak mengartikulasikan masa depan dari pendidikan tinggi China dan mencakup beragam *pilot projects* seperti *211 Project*, *the Project for Creative Talented People with High Level*, *the Plan for Creating the Most Excellent Universities and Disciplines in the World*, *Modern Long-Distance Education*, dan *the Project for Industrializing the High Technology in the Universities*.<sup>44</sup>

Serangkaian peraturan yang terkait dengan pendidikan tinggi tersebut mengindikasikan bahwa model tradisional pada institusi pendidikan tinggi China yang hampir seluruhnya dikontrol pemerintah dalam sistem ekonomi terencana, harus diubah dan harus lebih berorientasi pada masyarakat. Terlihat pula bahwa sejak akhir dekade 1990-an, pendidikan tinggi telah diletakkan dalam suatu posisi strategis bagi masa depan China sebagai suatu bangsa. Dalam serangkaian peraturan tersebut ditekankan bahwa pemerintah hanya bertanggung jawab pada pembangunan pendidikan tinggi di level makro dan tidak akan mencampuri urusan operasional individu institusi yang ada secara berlebihan sebagaimana yang dulu sering dilakukan. Institusi pendidikan diberi lebih banyak kekuasaan seperti diperbolehkan membuat keputusan mengenai aktivitas pengajaran dan riset serta meningkatkan sumber pemasukan mereka secara mandiri melalui berbagai saluran. Selain itu, universitas juga diwajibkan untuk lebih menekankan pada akuntabilitas dan meningkatkan kualitas aktivitas pengajaran serta riset mereka.

Sejak tahun 1990-an, pemerintah China tampak serius mereformasi pendidikan tinggi China baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Akan tetapi, penekanan pada peningkatan kualitas atau kuantitas bervariasi tergantung perubahan kebijakan pada tahun tersebut. Pada awal 1990-an, penekanan lebih banyak pada peningkatan kualitas dibandingkan pertumbuhan kuantitas.<sup>45</sup> Dari segi peningkatan kualitas, misalnya bekerjasama dengan mitra asing atau institusi

---

<sup>44</sup> Lihat Altbach (2009) dan Uwe Brandenburg dan Jiani Zhu, "Higher Education in China: in the light of massification and demographic change", CHE (Jerman: Oktober 2007).

<sup>45</sup> Futao Huang, "Qualitative Enhancement and Quantitative Growth: Changes and Trends of China's Higher Education", *Higher Education Policy*, (2005), hlm. 129.

di Hong Kong yang memiliki otoritas untuk memberikan gelar asing, di mana kualifikasi atau gelar dari universitas-universitas Hong Kong di China dianggap sebagai cara efektif untuk meningkatkan kualitas aktivitas pengajaran di institusi pendidikan tinggi China. Sejak 1995, universitas di China telah menjalankan kerjasama dalam berbagai bentuk untuk menawarkan *joint programs* dengan gelar asing bersama lebih dari sepuluh negara, khususnya negara maju, organisasi internasional, dan universitas di Australia, Singapura, dan Hong Kong. Baru pada akhir 1990-an, penekanan akan peningkatan kualitas dan kuantitas ditekankan secara sama dan difasilitasi dalam agenda nasional oleh pemerintah pusat.

Kekuatan eksternal sendiri juga telah turut menjadi faktor dalam menentukan arah perubahan sistem universitas China, meskipun realitanya model pembangunan sistem pendidikan tinggi modern China selalu bersifat *top-down* yang dipimpin oleh pemerintah pusat. Kekuatan eksternal dapat menyebarkan pengaruhnya juga melalui pemerintah pusat. Sebagai contohnya adalah bagaimana pengaruh Jepang, AS, dan Jerman di China pada awal abad kedua puluh; pengaruh Uni Soviet selama pertengahan abad kedua puluh; dan pengaruh AS sejak awal dekade 1980-an.<sup>46</sup> Sistem pendidikan tinggi modern China memang tidak sepenuhnya mengadaptasi sistem Barat, tetapi pengaruh dari teori Barat dapat terlihat secara komprehensif.

Dari sisi domestik China, terdapat dua faktor pendorong yang turut berdampak pada reformasi sistem pendidikan tinggi di China.<sup>47</sup> Pertama, diperkenalkannya sistem ekonomi yang berorientasi pasar dengan mekanisme yang kompetitif. Hingga tahun 1970-an, fungsi utama institusi pendidikan tinggi China adalah untuk melatih tenaga profesional yang terspesialisasi dalam bidang teknik dan sains. Pendidikan tinggi juga saat itu sangat diawasi dan diatur dengan ketat oleh pemerintah pusat, yang berdasarkan pada sistem ekonomi perencanaan. Setelah tahun 1992, seiring dengan semakin jauh China melakukan reformasi ekonomi dan memfasilitasi langkah transisi menuju ekonomi pasar dengan karakter China, mekanisme pasar pun mulai diperkenalkan dalam pembangunan pendidikan tinggi China. Sejak itu, dengan perubahan pola manajemen dan desentralisasi, semakin besar otonomi yang didelegasikan kepada level

---

<sup>46</sup> Rui Yang, *Op.Cit.*, hlm. 178.

<sup>47</sup> Futao Huang, *Op. Cit.*, hlm. 119

institusional, yang diharapkan dapat lebih bertanggung jawab dan responsif pada pasar dan masyarakat. Faktor kedua adalah semakin meningkatnya jumlah lulusan sekolah menengah atas dan tingkat pengangguran di China. Hal ini tentu turut berdampak pada peningkatan pertumbuhan pendidikan tinggi secara kuantitatif.

### II.1.2. Pendidikan Tinggi China setelah Aksesinya China ke WTO Tahun 2001

Sejak tahun 1998, pemerintah China mulai serius dalam meningkatkan kualitas dan kuantitas dari sistem pendidikan tinggi di China. Dalam waktu singkat, terhitung sejak tahun 1998 hingga 2004, jumlah pendaftar program strata satu meningkat empat kali lipat hingga mencapai 20 juta pada tahun 2004.<sup>48</sup>

**Gambar 2.1. Perbandingan Jumlah Mahasiswa pada Pendidikan Tinggi di Awal 1990-an dan 2006**



Sumber: *UNESCO Institute for Statistics* (2009)

Di Asia, China menjadi salah satu negara yang perlahan mulai menarik mahasiswa asing yang mayoritas berasal dari negara Asia lainnya untuk bersekolah di China (lihat tabel 2.1).

<sup>48</sup> Simon Marginson dan Marijk van der Wende, *Op. Cit.*, hlm. 26.

**Tabel 2.1. Tabel Jumlah Mahasiswa Asing di China Berdasarkan Wilayah Asal**

Wilayah Asal Mahasiswa Asing	Jumlah Mahasiswa Asing	Presentase Mahasiswa Asing di China (%)
Asia	85.112	76,78
Eropa	11.524	10,40
Amerika	10.695	9,65
Afrika	2.185	1,97
Oseania	1.327	1,2

Sumber: Kementerian Pendidikan China (2004-2006) dalam Zhou Nazhao, "International Education in Systemic Educational Reforms: The Chinese Case and Lessons Learned from an International Perspective", (2006), hlm. 14.

Selain biaya pendidikan yang relatif murah jika dibandingkan dengan negara penyedia jasa pendidikan tinggi lainnya, keseriusan China dalam membangun universitas risetnya menambah daya tarik China sebagai tujuan studi bagi mahasiswa asing.<sup>49</sup> Banyak universitas di China yang mulai serius menarik minat mahasiswa asing untuk belajar di China, bukan hanya untuk sekedar menambah pemasukan, tetapi juga menambah dimensi internasional pada institusi mereka. Pada tahun 2004-2005, jumlah mahasiswa asing di China mengalami peningkatan dalam jumlah terbesar sepanjang sejarah sistem pendidikan tinggi China, yaitu mencapai 141.087 mahasiswa di tahun 2005 dan dengan kenaikan tertinggi pada tahun 2004 sebesar 42,63 persen dari tahun 2003.<sup>50</sup>

Setelah China menjadi anggota WTO, semakin banyak *joint programs* yang dilakukan dengan mitra asing. Pemerintah China lebih memilih model kemitraan seperti ini untuk membuka kompetisi antara penyedia jasa lokal dan asing. Hal ini turut memperkuat elemen penentuan kendali nasional di tengah pembentukan hubungan global. Pada tahun 1995, hanya terdapat dua program yang menawarkan gelar dari luar negeri. Akan tetapi, pada tahun 2002, program yang bermitra dengan asing berjumlah 745, dengan 169 program di antaranya pada Juni 2004 telah memenuhi kualifikasi untuk memberikan gelar dari luar negeri (termasuk Hong Kong), dan telah menyebar ke 28 provinsi di China (lihat

<sup>49</sup> Simon Marginson dan Marijk van der Wende, *Op. Cit.*, hlm. 40.

<sup>50</sup> Zhou Nazhao, "International Education in Systemic Educational Reforms: The Chinese Case and Lessons Learned from an International Perspective", (Hong Kong: 2006), hlm. 13.

tabel 2.2).<sup>51</sup>

**Tabel 2.2. Negara yang Melakukan Perjanjian *Mutual Recognition* Gelar Akademis dengan China**

Tahun	Negara	Tahun	Negara
1988	Sri Lanka	1998	Belarusia
1990	Bulgaria	1998	Ukraina
1991	Aljazair	1998	Mongolia
1991	Peru	2002	Kyrgyzstan
1992	Mauritius	2002	Jerman
1993	Uzbekistan	2003	Inggris
1994	Kamerun	2003	Perancis
1995	Rumania	2003	Australia
1995	Rusia	2003	Selandia Baru
1997	Mesir		
1997	Hungaria		

Sumber: Kementerian Pendidikan China (2007) dalam Brandenburg dan Zhu (2007), hlm. 18.

Sementara itu, berikut adalah beberapa negara yang banyak membuka program kemitraan pendidikan tinggi di China.

**Tabel 2.3. Sepuluh Negara dan Area Terbesar dalam Program Kerjasama Pendidikan Tinggi di China**

Negara/Area	Jumlah Program
AS	154
Australia	146
Kanada	74
Jepang	58
Hong Kong	56
Singapura	46
Inggris	40
Taiwan	31
Perancis	24
Jerman	14

Sumber: Wang Xiaoyang dan Fazal Rizvi (2006), hlm. 7.

Dengan menawarkan *joint programs* bersama mitra asing, di satu sisi, China dapat melatih sumber daya manusia yang dimilikinya untuk menguasai

<sup>51</sup> Rui Yang, *Op.Cit.*, hlm. 183.

pengetahuan lanjutan mengenai ekonomi internasional, manajemen, ilmu informasi, dan hukum; di sisi lain, pola pengajaran dan bahan pengajaran asing dari negara maju juga dapat diperkenalkan pada universitas-universitas di China. Terdapat pula kecenderungan bahwa *joint programs* yang ditawarkan dengan gelar asing mayoritas terkonsentrasi pada bidang manajemen, perdagangan internasional, keuangan, ilmu informasi, yang mana bidang-bidang tersebut juga merupakan bidang favorit di negara Barat.

Program kemitraan internasional yang melibatkan pendidikan tinggi China umumnya dalam setiap kurun waktu tertentu memiliki kecenderungan bidang ilmu favorit. Hal ini dapat secara umum terlihat pada tahun 1970-an misalnya, di mana saat itu program bahasa Inggris begitu diminati oleh warga China. Sementara itu, pada tahun 1980-1990-an, program yang berkaitan dengan sains dan teknologi memiliki permintaan yang tinggi; dan pada tahun 2000-an, program bisnis dan manajemen menjadi program yang paling banyak diminati. Minat yang tinggi akan bidang bisnis dan manajemen juga dapat terlihat dari 136 *undergraduate joint programs*, sekitar 67 (49,3 persen) merupakan pada bidang bisnis dan manajemen, dengan 4.075 mahasiswa (54 persen) dari total 7.549 mahasiswa nasional.<sup>52</sup> Pada tahun 2000-an, di antara program kemitraan internasional pendidikan tinggi yang paling diminati di China, sekitar 61,02 persen adalah pada bidang bisnis dan manajemen, diikuti dengan teknologi dan informasi (13,56 persen), teknik (7,91 persen), pendidikan (7,34 persen), hukum (2,26 persen), manajemen olahraga (1,69 persen), *real estate* (1,69 persen), bahasa Inggris (1,13 persen), dan 0,56 persen masing-masing untuk psikologi, arsitektur, dan lain-lain.<sup>53</sup> Hal ini dapat dilihat pula dalam tabel 2.4 di bawah ini yang juga menggambarkan distribusi bidang studi program kerjasama pendidikan tinggi di China dengan asing.

**Tabel 2.4. Distribusi Bidang Studi Program Kerjasama Pendidikan Tinggi di China**

Bidang	Jumlah Program	Presentase
Administrasi Bisnis	255	36%

<sup>52</sup> Rui Yang, *Op.Cit.*, hlm. 184.

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 184.

Bahasa Asing	132	19%
Ilmu Informasi dan Elektonika	94	13%
Ekonomi dan Perdagangan	74	10%
Kesenian	37	5%
Pendidikan	19	3%
Lainnya	101	14%

Sumber: Wang Xiaoyang dan Fazal Rizvi (2006), hlm. 7.

## II.2. China dan Komitmen dalam GATS pada Sektor Jasa Pendidikan Tinggi

### II.2.1. GATS pada Sektor Jasa Pendidikan Tinggi

Pada dekade terakhir, perdagangan jasa pendidikan tinggi mengalami peningkatan cukup tinggi dan melebihi perdagangan pada jasa pendidikan lainnya. Hal ini dapat tercermin dari peningkatan perdagangan jasa pendidikan tinggi pada seluruh cara penawaran jasa dan pada kemunculan penyedia jasa baru yang secara spesifik mencari keuntungan. Jumlah mahasiswa pada insitusi pendidikan tinggi di seluruh dunia mengalami kenaikan dua kali lipat, yaitu dari sekitar 40 juta mahasiswa pada tahun 1975 menjadi lebih dari 80 juta mahasiswa pada tahun 1995, dan diproyeksikan akan mencapai lebih dari 150 juta mahasiswa pada tahun 2025.<sup>54</sup> Oleh sebab itu, jasa pendidikan tinggi adalah jasa pendidikan yang mendapatkan tekanan paling besar untuk diliberalisasi secara internasional. Sebagai contoh, di dalam konteks Putaran Doha, permintaan plurilateral pada jasa pendidikan telah difokuskan pada *Private Higher Education* dan *Other Private Education Services*. Pendidikan tinggi sendiri mencakup semua jenis dan level dari pendidikan yang ditempuh setelah pendidikan wajib (*postsecondary education*), pendidikan kejuruan, dan jasa pendidikan lain yang memberikan gelar setara universitas.<sup>55</sup>

Sampai saat ini, instrumen legal global pertama dan utama untuk meraih tujuan liberalisasi perdagangan jasa ini terletak pada GATS yang berada di dalam WTO. Tujuan GATS adalah untuk mendorong perdagangan jasa yang lebih bebas secara progresif dan sistematis dengan menghilangkan banyak hambatan

<sup>54</sup> Marijk C. van der Wende, "Globalisation and Access to Higher Education", *Journal of Studies in International Education*, (2003), hlm. 194.

<sup>55</sup> Philip G. Altbach dan Jane Knight, "The Internalization of Higher Education: Motivations and Realities", *Journal of Studies in International Education*, (2007), hlm. 294.



perdagangan yang ada dan memastikan peningkatan transparansi pada peraturan perdagangan. Perdagangan di dalam bidang jasa pendidikan tinggi telah mengalami peningkatan di skala perdagangan dunia sejak dekade 1990-an. Pendidikan tinggi juga telah menjadi industri ekspor utama di beberapa negara seperti Australia, Selandia Baru, dan Amerika Serikat. Sebagai konsekuensinya, beberapa negara dan industri pendidikan tinggi semakin tertarik untuk mengambil langkah guna mengeliminasi hambatan pada perdagangan pendidikan. Salah satu cara untuk meraih tujuan tersebut adalah melalui GATS di dalam WTO.

Hingga Maret 2006, 149 negara anggota WTO telah meratifikasi GATS dan hingga saat ini masih melakukan negosiasi liberalisasi pendidikan tinggi dan jasa pendidikan lainnya di dalam kerangka Putaran Doha.<sup>56</sup> Akan tetapi, hingga Agustus 2006, hanya terdapat 168 komitmen yang dibuat oleh 48 negara anggota (termasuk *European Commission*) yang menyatakan berkomitmen dalam liberalisasi sektor jasa pendidikan, dengan rincian 33 komitmen pada pendidikan dasar, 37 pada pendidikan menengah, 39 pada pendidikan tinggi, dan 37 pada pendidikan dewasa.<sup>57</sup> Pendidikan tinggi merupakan subsektor yang menarik komitmen terbanyak dalam jasa pendidikan, di mana 39 negara telah membuat komitmen meliberalisasi jasa pendidikan tinggi. Negara-negara ini pun tetap mempertahankan pembatasan pada perdagangan jasa pendidikan khususnya dalam *mode commercial presence (mode 3)* dan *presence of natural persons (mode 4)*, dibandingkan pada cara *cross-border supply (mode 1)* dan *consumption abroad (mode 2)*.<sup>58</sup>

Upaya liberalisasi jasa pendidikan melalui GATS sebenarnya telah dimulai sejak Putaran Uruguay pada GATT tahun 1986-1994; yaitu ketika 21 negara mulai menyatakan komitmen pertamanya dalam liberalisasi pendidikan tinggi di dalam kerangka perjanjian perdagangan (lihat tabel 2.5). Saat itu, wacana pembentukan GATS mulai terdengar gaungnya seiring dengan semakin meningkatnya perdagangan jasa dalam perdagangan internasional. Peningkatan volume perdagangan jasa ini dianggap membutuhkan payung untuk menyediakan

<sup>56</sup> Jane Knight, "Higher Education Crossing Borders: A Guide to the Implementations of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-border Education", *Commonwealth of Learning UNESCO*, (2006), hlm. 29.

<sup>57</sup> Ajitava Raychaudhuri dan Prabir De, *Op. Cit.*, hlm. 75.

<sup>58</sup> Marijk C. van der Wende, *Op. Cit.*, hlm. 197.

pengaturan internasional baru karena GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) yang ada tidak mengatur mengenai perdagangan jasa. Negosiasi mengenai sektor jasa sendiri pun baru secara intensif dilakukan pada tahap akhir Putaran Uruguay, yang mana lobi dilakukan secara intensif oleh *US Coalition of Service Industries*. Hasil dari negosiasi tersebut adalah perjanjian GATS yang difinalisasi, sebagai kerangka perjanjian yang berkaitan dengan perdagangan jasa internasional, di *Marrakech Final Act of the Uruguay Round*. GATS kemudian juga menjadi salah satu segi utama dalam masa awal berdirinya WTO pada tahun 1995. Di dalam naskah GATS juga ditetapkan bahwa putaran pertama negosiasi harus dilaksanakan dalam jangka waktu lima tahun setelah GATS disepakati. Merujuk pada ketentuan tersebut, negosiasi berlangsung sejak tahun 2000 dan masih berlangsung hingga kini, meskipun pada awalnya batas waktu ditetapkan pada Januari 2005 lalu. Putaran-putaran negosiasi ini kemudian dikenal dengan negosiasi GATS 2000.

**Tabel 2.5. Peristiwa Penting dalam GATS di Sektor Pendidikan**

Waktu	Tindakan	Catatan Bagi Sektor Pendidikan
1995	GATS didirikan; komitmen awal	44 negara (EU dihitung sebagai satu negara) berkomitmen dalam pendidikan. Di antara 44 negara tersebut, 21 negara berkomitmen dalam pendidikan tinggi.
Akhir 2001	Batas proposal negosiasi	Empat negara (AS, Australia, Selandia Baru, dan Jepang) menyerahkan proposal mereka masing-masing yang memuat posisi umum terkait komitmen dalam sektor pendidikan. Proposal Jepang berbeda karena menekankan pada jaminan kualitas, pengakuan <i>credentials</i> dan pendidikan jarak jauh sebagai isu kunci yang perlu perhatian lebih.
Juni 2002	Batas semua permintaan untuk akses terhadap pasar asing	Sampai waktu tersebut, hanya 34 dari 145 anggota WTO yang melakukan permintaan. Tidak diperintahkan bagi negara anggota untuk mengumumkan permintaan mereka akan akses pasar di negara lain. Akan tetapi, terdapat kebocoran sehingga diketahui bahwa AS membuat permintaan substansial pada

		negara lain untuk menghilangkan hambatan untuk mendapatkan akses lebih besar pada jasa pendidikan tinggi, dewasa, dan pendidikan lainnya.
Maret 2003	Batas penawaran dari tiap negara untuk menyediakan akses ke dalam pasar domestik negaranya	Hingga April 2003, hanya 20 negara yang telah menyerahkan penawaran mereka, yaitu Argentina, Australia, Bahrain, Kanada, EU, Hong Kong, Islandia, Israel, Jepang, Liechtenstein, Selandia Baru, Norwegia, Panama, Polandia, Paraguay, Korea Selatan, Swiss, Taiwan, AS, dan Uruguay. Suatu negara tidak perlu mempublikasikan penawarannya dan hanya delapan dari 20 negara pada waktu tersebut yang telah melakukannya, yaitu Australia, Kanada, EU, Jepang, Liechtenstein, Selandia Baru, Norwegia dan AS.
Hingga 1 Januari 2005	Negara anggota dapat menyerahkan permintaan dan penawaran hingga akhir Putaran Doha	Tanggal akhir dari putaran ini dapat diundur karena penundaan signifikan dalam pengajuan permintaan dan penawaran. Putaran berikutnya akan berlangsung. Penawaran yang dibuat saat negosiasi pada Putaran Doha bersifat kondisional pada kesimpulan putaran negosiasi dan pada saat itu, penawaran akhir akan dimasukkan ke dalam komitmen negara anggota.

Sumber: Dr. Jane Knight, "GATS, Trade, and Higher Education: 'Perspective 2003- Where are we?'," *The Observatory on Borderless Higher Education Process Report*, (Mei 2003), hlm. 6.

GATS adalah perjanjian perdagangan di dalam WTO yang bertujuan untuk meningkatkan perdagangan internasional dalam bidang jasa dengan mendirikan kerangka liberalisasi multilateral progresif yang berisi prinsip dan peraturan dalam perdagangan jasa. GATS terdiri atas tiga bagian, yaitu bagian pertama yang berisi prinsip utama dan peraturan yang membentuk kerangka; bagian kedua yang berisi jadwal nasional yang merupakan daftar komitmen spesifik masing-masing anggota terhadap akses penyedia jasa asing ke pasar domestik mereka; bagian ketiga yang memuat aneks yang merupakan detail pembatasan spesifik pada setiap sektor yang dapat dilampirkan pada jadwal komitmen.

Kerangka keseluruhan GATS terdiri atas serangkaian kewajiban umum yang berlaku bagi seluruh perdagangan jasa (lihat tabel 3.3). Kewajiban umum ini dikenal sebagai *top-down rules* karena akan berlaku tanpa memandang apakah suatu negara tersebut telah atau belum membuat komitmen spesifik dalam suatu sektor. Setiap anggota WTO memberikan daftar di jadwal nasional mereka mengenai sektor jasa mana saja yang akan diberikan akses bagi penyedia jasa asing. Selain memilih akan berkomitmen di sektor-sektor tertentu, setiap negara juga menentukan sejauh mana komitmen akan dilaksanakan dengan memberi detail spesifik akan tingkat akses pasar dan tingkat *National Treatment* yang akan dijamin. Hal ini dikenal dengan *bottom-up aspects* dalam GATS, karena negara sendiri yang membuat keputusan. Pendekatan GATS juga disebut dengan *positive list approach* karena negara yang secara spesifik menentukan sektor yang akan disertakan dalam jadwal komitmen. Hal ini berbeda dengan perjanjian lainnya, di mana semua sektor akan disertakan secara otomatis dan setiap negara harus menentukan secara spesifik sektor yang tidak disertakan.

Dalam perkembangannya, negosiasi GATS sering diliputi oleh kontroversi dan kebingungan yang terjadi karena definisi jasa yang begitu luas dalam cakupan GATS. Jasa sendiri dapat didefinisikan sebagai produk dari aktivitas manusia yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan manusia, yang bukan merupakan komoditas nyata.<sup>59</sup> GATS mendorong liberalisasi pada 12 sektor jasa dengan 160 sub-sektor, di mana salah satunya adalah jasa pendidikan. Jasa pendidikan sendiri kemudian terbagi lagi menjadi beberapa subsektor, yaitu pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan tinggi, pendidikan dewasa, dan jasa pendidikan lainnya. Cakupan perdagangan jasa yang diatur dalam GATS tersebut meliputi dua-pertiga aktivitas ekonomi dan pada tahun 2002 mencakup 20 persen dari total perdagangan dunia, naik dibandingkan pada tahun 1980 yang hanya 16 persen.

Arsitektur GATS sebenarnya lebih kompleks dibandingkan arsitektur perjanjian perdagangan barang. Hal ini dikarenakan terdapat kesulitan teknis dalam komersialisasi jasa. Mempertimbangkan kesulitan tersebut, GATS menyebutkan bahwa perdagangan jasa terbagi menjadi empat *mode* (lihat tabel 2.6), yaitu *cross-border supply* (penyediaan jasa jarak jauh); *consumption abroad*

---

<sup>59</sup> Ed Brown, Jonathan Cloke dan Mansoor Ali, "How We Got Here: The Road to GATS", *Progress in Development Studies*, (2008), hlm. 13.

(konsumen bepergian ke luar negeri untuk mendapatkan jasa); *commercial presence* (perusahaan jasa membangun cabang di luar negeri); dan *presence of natural persons* (seorang ahli bepergian ke negara lain untuk menyediakan jasa). Negosiasi liberalisasi jasa dilakukan dengan dasar *mode* tersebut, maka itu pasar dapat dibuka pada satu *mode* tetapi tidak pada tiga *mode* lainnya.

**Tabel 2.6. Mode of Supply dalam GATS**

<i>Mode of Supply</i> Berdasarkan GATS	Penjelasan	Contoh dalam Pendidikan Tinggi	Potensi Pasar
1. <i>Cross-border supply</i>	Penyediaan jasa melintasi batas negara (tidak memerlukan perpindahan fisik konsumen)	Pendidikan jarak jauh; <i>E-learning</i> ; Universitas virtual	Masih pasar yang relatif kecil, meskipun berpotensi besar dengan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi, terutama internet
2. <i>Consumption abroad</i>	Penyediaan jasa yang melibatkan perpindahan konsumen ke negara penyedia jasa	Pelajar yang pergi belajar ke luar negeri	Merupakan pasar terbesar di dalam jasa pendidikan global
3. <i>Commercial presence</i>	Penyedia jasa mendirikan fasilitas komersial di negara lain untuk menyediakan jasa	Cabang lokal atau kampus satelit; <i>Twinning partnerships</i> ; Pengaturan waralaba dengan institusi lokal	Berpotensi kuat untuk terus tumbuh di masa depan; Paling kontroversial karena mencoba menerapkan peraturan internasional dalam hal investasi asing
4. <i>Presence of natural persons</i>	Manusia yang bepergian ke negara lain dalam jangka waktu sementara untuk menyediakan jasa	Profesor, guru, dan peneliti yang bekerja di luar negeri	Berpotensi menjadi pasar yang kuat karena menekankan pada mobilitas profesional

Sumber: Jane Knight, "Trade Talk: An Analysis of the Impact of Trade Liberalization and the

General Agreement on Trade in Services on Higher Education”, *Journal of Studies in International Education*, (2002), hlm. 212.

Liberalisasi jasa yang ditetapkan GATS juga berarti bahwa komitmen pembukaan perdagangan didasarkan pada dua klausul dalam GATS, yaitu *National Treatment* dan *Market Access*. Komitmen liberalisasi dalam klausul *National Treatment* berarti pemerintah negara tersebut harus memberikan perlakuan yang sama antara penyedia jasa domestik dan asing yang beroperasi di negara tersebut. Sementara itu, *Market Access* berarti eliminasi hambatan (peraturan, hukum, dan lain-lain) yang berpotensi menghambat penyedia jasa asing masuk ke dalam pasar domestik suatu negara. Merujuk pada *National Treatment*, terdapat pembatasan seperti pajak dan retribusi; subsidi dan bantuan dana; pembatasan keuangan lainnya; persyaratan kewarganegaraan; persyaratan tempat tinggal; kualifikasi, lisensi, standard; persyaratan registrasi; dan persyaratan otorisasi. Di sisi lain, pembatasan yang dapat ditambahkan/dihilangkan dalam *Market Access* adalah jumlah penyedia jasa yang diizinkan beroperasi; jumlah nilai transaksi atau aktivitas; jumlah total transaksi jasa atau total produksi jasa; jumlah total pekerja yang dapat dipekerjakan di suatu sektor atau oleh penyedia jasa tertentu; bentuk hukum khusus bagi penyedia jasa; dan menetapkan persentase spesifik atas partisipasi modal asing atau jumlah nilai investasi asing.

Terdapat pula serangkaian prinsip yang tidak menjadi subyek untuk dinegosiasikan, yaitu kewajiban umum dan tata tertib, seperti *Most Favoured Nation* (pasal II) dan *Transparency* (pasal III). Peraturan *Most Favoured Nation* menetapkan bahwa setiap anggota akan dengan seketika dan tanpa syarat memberikan perlakuan yang sama terhadap penyedia jasa asing dari negara manapun. Sementara itu, *Transparency* mewajibkan negara anggota untuk menjamin penyedia jasa memperoleh akses informasi terkait dengan perdagangan jasa (hukum, peraturan, dan lain-lain).

Kontras dengan perjanjian WTO lainnya, GATS bukan merupakan perjanjian tertutup. GATS adalah sebuah kerangka legal dan sistem peraturan yang mengizinkan anggota WTO untuk mengadopsi komitmen dalam liberalisasi perdagangan melalui putaran-putaran negosiasi berturut-turut. GATS sebenarnya

hanya mewajibkan negara anggota WTO untuk berpartisipasi di dalam negosiasi, tanpa mewajibkan mereka untuk meliberalisasi sektor jasa mereka di dalam proses negosiasi tersebut. Merujuk pada GATS, selain dari aktivitas pendidikan yang disubsidi penuh oleh pemerintah, seluruh program pendidikan yang memungut biaya perkuliahan dan bertujuan komersial akan dikategorikan ke dalam perdagangan jasa pendidikan.

Negosiasi GATS berlangsung di dalam *Council for Trade in Services* WTO. Terdapat tipe negosiasi berbeda dengan perbedaan konten dan prosedur yang sedang dikembangkan dalam kerangka *Council for Trade in Services* (peraturan, hukum, dan lain-lain). Akan tetapi, bagian terpenting negosiasi ini terletak pada liberalisasi perdagangan. Area ini dinegosiasikan dengan metode *demand offer*. Hal ini berarti bahwa selama periode negosiasi, negara-negara anggota melakukan permintaan pada negara lain untuk meliberalisasi sektor-sektor yang memiliki kepentingan ekspor tinggi. Sebagai respon atas permintaan tersebut, negara anggota juga menetapkan penawaran liberalisasi mereka yang dapat dimodifikasi seiring dengan proses negosiasi tersebut. Putaran negosiasi berakhir apabila seluruh negara anggota memberikan daftar penawaran pasti yang akan diintegrasikan dalam GATS sebagai bagian dari komitmen liberalisasi baru dari negara anggota. Seluruh negara anggota diwajibkan untuk menyerahkan daftar komitmen liberalisasi, tetapi mereka tidak diharuskan untuk menyertakan kemajuan dari daftar sebelumnya, maupun komitmen liberalisasi baru.

Daftar komitmen yang diserahkan ini menginformasikan mengenai tingkat keterbukaan perdagangan setiap negara anggota pada berbagai sektor jasa. Daftar ini secara spesifik menyebutkan batasan yang tetap dipertahankan atau dieliminasi oleh negara anggota dalam area *National Treatment* dan *Market Access*. Komitmen dan pembatasan ini dinyatakan dalam setiap cara perdagangan jasa yang berbeda. Setiap negara anggota juga dapat memperkenalkan komitmen baru dalam daftar mereka kapan pun tanpa tergantung dengan perkembangan negosiasi yang sedang berlangsung. Akan tetapi, GATS menetapkan halangan untuk menarik diri dari komitmen yang sudah ditetapkan (pasal XXI GATS). Sebagai akibatnya, hal ini memicu sikap penolakan akan kerangka pengaturan pro-pasar oleh beberapa pihak, sehingga perkembangan GATS menjadi lambat.

### **II.2.2. Komitmen China dalam GATS pada Sektor Jasa Pendidikan Tinggi**

Mayoritas dari negara anggota WTO belum meliberalisasi pendidikan tinggi dan jasa pendidikan lainnya di dalam kerangka GATS. Jasa pendidikan adalah sektor yang memiliki komitmen liberalisasi paling rendah setelah sektor jasa kesehatan. Hal ini amat berbeda jika dibandingkan dengan sektor lain yang di dalam perjanjian GATS, seperti sektor jasa turisme yang paling banyak memiliki komitmen liberalisasi (komitmen oleh 129 negara) atau jasa keuangan (komitmen oleh 107 negara). Hal ini salah satunya disebabkan oleh fakta bahwa sektor pendidikan, sama halnya dengan sektor kesehatan, adalah sektor di mana normalnya tanggung jawab negara akan sangat menonjol karena sektor ini adalah salah satu jasa fundamental bagi implementasi efektif akan serangkaian hak sosial bagi warga negara. Oleh sebab itu, pada negosiasi kerangka GATS, sektor yang memiliki karakteristik seperti ini sering disebut sebagai sektor sensitif. Faktanya, beberapa negara yang progresif pun berkat tekanan dari *civil society* juga menyatakan tidak akan meliberalisasi sektor sensitif. Sikap yang ditunjukkan oleh sebagian besar anggota WTO ini sebenarnya dipengaruhi oleh sikap waspada akan efek dari komitmen GATS pada sektor sensitif. Efek yang mungkin timbul antara lain berupa pembatasan kapasitas pengaturan oleh negara atau perubahan kontrol kualitas pendidikan.

Umumnya, negara anggota WTO yang menolak berkomitmen dalam liberalisasi pendidikan tinggi adalah negara berkembang. Sikap defensif ini disebabkan oleh fakta bahwa negara berkembang umumnya adalah importir jasa pendidikan tinggi. Sebagai konsekuensi dari liberalisasi pendidikan tinggi, tentu institusi pendidikan tinggi di negara berkembang khawatir akan menemui kesulitan besar tidak hanya dalam mengakses pasar pendidikan global, melainkan juga adanya kemungkinan mereka akan terusir dari pasar mereka sendiri oleh kehadiran kompetitor asing. Banyak negara berkembang khawatir dengan bayangan liberalisasi perdagangan di dalam GATS dapat menghasilkan kompleksitas dan pembatasan dalam area regulasi domestik dan pembiayaan sistem pendidikan. Kekhawatiran ini tentu didukung pula oleh kondisi umum negara berkembang yang belum memiliki mekanisme legal dan teknis yang tepat untuk mengevaluasi kualitas jasa pendidikan tinggi lokal dan internasional.



Internasionalisasi pendidikan di banyak negara maju dikhawatirkan akan menambah *garage universities* atau *diploma mills*, yaitu istilah yang mengindikasikan kualitas rendah dari jasa yang tersedia. Selain itu, beberapa negara berkembang juga mengasosiasikan GATS pada pendidikan tinggi dengan masalah *brain drain* yang menjadi permasalahan besar bagi negara berkembang.

Dengan seluruh kekhawatiran tersebut, China sebagai negara berkembang yang baru menjadi anggota WTO pada 11 Desember 2001, memilih untuk meliberalisasi sektor pendidikan tingginya. China menjadi anggota WTO setelah melakukan negosiasi selama lima belas tahun. Keanggotaan China dalam WTO mencerminkan pengakuan akan keuntungan ekonomi yang akan diperoleh sebagai akibat dari integrasi ke dalam ekonomi internasional. Hal ini dilakukan China sebagai cara untuk mempercepat restrukturisasi dan reformasi ekonomi, sehingga dapat menciptakan kondisi yang sesuai bagi modernisasi lebih lanjut dan pertumbuhan jangka panjang China. Sistem pendidikan di China sendiri tidak akan berubah dramatis seketika setelah aksesinya China ke WTO. Efek aksesinya akan dirasakan oleh sistem pendidikan tinggi China dalam jangka panjang. Sejak aksesinya China ke dalam WTO, bagaimana mengelola pengaruh WTO telah menjadi tantangan tersendiri bagi pembuat kebijakan pada sistem pendidikan China dan pemimpin China.

Di antara anggota regional yang tergabung dalam ESCAP (*Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*), China adalah satu-satunya negara yang memperluas komitmennya dalam meliberalisasi seluruh subsektor dalam jasa pendidikan (lihat tabel 2.7).<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Ajitava Raychaudhuri dan Prabir De, *Op. Cit.*, hlm. 75.

**Tabel 2.7. Komitmen GATS dalam Jasa Pendidikan pada Beberapa Negara Asia dan Pasifik**

<i>Country</i>	<i>Primary</i>	<i>Secondary</i>	<i>Higher</i>	<i>Adult</i>	<i>Other</i>	<i>Total</i>
Australia		✓	✓		✓	3
Cambodia			✓	✓	✓	3
China	✓	✓	✓	✓	✓	5
India			✓			1
Japan	✓	✓	✓	✓		4
Nepal			✓	✓	✓	3
New Zealand	✓	✓	✓			3
Thailand	✓	✓		✓		3
Total (48 countries) <sup>b</sup>	33	37	39	37	22	168

<sup>a</sup> As of December 2006.

<sup>b</sup> Among WTO member countries.

Sumber: Ajitava Raychaudhuri dan Prabir De, "Barriers on Trade in Higher Education Services: Empirical Evidence from Asia-Pacific Countries", *Asia-Pacific Trade and Investment Review*, Vol. 3, No.2, (Desember 2007), hlm. 76.

Terkait dengan jasa pendidikan, komitmen dan janji China saat menjadi anggota WTO, yaitu<sup>61</sup>:

- a. China tidak membuat komitmen untuk membuka pendidikan wajib nasionalnya dan jasa pendidikan khusus, seperti pendidikan militer, polisi, politik, dan sekolah pendidikan Partai Komunis China;
- b. China tidak membatasi pengiriman mahasiswa dalam rangka belajar dan pelatihan ke luar negeri, atau dalam menerima mahasiswa asing;
- c. China berjanji untuk membuka sebagian pendidikan tinggi, pendidikan dewasa, pendidikan sekolah menengah atas, pendidikan prasekolah, dan jasa pendidikan lainnya. Penyedia jasa pendidikan asing diizinkan untuk mengajukan institusi pendidikan bersama (*joint educational institution*) dan sekolah bersama (*joint schools*) di China, dengan mengizinkan mayoritas kepemilikan asing. Penyedia jasa pendidikan asing dilarang untuk menawarkan jasa pendidikan secara mandiri, dan sekolah bersama di China harus mematuhi *Regulations on Sino-Foreign Joint Schools*;
- d. Penyedia jasa pendidikan asing yang bersifat individu dapat memasuki

<sup>61</sup> Rui Yang, *Op.Cit.*, hlm. 183.

China untuk menyediakan jasa pendidikan apabila diundang atau dipekerjakan oleh sekolah dan institusi pendidikan lain di China, dengan syarat mereka telah memiliki minimal gelar Sarjana dan sertifikat atau gelar profesional yang sesuai, termasuk dua tahun pengalaman kerja.

Meskipun China telah berjanji pada institusi pendidikan asing akan memberikan akses terhadap pasar jasa pendidikannya melalui *commercial presence* dan *majority ownership*, hal ini tidak berarti bahwa institusi pendidikan asing dapat melanggar prinsip non-profit dalam industri pendidikan China. China hanya menjanjikan akses pasar dan menjamin hak dalam pengelolaan.

### II.3. Analisis Faktor Internal China Meliberalisasi Jasa Pendidikan Tinggi

Dengan aksesinya China ke dalam WTO, China memilih untuk membuka pasarnya lebih jauh dan berpartisipasi dalam kecenderungan pembangunan pada ekonomi internasional, yang turut berdampak pada lahirnya kesempatan dan tantangan dalam sistem pendidikan China. Sebagian dari tantangan yang dihadapi China pada sistem pendidikannya telah dihadapi China jauh sebelum aksesinya China ke WTO. Akan tetapi, banyak pihak yang mengkhawatirkan tantangan ini akan menjadi semakin sulit untuk diatasi setelah China meliberalisasi sektor jasa pendidikan tingginya.

Adapun beberapa tantangan dalam sistem pendidikan China, terutama setelah aksesinya China ke WTO antara lain sebagai berikut:

a. Akses pendidikan tinggi yang tidak merata

Program pendidikan tinggi di China secara geografis masih terkonsentrasi di wilayah pantai timur China, yang merupakan wilayah termakmur di China. Dari 47 *joint undergraduate programs* yang dilakukan institusi pendidikan tinggi China dengan mitra asing pada tahun 2004, 32 (68,1 persen) berada di pantai timur, dan hanya dua (4,3 persen) di wilayah barat China.<sup>62</sup> Tan menyebutkan pula bahwa 35 (74,5 persen) dari 47 institusi dengan *joint programs* pada *tertiary vocational* dan/atau pendidikan teknis, berada di timur China, dan hanya empat (8,5 persen) terletak di barat China. Adapun rincian penyebaran wilayahnya

---

<sup>62</sup> Rui Yang, *Op.Cit.*, hlm. 184

adalah sebagai berikut: Beijing (28,92 persen), Shanghai (19,28 persen), Tianjin (7,83 persen), Zhejiang (7,23 persen), Jiangsu (6,02 persen), Jiangxi (4,82 persen), Liaoning (4,22 persen), Guangdong (4,22 persen), Heilongjiang (3,01 persen), Hubei (2,41 persen), Yunnan (2,41 persen), Shaanxi (1,81 persen), Jilin (1,81 persen), Sichuan (1,81 persen), Hebei (1,2 persen), Fujian (1,2 persen), Henan (0,6 persen), Shanxi (0,6 persen), dan Guizhou (0,6 persen).<sup>63</sup> Pada tahun 2004, tidak terdapat *joint program* di beberapa provinsi seperti Anhui, Gansu, Guangxi, Hainan, Inner Mongolia, Ningxia, Qinghai, Tibet, dan Xinjiang, yang mana provinsi-provinsi tersebut sebenarnya relatif terbelakang dalam hal pembangunan.<sup>64</sup> Hal ini juga terlihat pada data sepuluh kota di China dengan program kemitraan asing pendidikan tinggi terbanyak di bawah ini, yang menunjukkan dominasi kota-kota di pantai timur China.

**Tabel 2.8. Sepuluh Kota Besar dan Provinsi di China dengan Program Kerjasama Pendidikan Tinggi Terbanyak**

Kota/Provinsi	Jumlah Program
Shanghai	111
Beijing	108
Shandong	78
Jiangsu	61
Liaoning	34
Zhejiang	33
Tianjin	31
Shanxi	29
Guangdong	27
Hubei	23

Sumber: Wang Xiaoyang dan Fazal Rizvi (2006), hlm. 7.

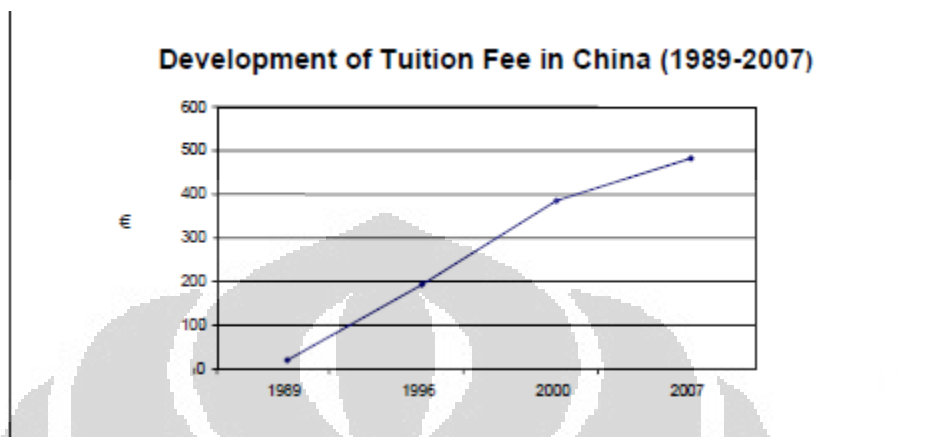
Selain kesenjangan geografis, akses pendidikan tinggi di China belakangan ini kurang berpihak pada rakyat miskin. Biaya kuliah yang semakin tinggi, baik di universitas negeri maupun swasta, telah membebani mahasiswa dan keluarganya. Liberalisasi sistem pendidikan tinggi di China juga ditakutkan akan semakin memperburuk keadaan karena masuknya institusi pendidikan asing yang

<sup>63</sup> Rui Yang, *Op.Cit.*, hlm. 184

<sup>64</sup> *Ibid.*

bertujuan komersial, sehingga biaya kuliah akan semakin tinggi (lihat gambar 2.2)

**Gambar 2.2. Pertumbuhan Biaya Pendidikan Tinggi di China (1989-2007)  
(dalam euro)**



Sumber: Tang (2001) dan Guo (2007) dalam Brandenburg dan Zhu (2007) , hlm. 19.

Berdasarkan gambar tersebut di atas, terlihat bahwa terjadi kenaikan biaya perkuliahan di China dengan cukup signifikan. Oleh sebab itu, meski permintaan akan pendidikan tinggi di China semakin meningkat, tetapi tingkat partisipasi pendidikan tinggi masyarakat China masih tergolong rendah dibandingkan negara maju atau *emerging economies* lain.

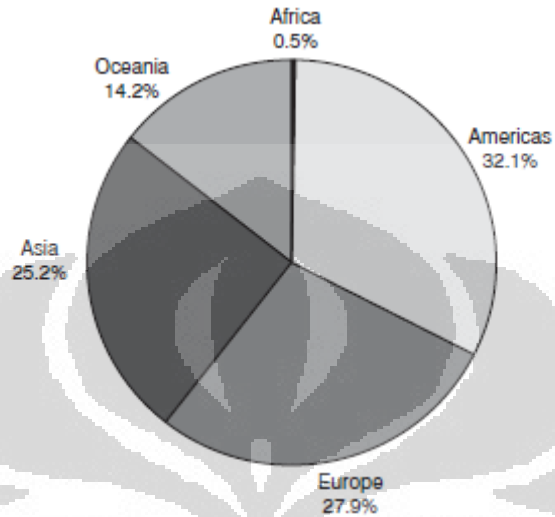
#### b. Jaminan Kualitas Pendidikan dan *Brain Drain*

Dengan program internasional yang semakin banyak bermunculan, ditambah dengan sedikitnya perjanjian mengenai standard dan peraturan nasional yang lebih kuat, kondisi ini cenderung menciptakan keadaan di mana penyedia jasa pendidikan asing yang berbasis profit akan menawarkan program yang berkualitas rendah. Selain itu, permasalahan lain yang ditakutkan adalah adanya kesenjangan kualitas yang begitu besar pada sistem pendidikan tinggi di China. Hal ini dapat diperparah dengan masuknya institusi asing ke China.

Selain permasalahan mengenai kualitas pendidikan, dengan berlakunya GATS ini maka akan mendorong pula kenaikan perdagangan jasa pendidikan dengan *mode 2*, terlebih lagi karena China tidak menerapkan batasan apapun pada perdagangan jasa dalam *mode* ini. Sebagai hasilnya, jumlah mahasiswa yang belajar di luar negeri terus meningkat (lihat gambar 3.8) dan China semakin

mengokohkan diri sebagai negara terbesar pengirim mahasiswa belajar ke luar negeri.

**Gambar 2.3. Distribusi Mahasiswa China di Seluruh Dunia**

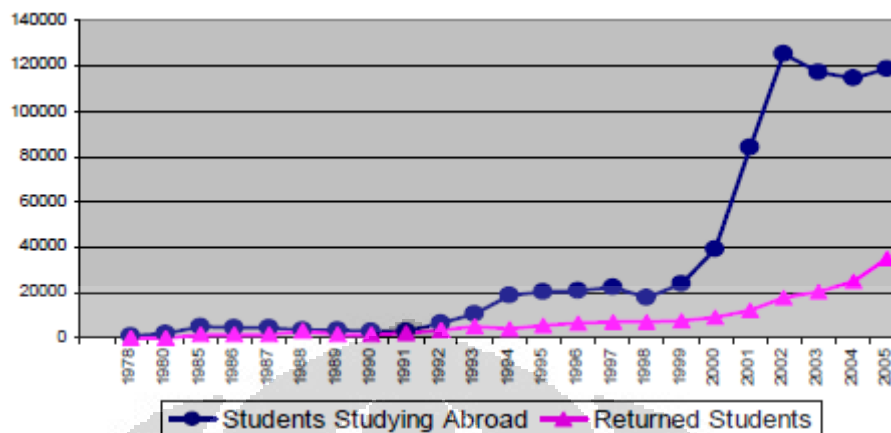


Sumber: Laporan Kerja Tahunan Kementerian Pendidikan China (2005) dalam Wei Shen (2008) , hlm. 214.

Jumlah mahasiswa China yang menempuh studi di luar negeri membuktikan bahwa China memiliki potensi sumber daya manusia yang besar, tetapi sekaligus meningkatkan ancaman apabila pelajar-pelajar China ini tidak kembali lagi ke China, atau terjadi *brain drain*.<sup>65</sup> Hal ini dapat dilihat dari perbandingan jumlah mahasiswa China yang belajar di luar negeri dengan mahasiswa yang selepas studi kembali ke China pada gambar 2.4. berikut.

<sup>65</sup> Wei Shen, "International Student Migration: The Case of Chinese 'Sea-Turtles'", dalam Debbie Epstein, *et.al.* (eds.), *World Yearbook of Education 2008: Geographies of Knowledge, Geometries of Power: Framing the Future of Higher Education*, (New York: Routledge, 2007) , hlm. 212.

**Gambar 2.4. Jumlah Mahasiswa China di Luar Negeri dan yang Kembali ke China**



Sumber: *China Statistical Yearbook* (2006) dalam Brandenburg dan Zhu (2007), hlm. 28.

Dari gambar di atas, dapat terlihat bahwa jumlah mahasiswa China yang kembali ke China setelah menempuh studi di luar negeri berjumlah sangat besar. Hal ini menunjukkan bahwa kekhawatiran terhadap *brain drain* nyata dihadapi China. Meskipun demikian, terdapat kenaikan jumlah mahasiswa yang kembali ke China secara perlahan dalam kurun waktu tahun 2000 hingga 2005, yang salah satunya dapat disebabkan pula oleh faktor pertumbuhan ekonomi China yang tinggi.

Selain tantangan, terdapat pula kesempatan yang diharapkan dapat diraih oleh China dengan meliberalisasi sistem pendidikan tinggi, meskipun ironisnya kerap kali pada kenyataannya kesempatan ini justru berubah menjadi tantangan. Adapun kesempatan yang dapat diperoleh China setelah meliberalisasi perdagangan jasa pendidikan tingginya, antara lain adalah untuk membangun kualitas pendidikan tinggi China yang lebih baik. Merespon ketidakmampuan sistem lokal untuk memenuhi kebutuhan nasional China akan pendidikan tinggi, kehadiran institusi pendidikan tinggi asing yang bertujuan komersial diharapkan mampu membantu mengisi kekosongan tersebut. Bagi pemerintah China, kehadiran institusi asing juga dapat dijadikan pendekatan untuk membangun kapasitas sistem pendidikan lokal China, meningkatkan kualitas sumber daya manusia China, mencegah *brain drain*, dan menarik modal asing untuk masuk ke

dalam sektor pendidikan.<sup>66</sup> Sedangkan bagi universitas di China, mereka diharapkan mampu mempelajari cara efektif untuk meningkatkan kualitas akademik, menaikkan standard, dan membangun program baru yang sangat dibutuhkan bagi pembangunan China.

Secara kualitas, pemerintah China mengeluarkan serangkaian kebijakan untuk meningkatkan kualitas sistem pendidikan tinggi di China. Beberapa kebijakan tersebut antara lain adalah *Project 211* yang memberikan target bahwa China harus memiliki seratus universitas yang berkelas dunia. Selain itu, terdapat pula *Project 985*, yang diinisiasi pada tanggal 4 Mei 1998, yang merupakan kelanjutan dari *Project 211*, di mana pada *Project 985* ini pemerintah pusat mendukung bantuan dana terhadap beberapa universitas terbaik di China untuk menjadi salah satu universitas terbaik dunia. Sebagian besar dari dana yang diberikan pemerintah pusat ini digunakan untuk mendorong akademisi China untuk banyak berpartisipasi dalam konferensi di luar negeri dan mendatangkan akademisi asing untuk melakukan perkuliahan di China. Pada tahap awal, terdapat sembilan universitas yang termasuk dalam proyek ini (lihat tabel 2.9). Kesembilan universitas ini kemudian membentuk *C9 League* pada Oktober 2009, yang berformat hampir sama dengan *Ivy League* di AS.

Tabel 2.9. Sembilan Universitas Terbaik China dalam *Project 985*

Universitas	Lokasi	Tahun Berdiri	Peringkat Universitas Dunia (QS) 2011/2012
Peking University	Beijing	1898	46
Tsinghua University	Beijing	1911	47
Fudan University	Shanghai	1905	91
Shanghai Jiao Tong University	Shanghai	1896	124
Nanjing University	Nanjing, Jiangsu	1902	186
University of Science and Technology of	Hefei, Anhui	1958	188

<sup>66</sup> Rui Yang, *Op.Cit.*, hlm. 185.



China			
Zhejiang University	Hangzhou, Zhejiang	1897	191
Xi'an Jiao Tong University	Xi'an, Shaanxi	1896	382
Harbin Institute of Technology	Harbin, Heilongjiang	1920	>400

Sumber: "Project 985", diakses dari <http://www.ed.ac.uk/about/edinburgh-global/partnerships/region/focus-china/resources-information/universities-china/project-985> pada 6 Juli 2012 pukul 23.14 WIB.

Adapun ukuran peningkatan kualitas yang dimaksud oleh Pemerintah China ini tentu berpijak pada ukuran sistem pendidikan tinggi berkualitas baik sesuai standard internasional, seperti jumlah riset yang dipublikasikan dalam jurnal ilmiah internasional dan jumlah doktor yang semakin meningkat. Dari sisi peningkatan kuantitas, seperti yang selalu disebutkan dalam *Statistical Communiqué on National Educational Development* oleh Kementerian Pendidikan China dari tahun 2001-2005, ukuran yang digunakan terfokus pada jumlah institusi pendidikan tinggi, tingkat partisipasi pendidikan tinggi, dan jumlah staff dan anggota fakultas dari institusi pendidikan tinggi.<sup>67</sup>

Meskipun ekspektasi peningkatan kualitas ini belum terlalu terbukti, China tetap tidak terlihat khawatir akan dampak negatif dari GATS bagi sistem pendidikan tinggi lokal mereka. Meski begitu, sudah mulai muncul perhatian akan perlunya peraturan dan lisensi bagi institusi asing yang beroperasi di China dan sertifikasi gelar diploma yang dikeluarkan institusi asing di China demi menjamin kualitas yang ditawarkan institusi pendidikan tinggi asing di China.<sup>68</sup>

Penulis berpendapat bahwa pemerintah China memiliki beberapa alasan untuk meliberalisasi sektor pendidikan tingginya. Hal ini tentunya tidak lepas juga dari keinginan pemerintah China juga untuk mengatasi tantangan yang selama ini dihadapi China. Selain itu, imbalan kesempatan yang mungkin diperoleh China apabila meliberalisasi sistem pendidikan tinggi China juga dapat digunakan untuk

<sup>67</sup> "Statistical Communiqué on National Educational Development in 2001 Ministry of Education", diakses dari [http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_2832/200907/49941.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_2832/200907/49941.html) pada 6 Juli 2012 pukul 23.16 WIB.

<sup>68</sup> Rui Yang, *Op.Cit.*, hlm. 185.

membantu memecahkan permasalahan yang dihadapi China selama ini dalam sistem pendidikannya.

Secara umum, selain kesempatan yang bisa diperoleh China untuk meningkatkan sistem pendidikan tinggi China di atas, penulis berpendapat bahwa terdapat tiga hal lagi yang dapat menjadi faktor internal sehingga China memilih untuk meliberalisasi sektor jasa pendidikan tingginya, yaitu:

- a. Kapasitas negara yang semakin terbatas dalam menyediakan pendidikan yang berkualitas secara merata

Permintaan akan pendidikan tinggi secara keseluruhan semakin meningkat di banyak negara, termasuk China, karena berbagai macam alasan, seperti alasan demografis misalnya. Terlebih lagi jumlah penduduk China sudah melebihi 1,3 miliar jiwa pada tahun 2008. Akan tetapi, di tengah naiknya permintaan tersebut, terdapat keterbatasan kapasitas dari sektor publik untuk memenuhi kebutuhan tersebut. China telah menjadi eksportir terbesar mahasiswanya ke luar negeri selama dua dekade terakhir. Setelah masuknya China ke dalam WTO, semakin tinggi pula permintaan akan sumber daya manusia yang kompeten dan berorientasi internasional. Oleh sebab itu, semakin banyak orang tua yang mengirimkan anaknya untuk bersekolah ke luar negeri. Pemerintah China pun mengambil posisi untuk meliberalisasi sistem pendidikan tingginya dengan pertimbangan bahwa keterbatasan kapasitas pemerintah dapat dipenuhi salah satunya dengan keberadaan penyedia jasa pendidikan tinggi asing yang bermitra dengan institusi pendidikan tinggi China atau dengan memperlancar arus mahasiswa China yang akan belajar di luar negeri.

Dari segi pendanaan, pemerintah China juga perlahan sudah menyerahkan wewenang kepada institusi pendidikan untuk mencari pendanaan dari berbagai sumber secara mandiri. Pada tahun 1999, pemerintah China hanya mengalokasikan 0,9 persen anggaran belanja untuk sektor pendidikan tinggi.<sup>69</sup> Hal ini lebih rendah dibanding pengeluaran negara maju atau *emerging economies* lain pada sektor pendidikan tinggi. Saat ini, pemerintah pusat hanya memberikan perhatian khusus dalam pendanaan kepada universitas yang dikategorikan kelas satu, yaitu sekitar 150 universitas riset yang dikategorikan sebagai tanggung

---

<sup>69</sup> Philip G. Altbach, *Op. Cit.*, hlm. 181.

jawab pemerintah pusat.<sup>70</sup> Sebagian besar universitas di China, sekitar 1700 lebih universitas, didanai dan berada di bawah tanggung jawab pemerintah provinsi atau pemerintah kota. Universitas-universitas ini adalah universitas yang dikategorikan sebagai universitas kelas dua di China, karena berada di bagian tengah atau bawah hierarki universitas di China. Dengan liberalisasi sistem pendidikan tinggi, semakin terbuka peluang institusi pendidikan tinggi China, terutama institusi pendidikan yang dikategorikan kurang favorit untuk dapat bekerjasama dengan mitra asing untuk meningkatkan sumber dana sekaligus meningkatkan kualitas pendidikan.

- b. Pertumbuhan ekonomi China yang semakin pesat dalam beberapa dekade terakhir, yang mendorong China untuk semakin meningkatkan daya saingnya secara global

Pendidikan tinggi telah pula menjadi prioritas penting dalam agenda publik. Hal ini disebabkan karena pendidikan tinggi diyakini sebagai agen perubahan suatu bangsa, mesin bagi pertumbuhan ekonomi, dan instrumen untuk merealisasikan aspirasi kolektif.<sup>71</sup> Pertumbuhan ekonomi China yang semakin pesat menyebabkan kenaikan jumlah kelas menengah yang cukup tinggi. Kelas menengah ini turut meningkatkan permintaan akan pendidikan tinggi yang berkualitas. Selain itu, pertumbuhan ekonomi yang tinggi juga mendorong naiknya aktivitas perekonomian China dan turut pula menaikkan kebutuhan akan sumber daya manusia yang berkualitas tinggi.

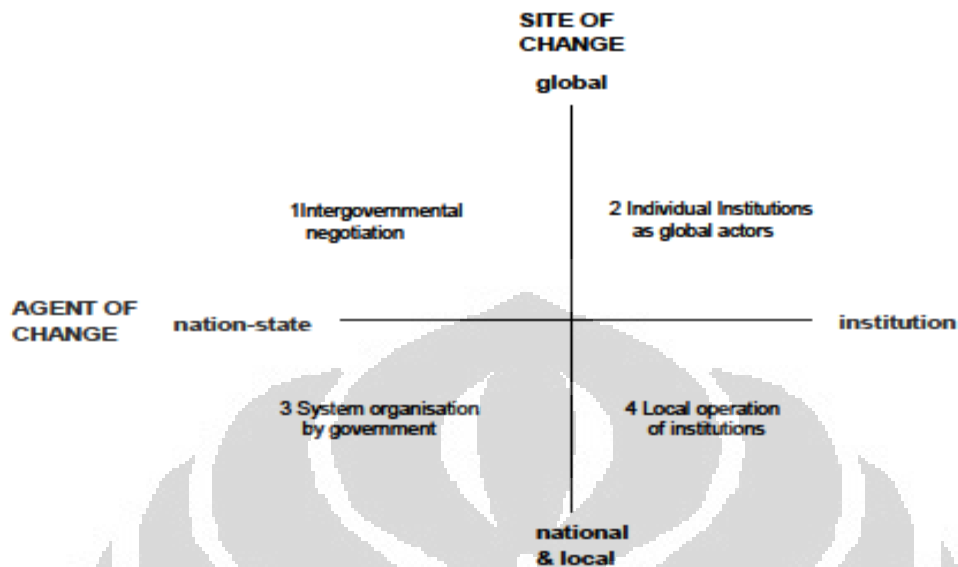
Pertumbuhan ekonomi China yang cukup pesat juga menyebabkan posisi China di rancah global semakin dianggap penting. Pemerintah China pun mendukung peningkatan kualitas dan kuantitas sistem pendidikan tinggi China untuk mempertahankan dan semakin meningkatkan perekonomian China. Oleh karena itu, China mendukung liberalisasi pendidikan tingginya dengan harapan dapat pula turut meningkatkan kualitas sistem pendidikan tinggi dalam negeri.

---

<sup>70</sup>Philip G. Altbach, *Op. Cit.*, hlm. 187.

<sup>71</sup>D. Bruce Johnstone, "The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms, *The World Bank*, hlm. 2.

**Gambar 2.5. Empat Zona Pembuatan Strategi oleh Negara dan Institusi Pendidikan Tinggi**



Sumber: Simon Marginson dan Marijk van der Wende, "The New Global Landscapes of Nations and Institutions", dalam OECD and CERI, *Higher Education to 2030: Globalisation*, Vol. 2, (2009), hlm. 17.

Hal ini sesuai dengan gambar 2.5 di atas yang mengidentifikasi empat zona berbeda namun saling melengkapi dalam membentuk strategi dan kebijakan, yang dilakukan oleh pemerintah, institusi, dan keduanya. Terdapat negosiasi antar pemerintah pada kuadran 1 kiri atas, perjanjian oleh institusi global pada kuadran 2 kanan atas, sistem nasional yang dibentuk pemerintah (pada kuadran 3 kiri bawah), dan agenda institusi lokal pada kuadran 4 kanan bawah. Dua dekade lalu, hampir semua aksi berada pada bagian bawah diagram. Akan tetapi, saat ini hal itu sudah tidak terjadi lagi karena pembuatan strategi global telah menjadi aspek penting bagi banyak negara dan institusi. Adapun keberhasilan dalam mencapai tujuan ini bergantung pada pemahaman realistis mengenai kondisi global, letak negara dan institusi di dalamnya, kemungkinan strategi yang dijalankan, kapasitas serta potensi dari sistem dan institusi untuk beroperasi dalam ranah global, dan tingkat keterikatan global secara efektif.<sup>72</sup>

Bagi pemerintah dan institusi global, terdapat dua tujuan yang saling berkaitan di balik alasan melakukan strategi global, yaitu untuk memaksimalkan kapasitas dan performa di kancah global, dan untuk mengoptimalkan keuntungan

<sup>72</sup> Simon Marginson dan Marijk van der Wende, *Op. Cit.*, hlm. 17.

dari aliran dan jaringan global pada level lokal dan nasional.<sup>73</sup> Hal ini yang dilakukan China dengan mencoba mempertimbangkan aspek global, yaitu dengan meliberalisasi sektor pendidikan tingginya, untuk mendapatkan keuntungan di level lokal dan nasional. Sebagai contoh, hierarki struktur institusi pendidikan tinggi nasional cenderung stabil dan hanya sedikit ruang untuk memungkinkan mobilitas naik secara vertikal. Akan tetapi, institusi pendidikan yang dikategorikan kelas dua atau non-favorit dapat memainkan peran baru melalui kerja sama global. Dengan begitu, institusi semacam ini dapat menggunakan peran global mereka untuk menaikkan posisinya di kancan nasional. Hal ini tentu secara tidak langsung diharapkan akan meningkatkan kualitas pendidikan tinggi di negara tersebut. Pemerintah China pun mengharapkan dengan kualitas pendidikan tinggi yang semakin baik, maka akan melahirkan sumber daya manusia berkualitas yang mampu berkontribusi mempertahankan atau menaikkan pertumbuhan ekonomi dan daya saing global China. Pemerintah China sendiri begitu menekankan pentingnya pertumbuhan ekonomi karena juga disebabkan oleh alasan politik bahwa legitimasi Partai Komunis China (PKC) masih kuat hingga sekarang karena pertumbuhan ekonomi China yang tinggi.

#### c. Keuntungan Ekonomi Setelah Akses ke dalam WTO

Pada hipotesis kerja penelitian ini, disebutkan bahwa penulis melihat China cenderung mengambil posisi yang sesuai dengan irisan model Verger yang keempat, yaitu sektor pendidikan dapat dilihat sebagai *bargaining chip* dan pertimbangan mengenai sektor pendidikan dapat tergantikan dengan kepentingan pada sektor ekonomi lain; dan kelima, yaitu negara melihat bahwa terdapat kesempatan yang bisa diraih apabila meliberalisasi sistem pendidikan tinggi. Hal ini dimungkinkan karena Verger menyatakan bahwa posisi suatu negara tidak mutlak berada dalam suatu model tertentu; melainkan dapat berasal dari interaksi dua atau lebih model tersebut.

Penulis mengidentifikasi bahwa China dapat sesuai dengan model Verger keempat dalam beberapa situasi. Pada kasus China, penulis melihat bahwa China menjadikan sektor pendidikan sebagai salah satu alat *bargaining chip* ketika China menghadapi tuntutan liberalisasi yang sangat besar dalam proses akses

---

<sup>73</sup> Simon Marginson dan Marijk van der Wende, *Op. Cit.*, hlm. 17.

China menjadi anggota WTO. China pun memberikan komitmen liberalisasi cukup besar pada banyak sektor jasanya, termasuk sektor pendidikan tinggi. Hal ini dilakukan China untuk memperlancar proses aksesinya ke dalam WTO saat itu. China bersikap demikian karena banyaknya keuntungan ekonomi yang akan diperoleh China setelah aksesinya ke WTO.

Beberapa keuntungan ekonomi yang dapat diperoleh China ketika menjadi anggota WTO, antara lain adalah stabilitas dalam hubungan ekonomi internasional dan pertumbuhan ekonomi jangka panjang.<sup>74</sup> Keanggotaan WTO dapat memberikan China akses yang lebih stabil pada pasar asing karena mengurangi resiko kekacauan yang diakibatkan oleh perubahan kebijakan yang mendadak. Investor asing juga akan banyak berinvestasi di China karena sudah adanya jaminan kestabilan kebijakan perdagangan tersebut. Investasi asing membawa banyak keuntungan yang besar bagi China, tidak hanya dalam bentuk modal, tetapi juga dalam bentuk teknologi, kemampuan manajemen, serta jaringan produksi dan distribusi global. Hal ini tentu akan juga membantu pertumbuhan ekonomi China dalam jangka panjang. Keuntungan ekonomi ini membawa China menjadi bersikap lebih akomodatif terhadap tuntutan liberalisasi yang besar dalam proses aksesinya ke dalam WTO. Terlebih karena PKC berkepentingan untuk terus menjaga pertumbuhan ekonomi China untuk mempertahankan legitimasinya.

Selain itu, penulis melihat bahwa China dapat menjadikan liberalisasi sektor pendidikan sebagai salah satu *bargaining chip* pada negosiasi perdagangan di WTO dalam sektor lain dalam negosiasi perdagangan lanjutan di kemudian hari. Hal ini dapat dilakukan karena posisi China setelah masuk dan saat sebelum masuk menjadi anggota WTO cukup berbeda.<sup>75</sup> Pada saat sebelum masuk WTO, China tidak memiliki pilihan lain selain memenuhi tuntutan liberalisasi pada berbagai sektor sesuai permintaan anggota WTO lainnya. Akan tetapi, setelah China masuk dengan komitmen yang cukup besar, bahkan jika dibandingkan dengan anggota WTO lama, dan menjalankan komitmennya, *bargaining position*

---

<sup>74</sup> Leonard K. Cheng, "China's Economic Benefits from Its WTO Membership", diakses dari [http://www.bm.ust.hk/~ced/nw\\_benefit.htm](http://www.bm.ust.hk/~ced/nw_benefit.htm) pada 12 Juni 2012 pukul 21.12 WIB.

<sup>75</sup> "China's Commerce Minister Says Further Reform Should Be Mutual", diakses dari [http://www.chinahearsay.com/chinas-commerce-minister-says-further-reform-should-be-mutual/#identifier\\_0\\_9527](http://www.chinahearsay.com/chinas-commerce-minister-says-further-reform-should-be-mutual/#identifier_0_9527) pada 12 Juni 2012 pukul 22.13 WIB.

China dapat naik. Negara lain tidak bisa menuntut China meliberalisasi sektor baru begitu saja karena China sudah melakukan banyak hal yang diminta negara lain (termasuk meliberalisasi sektor jasa, di mana salah satunya adalah jasa pendidikan tinggi) dan sekarang tiba giliran China yang meminta negara lain untuk meliberalisasi perdagangannya dengan lebih besar. Adapun sektor pendidikan tinggi sendiri hingga saat ini belum dapat dijadikan *bargaining chip* kunci karena masih sedikitnya perhatian dan kemauan dari anggota WTO dalam membahas sektor pendidikan tinggi yang dianggap sensitif. Hal ini terlihat dari sedikitnya komitmen yang dibuat negara anggota WTO pada sektor pendidikan tinggi. Anggota WTO masih terfokus pada isu-isu lain seperti pertanian yang dianggap lebih besar kepentingan di dalamnya. Oleh sebab itu, pendidikan tinggi dapat dijadikan *bargaining chip* apabila dilihat sebagai bagian dari sektor jasa secara keseluruhan dan bukan berdiri sendiri.

Selain model keempat, penulis melihat bahwa China juga dalam beberapa situasi dapat memiliki ciri dari model Verger yang kelima. Model kelima ini salah satunya melihat bahwa terdapat kesempatan yang dapat diperoleh dari liberalisasi pendidikan. Hal ini dapat dilihat dari penjelasan sebelumnya mengenai faktor internal China melakukan liberalisasi pendidikan tinggi, yang didorong oleh tujuan meningkatkan kualitas dan kuantitas sistem pendidikan tinggi di China seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Terlepas dari kekhawatiran akan dampak negatif liberalisasi pendidikan, China melihat bahwa terdapat kesempatan untuk membangun kapasitas nasional melalui peningkatan kualitas dan kapasitas sistem pendidikan tinggi untuk meningkatkan kemampuan dan peran China di kancah global. Hal ini juga sejalan dengan semakin terbatasnya kemampuan pemerintah untuk memenuhi tuntutan kenaikan permintaan akan pendidikan tinggi, sehingga dengan liberalisasi jasa pendidikan tinggi diharapkan dapat menjadi kesempatan untuk memenuhi kebutuhan China tersebut.

Lebih lanjut Verger juga menyatakan bahwa negara-negara yang meliberalisasi sektor pendidikannya umumnya dipengaruhi oleh dua alasan, yang bukan *education rationale*, yaitu akibat dari tekanan (*imposition*) dan

merkantilisme.<sup>76</sup> Pada alasan yang disebabkan oleh tekanan, umumnya hal ini didasari oleh tekanan pada saat proses akses untuk menjadi anggota WTO. Hal ini disebabkan negara yang ingin menjadi anggota WTO harus memasukkan paket liberalisasi yang siap dilakukan negara tersebut, di mana umumnya termasuk liberalisasi sektor pendidikan. Sedangkan pada alasan yang dilatarbelakangi oleh faktor merkantilisme merujuk pada negara yang menjadikan pendidikan sebagai *bargaining chip* dalam negosiasi sektor lainnya.

Adapun kedua faktor internal yang saling terkait satu sama lain tersebut di atas turut menjadi pertimbangan China hingga pada akhirnya memutuskan untuk meliberalisasi pendidikan tingginya, terlepas dari perdebatan yang menganggap bahwa liberalisasi pendidikan tinggi di China justru akan mendatangkan masalah yang lebih pelik di kemudian hari. Terlihat pula bahwa kedua faktor internal tersebut lebih banyak didasarkan pada tujuan untuk melihat liberalisasi pendidikan tinggi sebagai sarana peningkatan dan pembelajaran bagi China untuk meningkatkan mutu sistem pendidikan tinggi, demi China yang lebih baik lagi. Robertson, Bonai, dan Dale menyatakan bahwa di dalam teori sumber daya manusia pun disebutkan bahwa pendidikan memegang peranan penting dalam proses akumulasi modal dan pembangunan ekonomi.<sup>77</sup> Hal ini menyebabkan negara, seperti apa yang dilakukan China ini, melihat pendidikan sebagai kunci investasi untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja dan pertumbuhan ekonomi.

Pada faktor internal ketiga, China melihat bahwa terdapat pula keuntungan ekonomi yang dapat diperoleh China dengan meliberalisasi sektor pendidikan tingginya, yaitu antara lain digunakan saat proses akses China ke dalam WTO. Bergabungnya China ke dalam WTO sendiri salah satunya dapat memberikan akses perdagangan yang lebih besar bagi China, sehingga dapat meningkatkan volume dan pertumbuhan perdagangan China.

---

<sup>76</sup> Antoni Verger, "Internationalization of Higher Education At A Crossroad: From Cooperation to Free Trade", diakses dari <http://webs2002.uab.es/fas/congresocooperacion/descargas/posters/experiencias/2.AntoniVerger/2.AntoniVerger.pdf> pada 12 Juni 2012 pukul 21.32 WIB.

<sup>77</sup> Susan L. Robertson, Xavier Bonai, dan Roger Dale "GATS and the Education Service Industry: The Politics of Scale and Global Reterritorialization", (November 2002), hlm. 493.



### **BAB III**

#### **POSISI DAN STRATEGI CHINA DALAM NEGOSIASI *GENERAL AGREEMENT ON TRADE IN SERVICES (GATS)* SEKTOR PENDIDIKAN TINGGI**

Pada bab II telah dibahas mengenai pendidikan tinggi China, komitmennya di dalam GATS pada sektor pendidikan, dan faktor internal di balik komitmen tersebut. Sementara itu, pada bab analisis ini, akan dijelaskan lebih lanjut mengenai bagaimana proses negosiasi di dalam WTO, khususnya dalam negosiasi GATS sektor pendidikan tinggi, untuk melihat bagaimana sebenarnya organisasi internasional, yaitu WTO, dapat berinteraksi dengan negara hingga kemudian dapat turut mempengaruhi pertimbangan negara tersebut dalam kebijakan domestik dan internasionalnya. Di dalam negosiasi GATS ini, tentu terdapat pula berbagai kepentingan dari negara maju dan negara berkembang yang juga akan mempengaruhi hasil kesepakatan negosiasi tersebut. Hal ini kemudian akan membantu menjelaskan dalam analisis mengenai faktor eksternal di balik posisi dan strategi China di dalam GATS sektor pendidikan tinggi.

Negosiasi GATS sendiri sebenarnya telah dirintis sejak Putaran Uruguay dan berkembang sebagai respon dari pertumbuhan pesat sektor jasa dalam perekonomian di dalam kurun waktu tiga dekade terakhir. Dengan GATS, diharapkan semakin meningkatkan potensi perdagangan jasa yang semakin besar terutama setelah didukung oleh revolusi komunikasi yang semakin mempermudah aktivitas perekonomian dan perdagangan global. Putaran Uruguay ini hanya menjadi pijakan awal karena GATS membutuhkan lebih banyak negosiasi lanjutan, yang dimulai sejak awal tahun 2000 dan menjadi bagian dari Agenda Pembangunan Doha (*Doha Development Agenda*). Adapun tujuan dari serangkaian negosiasi lanjutan tersebut adalah untuk membawa kemajuan pada proses liberalisasi dengan meningkatkan tingkat komitmen dalam jadwal yang ditetapkan.

#### **III.1. Negosiasi GATS dalam Struktur WTO**

GATS merupakan salah satu dari perjanjian tiga kaki (*tripod of agreements*), selain TRIPS dan GATT, yang berada di dalam WTO (lihat gambar 3.1).

**Gambar 3.1. Struktur Dasar Perjanjian WTO**

<b>Secara Ringkas</b> Struktur dasar perjanjian WTO adalah bagaimana enam area utama berikut saling berkaitan, yang terdiri dari payung perjanjian WTO, perjanjian barang, jasa, <i>intellectual property</i> , serta <i>dispute and trade policy reviews</i> .			
Payung Organisasi	PERJANJIAN PENDIRIAN WTO		
	Barang	Jasa	<i>Intellectual Property</i>
Prinsip Dasar	GATT	GATS	TRIPS
Detil Tambahan	Perjanjian perdagangan barang lain beserta lampirannya	Lampiran perjanjian perdagangan jasa	
Komitmen Akses Pasar	Jadwal komitmen negara anggota	Jadwal komitmen negara anggota (dan penanggulangan MFN)	
Penyelesaian Perselisihan	DISPUTE SETTLEMENT		
Transparansi	PENINJAUAN KEBIJAKAN PERDAGANGAN ( <i>TRADE POLICY REVIEW</i> )		

Sumber: WTO, *Understanding the WTO, 5th Edition*, (Jenewa: WTO Publications, 2011), hlm. 24

Untuk itu, proses dari serangkaian negosiasi dan pengambilan keputusan di dalam GATS pun merujuk pada struktur peraturan dalam WTO. WTO sendiri merupakan organisasi yang bersifat *member-driven* yang berarti bahwa Sekretariat WTO berperan minimal dalam negosiasi-negosiasi yang ada.<sup>78</sup> Sekretariat WTO ini juga memiliki jumlah staff yang terbilang sedikit, hanya sekitar 600 staff resmi dan anggaran berskala sedang sekitar 130 juta dollar AS,<sup>79</sup> jika dibandingkan organisasi internasional besar lainnya. Sebagai perbandingan, IMF dan *World Bank* mempekerjakan sekitar lebih dari 3000 dan 8.600 staff. Semua keputusan penting di WTO dibuat berdasarkan konsensus negara anggota, baik itu oleh para menteri (yang bertemu setiap dua tahun) atau oleh para delegasi tiap negara

<sup>78</sup> Hal ini berbeda dengan beberapa organisasi internasional lainnya, seperti IMF dan *World Bank*, di mana kekuasaan didelegasikan kepada kepala organisasi atau *board of directors*. Baik IMF maupun *World Bank* memiliki dewan eksekutif untuk memimpin *executive officers* dengan partisipasi permanen dari negara-negara industri besar dan *weighted voting*.

<sup>79</sup> Peter Sutherland, et.al., *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*, (Jenewa: WTO, 2005) dalam Mayur Patel, "New Faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision Making in the WTO", *GEG Working Paper Series*, WP33, (2007), hlm. 10.

anggota (yang bertemu secara teratur di Jenewa). Dengan pengambilan keputusan secara konsensus, bukan *voting*, diharapkan dapat menjamin kepentingan setiap anggota untuk dipertimbangkan; meskipun pada akhirnya mungkin anggota harus mengikuti konsensus yang ada.<sup>80</sup> Dengan demikian, dapat terlihat bahwa sebenarnya bagian terpenting dari negosiasi di dalam WTO dilakukan oleh negara-negara anggota WTO itu sendiri secara proaktif. Sebagai akibatnya, umumnya hanya negara maju yang mampu memaksimalkan negosiasi sesuai kepentingannya karena hanya mereka yang mampu mengirimkan delegasi dengan pengetahuan teknis dan isu yang sangat memadai.<sup>81</sup>

Dari gambar 3.2 di bawah ini, dapat terlihat bahwa tingkat teratas struktur organisasi WTO adalah Konferensi Tingkat Menteri yang dapat memutuskan segala hal yang berada di bawah perjanjian perdagangan multilateral. Pada tingkat kedua terdapat *General Council*, *Dispute Settlement Body*, dan *Trade Policy Review Body*. Sedangkan pada tingkat ketiga, terdapat *Goods Council*, *Services Council*, dan *TRIPS Council* yang masing-masing juga memiliki cabang di bawahnya (*subsidiary*). Hal ini misalnya ditunjukkan pada *Services Council* yang memiliki *subsidiary bodies* yang berhubungan dengan jasa finansial, regulasi domestik, serta peraturan dan komitmen spesifik pada GATS.

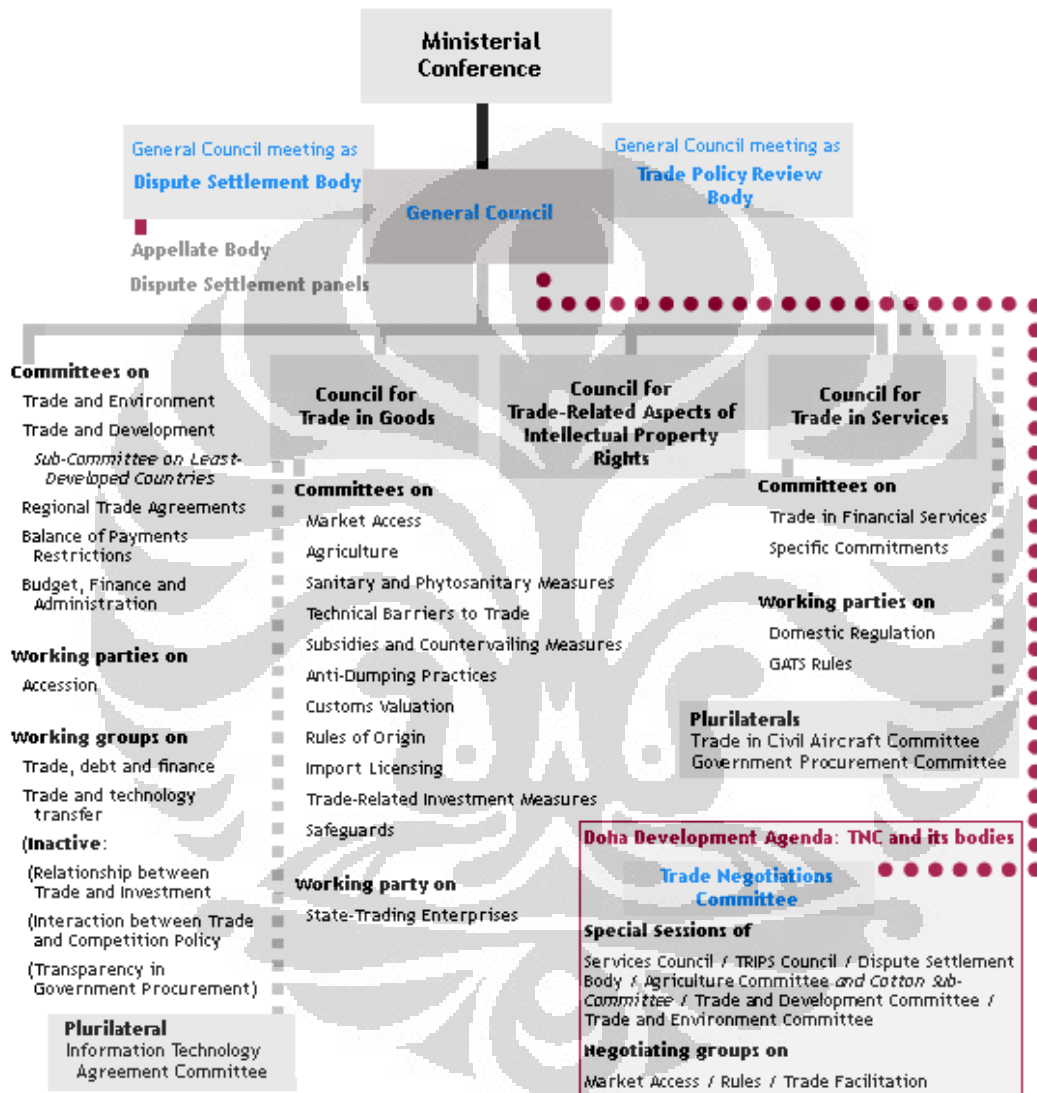
Adapun kapasitas dari negara anggota untuk mempengaruhi agenda dalam WTO bergantung pada kemampuan untuk dapat melibatkan diri dalam proses pengambilan keputusan (*decision making*), mengirimkan perwakilan dalam pertemuan-pertemuan yang sedang berjalan, mengajukan proposal, dan untuk secara konsisten melobi proposal yang diajukan selama negosiasi berlangsung. Selain mengadakan pertemuan formal, di dalam WTO, negosiasi juga sering dilakukan dalam pertemuan informal. Hal ini dilakukan apabila kemajuan besar sulit dicapai di dalam pertemuan formal. Pertemuan informal ini umumnya dihadiri delegasi dengan jumlah yang lebih sedikit. Sebagai contoh, *Green*

<sup>80</sup> Jika tidak memungkinkan mencapai konsensus, perjanjian WTO mengizinkan *voting* yang dimenangkan oleh mayoritas suara yang diperoleh dengan basis satu negara satu suara. Terdapat empat situasi yang melibatkan *voting*, yaitu interpretasi dari perjanjian perdagangan multilateral dapat diadopsi setelah disepakati mayoritas tiga-perempat anggota WTO; Konferensi Tingkat Menteri dapat melepaskan kewajiban yang dikenakan pada suatu anggota dalam perjanjian multilateral melalui kesepakatan tiga-perempat mayoritas; keputusan untuk mengamandemen perjanjian multilateral melalui kesepakatan dua-pertiga mayoritas dan diberlakukan hanya bagi anggota yang menerimanya; keputusan untuk menerima anggota baru dengan dua-pertiga mayoritas dalam Konferensi Tingkat Menteri, atau *General Council* di antara konferensi.

<sup>81</sup> Gary Sampson, "The World Trade Organisation After Seattle", dalam *World Economy* Vol.23 No. 9, (2000) dalam Mayur Patel, *Op. Cit.*, hlm. 10.

*Room*<sup>82</sup>, yang sering digunakan untuk menyebut pertemuan informal yang terdiri dari sekitar 20-40 delegasi yang umumnya pada level ketua delegasi, dan bisa terjadi di mana saja, seperti saat Konferensi Tingkat Menteri.

**Gambar 3.2. Struktur Organisasi WTO**



Sumber: Ronald A.. Reis, *Global Organizations: The World Trade Organizations*, (2009), hlm. 50.

Pada negosiasi GATS, negosiasi mengenai akses pasar pada sektor jasa juga melibatkan kelompok kecil. Hasil akhir adalah berupa komitmen individu tiap

<sup>82</sup>Istilah *Green Room* berasal dari nama informal untuk menyebut ruang konferensi direktur jenderal WTO (lihat: WTO (2011), hlm. 104).

anggota berasal dari serangkaian pertemuan bilateral dan sesi pertemuan, yang mana pada pertemuan informal bergantung pada kepentingan masing-masing negara.

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, negosiasi Putaran Uruguay pada 1986-1994 memperluas cakupan peraturan perdagangan internasional untuk melingkupi sektor jasa juga. Setelah Putaran Uruguay, terdapat beberapa Konferensi Tingkat Menteri WTO, seperti dapat dilihat pada tabel 3.1. di bawah ini.

**Tabel 3.1. Konferensi Tingkat Menteri WTO Sejak Putaran Uruguay**

1986-94	Putaran Uruguay
1995	WTO berdiri secara formal
1996	Konferensi Tingkat Menteri WTO Pertama di Singapura
1998	Konferensi Tingkat Menteri WTO Kedua di Jenewa
1999	Konferensi Tingkat Menteri WTO Ketiga di Seattle
2001	Konferensi Tingkat Menteri WTO Keempat di Doha
2003	Konferensi Tingkat Menteri Kelima di Cancun
2005	Konferensi Tingkat Menteri Keenam di Hong Kong

Sumber: Aleš Vlk, *Higher Education and GATS: Regulatory Consequences and Stakeholders' Responses*, (Enschede: CHEPS/UT, 2006), hlm. 43.

Pada Konferensi Tingkat Menteri Keempat di Doha, Qatar, di bulan November 2001, negara anggota WTO sepakat untuk mengadakan negosiasi baru. Mereka juga setuju untuk mengimplementasikan perjanjian yang ada dan keseluruhan paket itu disebut *Doha Development Agenda* (DDA). Negosiasi berjalan dalam naungan *Trade Negotiations Committee* dan cabang di bawahnya, yaitu antara *regular councils* dan *committee meeting* dalam "*special sessions*", atau grup negosiasi yang secara khusus dibentuk.<sup>83</sup> Adapun pekerjaan lain mengenai program kerja berlangsung di dewan dan komite WTO lainnya.

Pada Konferensi Tingkat Menteri Kelima di Cancun, Meksiko, pada September 2003, saat itu diharapkan agar negara anggota dapat menyepakati bagaimana menyempurnakan keseluruhan negosiasi. Akan tetapi, negosiasi

<sup>83</sup> WTO, *Op. Cit.*, hlm. 77.

menemui jalan buntu setelah terdapat perbedaan pendapat mengenai isu pertanian, sehingga tenggat waktu awal untuk menyelesaikan Putaran Doha pada 1 Januari 2005 pun telah terlewati tanpa hasil. Perbedaan pendapat dapat dipersempit pada Pertemuan Tingkat Menteri Hong Kong pada Desember 2005, tetapi masih tetap tidak mampu menjembatani beberapa perbedaan mendalam. Hal ini membuat Direktur Jenderal WTO Pascal Lamy menunda negosiasi hingga Juli 2006, yang kemudian diundur kembali hingga akhir 2006, tetapi pada akhirnya tetap tidak membawa kemajuan.

Negosiasi dan serangkaian tinjauan dalam berbagai isu telah dilakukan dalam mekanisme GATS, sejak GATS mulai diberlakukan pada Januari 1995. GATS berkomitmen agar negara anggota melakukan negosiasi mengenai isu spesifik dan memasuki putaran negosiasi berkelanjutan untuk melakukan liberalisasi perdagangan jasa secara progresif. Putaran pertama negosiasi dilakukan paling lambat lima tahun setelah GATS mulai berlaku pada tahun 1995. Berdasarkan hal tersebut, negosiasi untuk meningkatkan kemajuan dalam liberalisasi perdagangan jasa internasional dimulai sejak tahun 2000 di bawah *Council for Trade in Services*. Negosiasi berlangsung dalam “*special sessions*” of *the Services Council* dan pertemuan reguler dalam komite cabang di bawahnya atau *working parties* yang terkait.<sup>84</sup> Berikut adalah beberapa pekerjaan yang dilakukan di dalam GATS, yaitu antara lain<sup>85</sup>:

a. Negosiasi (Pasal 19 GATS)

Negosiasi untuk memajukan proses liberalisasi perdagangan jasa internasional dimulai sejak tahun 2000, sesuai dengan mandat GATS dalam Pasal 19. Tahap pertama dalam negosiasi berakhir pada Maret 2001 ketika negara anggota menyepakati garis pedoman dan prosedur negosiasi, yang merupakan elemen kunci dari mandat negosiasi dalam GATS. Dengan menyepakati garis pedoman ini, negara anggota menentukan tujuan, cakupan, dan metode negosiasi dengan jelas. Adapun tujuan dari negosiasi jasa di bawah DDA disebutkan dalam *Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services*, yaitu untuk mencapai liberalisasi progresif pada perdagangan jasa;

---

<sup>84</sup> WTO, *Op. Cit.*, hlm. 81.

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 37-38.

mengakui hak anggota untuk mengatur; untuk mengamankan keseimbangan hak dan keseimbangan secara keseluruhan; untuk meningkatkan partisipasi negara berkembang dalam perdagangan jasa dan untuk menyediakan fleksibilitas yang sesuai bagi negara berkembang; tidak ada lagi pengecualian dalam sektor jasa; dan metode utama negosiasi adalah dengan pendekatan *request-approach*.<sup>86</sup> Negara anggota dengan tegas mengesahkan beberapa prinsip fundamental GATS, seperti hak anggota untuk mengatur dan memperkenalkan regulasi baru mengenai suplai jasa dalam meraih tujuan kebijakan nasional; hak anggota untuk merinci sektor jasa yang ingin dibuka bagi penyedia jasa asing dan syarat yang akan diberlakukan; dan menjunjung prinsip fleksibilitas bagi negara berkembang dan *Least-Developed Countries* (LDCs). Meski demikian, garis pedoman ini masih terbilang sensitif terhadap sektor yang dianggap penting dan menyangkut kepentingan publik, seperti sektor kesehatan publik, pendidikan, dan industri kebudayaan. Hal ini disebabkan garis pedoman ini secara umum menekankan pentingnya liberalisasi secara umum dan menjamin penyedia jasa asing memiliki akses efektif terhadap pasar domestik. *Doha Ministerial Declaration* tahun 2001 memasukkan negosiasi-negosiasi ini sebagai suatu persetujuan tunggal (*single undertaking*) dalam DDA. Sejak Juli 2002, serangkaian proses negosiasi bilateral mengenai akses pasar (*market access*) pun dijalankan.

- b. Pembahasan mengenai peraturan dalam GATS (Pasal 10, 13, dan 15 GATS)

Negosiasi GATS dimulai pada tahun 1995 dan terus berlanjut untuk mengembangkan hal yang dianggap memungkinkan tetapi belum tercakup dalam GATS, seperti: peraturan mengenai langkah perlindungan darurat (*emergency safeguard measures*), pembelanjaan pemerintah (*government procurement*), dan subsidi. Fokus pada pembahasan ini lebih banyak terletak pada perlindungan darurat, yang

<sup>86</sup> Wang Zhen, "China's Schedule of Commitments under the GATS: Status Quo and Prospect", *China's Department of WTO Affairs, Ministry of Commerce*, (2004), hlm. 5.

merupakan pembatasan sementara pada akses pasar bila terjadi kekacauan pada pasar, dan negosiasi lebih bertujuan untuk membuat prosedur jika pemerintah negara anggota ingin menggunakannya. Pembahasan mengenai hal ini juga bertujuan agar dapat diterapkan bersamaan dengan negosiasi jasa lainnya yang sedang berjalan. Akan tetapi, beberapa tenggat waktu untuk pembahasan mengenai hal ini sudah terlewati tanpa hasil yang berarti.

c. Pembahasan mengenai regulasi domestik (Pasal 4 Ayat 4)

Pembahasan mengenai regulasi domestik telah dimulai sejak tahun 1995, seperti mengenai kewajiban yang harus dipenuhi penyedia jasa asing untuk dapat beroperasi di suatu pasar. Fokus dari pembahasan ini terletak pada kewajiban mengenai kualifikasi dan prosedur, standard teknis, dan kewajiban lisensi. Pada Desember 1998, negara anggota baru menyepakati regulasi domestik pada sektor jasa akuntansi dan setelahnya fokus pada jasa profesi lainnya.

d. Pembebasan MFN (Anneks Pasal 2)

Pembahasan mengenai pembebasan MFN ini dimulai sejak tahun 2000. Ketika GATS mulai berlaku pada tahun 1995, negara anggota diberi satu kali kesempatan untuk membebaskan diri dari prinsip MFN, atau prinsip perlakuan non-diskriminatif dengan negara anggota lain. Langkah pembebasan ini dideskripsikan dalam daftar pembebasan MFN anggota tersebut, yang mengindikasikan perlakuan lebih terhadap suatu negara anggota mana saja dan merinci durasi pembebasan tersebut. Di dalam GATS, pembebasan prinsip MFN ini tidak boleh melampaui batas waktu sepuluh tahun dan menjadi subyek dari peninjauan periodik *Council for Trade in Services* setiap lima tahun. Sebagaimana mandat GATS, semua pembebasan ini sedang ditinjau ulang apakah masih diperlukan atau tidak.

e. Mempertimbangkan “*autonomous*” liberalization (Pasal 19)

Negara-negara yang telah melakukan liberalisasi atas inisiatif mereka sendiri sejak negosiasi multilateral terakhir menginginkan untuk dipertimbangkan saat mereka bernegosiasi mengenai akses pasar



pada sektor jasa. Garis pedoman negosiasi dan prosedur yang disetujui negara anggota pada Maret 2001 untuk negosiasi GATS juga telah meminta kriteria untuk mempertimbangkan *autonomous liberalization*. Hal ini disepakati pada 6 Maret 2003.

f. Perlakuan khusus bagi LDCs (Pasal 19)

GATS mengamanatkan kepada negara anggota untuk menetapkan cara untuk memberikan perlakuan khusus kepada LDCs selama negosiasi berlangsung. LDCs mulai melakukan diskusi pada Maret 2002. Sebagai hasil diskusi-diskusi setelahnya, negara anggota menyepakatinya pada 3 September 2003.

g. Penilaian mengenai perdagangan pada sektor jasa (Pasal 19)

Persiapan untuk membahas hal ini telah dilakukan sejak tahun 1999. GATS mengamanatkan negara anggota untuk melakukan penilaian terhadap perdagangan di sektor jasa, meliputi tujuan GATS untuk meningkatkan partisipasi negara berkembang dalam perdagangan jasa. Garis pedoman negosiasi juga mewajibkan negosiasi agar disesuaikan dengan hasil penilaian tersebut.

## **III.2. Posisi dan Strategi China dalam Negosiasi GATS Sektor Pendidikan Tinggi**

### **III.2.1. Posisi Negara Maju dan Berkembang dalam Negosiasi GATS Sektor Pendidikan Tinggi**

Negosiasi pada organisasi internasional seperti WTO dapat berjalan sangat kompleks karena partisipasi dari banyak anggota WTO; begitu beragamnya isu yang harus dibahas bersamaan (dalam Putaran Uruguay memerlukan 14 fora negosiasi dan enam fora negosiasi pada Putaran Doha); dan terdapat pula keterlibatan langsung dan tidak langsung organisasi komplementer terkait yang sejenis (seperti IMF, dan lain-lain).<sup>87</sup> Saner dan Fasel (2003) menyebutkan bahwa negara dengan kepentingan besar dalam suatu sektor tertentu akan mencoba untuk membentuk jalannya proses negosiasi, misalnya dengan mengeluarkan draft

<sup>87</sup> Raymond Saner, *The Expert Negotiator*, (The Hague: Kluwer Law Publisher, 2000) dalam Raymond Saner dan Sylvie Fasel, *Negotiating Trade in Educational Services within the WTO/GATS Context*, *Aussenwirtschaft*, Vol. 59, (2003), hlm. 286 .

pertama diskusi kepada negara lain; atau dengan mencoba membentuk cakupan dan definisi isu kunci yang dinegosiasikan melalui seminar dan *workshop* resmi.<sup>88</sup>

Di dalam negosiasi GATS, sektor pendidikan belum menjadi prioritas. Hal ini dapat terlihat dari sedikitnya komitmen yang dibuat oleh negara anggota dalam sektor jasa pendidikan. Selain itu, hanya ada sedikit informasi mengenai akses terhadap pasar jasa pendidikan. Beberapa negara juga kerap kali menerapkan strategi ‘tunggu dan lihat’ dalam negosiasi GATS. Hal ini disebabkan oleh ketentuan MFN bahwa komitmen pada akses pasar yang dibuat oleh satu negara anggota secara otomatis akan berlaku bagi seluruh anggota WTO, sehingga sebenarnya tidak perlu bagi seluruh anggota untuk membuat permintaan resmi (*official request*). Hingga akhir dari tenggat waktu pengajuan permintaan dan penawaran pada Maret 2003, terlihat bahwa AS, Jepang, EU, dan Kanada (*the Quad*)<sup>89</sup> dan beberapa negara anggota OECD lainnya, cenderung memimpin dan membentuk proses negosiasi.<sup>90</sup> Inisiatif untuk permintaan membuka akses pasar juga dapat terlihat didominasi oleh negara seperti AS dan negara maju lainnya, seperti yang terlihat pada gambar 3.3 yang dipetakan oleh Saner dan Fasel di bawah ini.

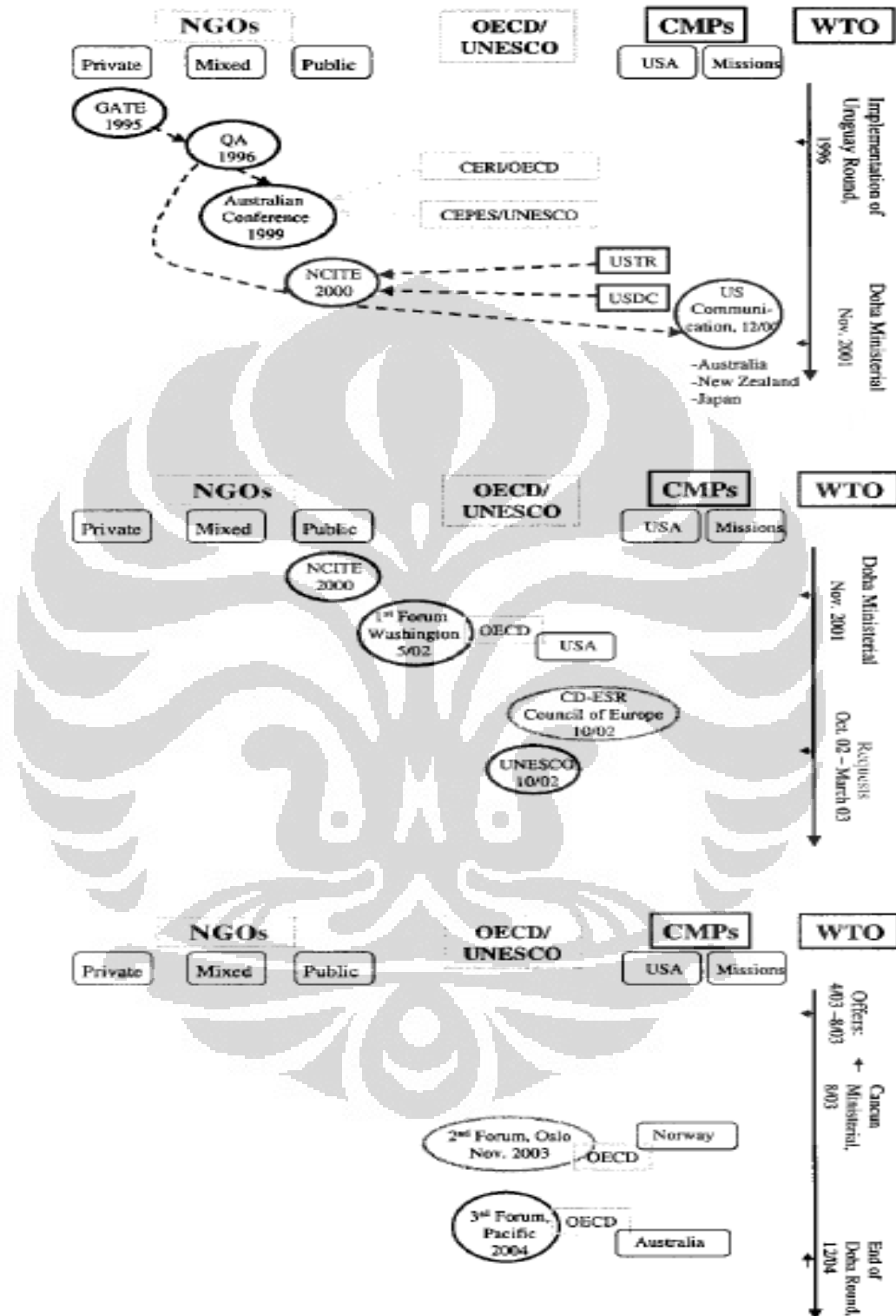
---

<sup>88</sup> Raymond Saner dan Sylvie Fasel, *Ibid.*, hlm. 286 .

<sup>89</sup> Negara-negara yang paling berpengaruh dalam negosiasi di WTO.

<sup>90</sup> Dr. Jane Knight, (2003), *Op. Cit.*, hlm. 7.

Gambar 3.3. Negara, Institusi dan Aktor yang Meminta Akses Pasar untuk Perdagangan dalam Sektor Pendidikan (1999-2003)



Sumber: Raymond Saner dan Sylvie Fasel (2003), hlm. 289.

Dalam gambar 3.3 tersebut di atas, terlihat bahwa sejak pengimplementasian Putaran Uruguay pada tahun 1995 hingga saat Pertemuan Tingkat Menteri Doha tahun 2001, AS sangat aktif untuk mendorong pembukaan akses pasar dalam sektor pendidikan.<sup>91</sup>

Permintaan AS atas akses pasar dan perlakuan nasional pada sektor jasa pendidikan dianggap sangat maksimalis. Hal ini disebabkan AS meminta seluruh anggota WTO untuk menjalankan komitmen penuh pada akses pasar dan perlakuan nasional pada *mode* 1, 2, dan 3 untuk jasa pendidikan tinggi, jasa pelatihan, pendidikan dewasa, dan pendidikan lainnya. Dengan kata lain, AS meminta liberalisasi ekstensif pada pasar pendidikan tinggi bagi seluruh anggota WTO. AS pun memberikan permintaan khusus spesifik pada beberapa negara tertentu (lihat tabel 3.2).

**Tabel 3.2. Permintaan AS untuk Menghilangkan Hambatan pada Perdagangan Jasa Pendidikan**

Permintaan untuk Penghilangan Hambatan	Negara Target
Menghilangkan persyaratan kewarganegaraan tertentu terhadap jabatan eksekutif dan direktur pada institusi pendidikan	Taiwan
Menghilangkan pembatasan kepemilikan pada <i>joint ventures</i> dengan mitra lokal	Mesir, India, Meksiko, Filipina, Thailand
Menghilangkan pelarangan <i>joint ventures</i> dengan mitra lokal	El Salvador

<sup>91</sup> Terdapat kelompok lobi AS, GATE (*Global Alliance for Transnational Education*) yang berperan penting dalam memulai diskusi terkait perdagangan jasa pendidikan. GATE semula didirikan tahun 1995 oleh beberapa perusahaan multinasional. Kemudian GATE berubah menjadi NGO yang bernama *The Centre for Quality Assurance in International Education* (QA) dan QA bekerjasama dengan perwakilan badan akreditasi AS lainnya membentuk NCITE (*National Committee for International Trade in Education*), sebuah badan non-profit yang diakui pemerintah AS (yaitu *US Trade Representative* dan *US Department of Commerce*). Kelompok lobi seperti ini mewakili sektor swasta dengan kepentingan investasi pada sektor pendidikan dan berupaya untuk mempengaruhi posisi negosiasi negara dalam negosiasi GATS sektor pendidikan. Berdasarkan input dari NCITE, perwakilan AS di WTO menyerahkan proposal negosiasi pada 18 Desember 2000 hingga mulai membangkitkan pembahasan akan perdagangan jasa pendidikan yang sempat terbengkalai. NCITE dan QA juga beberapa kali mengadakan forum dengan OECD dan Departemen Perdagangan AS. Terdapat pula forum yang diadakan UNESCO yang lebih cenderung melihat liberalisasi perdagangan jasa pendidikan sebagai ancaman bagi pendidikan yang dilihat sebagai barang publik. (Lihat Raymond Saner dan Sylvie Fasel (2003), hlm. 287-288).

Menghilangkan persyaratan bahwa entitas asing hanya diizinkan mengajar mahasiswa asing	Turki, Italia
Menghilangkan larangan akan jasa pendidikan yang dijalankan perusahaan dan organisasi asing melalui jaringan satelit; Menghilangkan persyaratan keharusan bagi institusi pendidikan asing untuk bermitra dengan universitas China; Menghilangkan larangan jasa pendidikan dan pelatihan yang berorientasi profit; Mengendurkan pembatasan operasional lainnya terkait ruang lingkup geografis	China
Mengakui gelar yang dikeluarkan oleh institusi pendidikan yang telah terakreditasi (termasuk gelar yang dikeluarkan oleh kampus cabang dari institusi terakreditasi tersebut); Mengadopsi kebijakan transparansi dalam <i>government licensing</i> dan kebijakan akreditasi terhadap pendidikan tinggi dan program pelatihan	Israel Jepang
Menghilangkan persyaratan yang memberatkan, seperti tes non-transparan yang harus dilakukan universitas asing yang hendak beroperasi di Afrika Selatan	Afrika Selatan
Menghilangkan pembatasan dalam pengeluaran gelar yang terbatas untuk institusi Yunani saja	Yunani
Menghilangkan pembatasan kuantitas institusi pendidikan	Irlandia
Mengadopsi kebijakan transparan dalam <i>government licensing</i> dan kebijakan akreditasi terhadap pendidikan tinggi dan program pelatihan	Spanyol Swedia

Sumber: Dr. Jane Knight, "GATS, Trade and Higher Education: Perspective 2003-Where are we?", *The Observatory on Borderless Higher Education*, (Mei 2003), hlm. 9.

Dari tabel tersebut, terlihat bahwa AS meminta beberapa negara tersebut di atas, termasuk China, untuk mengurangi atau menghilangkan hambatan dalam perdagangan jasa pendidikan.<sup>92</sup> Bagi China, AS meminta agar China menghilangkan larangan penyediaan jasa pendidikan oleh penyedia jasa asing

<sup>92</sup> Hal ini berbeda dengan hambatan utama perdagangan barang yang berupa tarif. Pada perdagangan jasa, peraturan dan hukum domestik di tiap negara menjadi hambatan perdagangan jasa yang utama.

melalui jaringan satelit; menghilangkan persyaratan kemitraan dengan universitas China bagi institusi pendidikan asing yang akan beroperasi di China, dan mengendurkan batasan operasional lainnya terkait dengan aktivitas jangkauan geografis. Hal yang menjadi perhatian adalah bahwa dalam salah satu prinsip GATS disebutkan bila negara anggota dapat menentukan tingkatan akses pasar yang akan mereka berikan kepada penyedia jasa asing (*voluntary bottom-up strategy*). Hambatan yang diutarakan AS di atas adalah salah satu usaha perlindungan dari negara bagi negara importir pendidikan. Hal ini menunjukkan perbedaan pandangan mengenai apa yang disebut perlindungan bagi negara importir pendidikan, seperti China, dan apa yang disebut hambatan perdagangan oleh negara eksportir pendidikan, seperti AS. Hal ini sekaligus juga mempertanyakan *voluntary bottom-up strategy* yang diusung GATS (lihat tabel 3.3), karena negara anggota lain dapat melakukan permintaan perdagangan pada suatu negara, dan apabila ada ketidaksepakatan mengenai hal ini, mungkin saja akan melibatkan *Dispute Settlement Body of WTO*.<sup>93</sup>

**Tabel 3.3. Peraturan Fundamental dan Kewajiban pada GATS Sektor Pendidikan**

Kewajiban/Peraturan GATS	Penjelasan	Penerapan
Kewajiban Mutlak ( <i>Top-down rules</i> )	Terdapat empat buah kewajiban dalam GATS: - <i>Most Favoured Nation</i> (MFN); -Transparansi; -Penyelesaian Perselisihan ( <i>Dispute Settlement</i> ); -Monopoli.	Berlaku pada 12 sektor jasa (perbankan, telekomunikasi, pariwisata, pendidikan, dan lain-lain) tanpa memerhatikan apakah negara tersebut sudah berkomitmen atau belum.
<i>Most Favoured Nation</i> (MFN)	Perlakuan konsisten dan setara bagi seluruh mitra dagang asing.	Dapat berlaku meskipun negara

<sup>93</sup> Susan L. Robertson, Xavier Bonai, dan Roger Dale, "GATS and the Education Service Industry: The Politics of Scale and Global Reterritorialization", hlm. 484 diakses dari [http://webs2002.uab.es/cs\\_gr\\_saps/publicacions/bonal/GATS%20a%20CER.pdf](http://webs2002.uab.es/cs_gr_saps/publicacions/bonal/GATS%20a%20CER.pdf) pada 24 November 2011 pukul 03.47 WIB.

	<p>Di bawah GATS, jika suatu negara mengizinkan kompetisi asing pada suatu sektor, maka kesempatan yang sama juga harus diberikan pada penyedia jasa dari seluruh negara anggota WTO. Hal ini juga berlaku pada <i>mutual exclusion treatment</i>. Sebagai contoh, jika China mengizinkan Universitas Nottingham mendirikan kampus di China, maka China harus sanggup memberikan kesempatan/perlakuan yang sama kepada seluruh anggota WTO. Atau jika China melarang Denmark menyediakan jasa tertentu di China, maka seluruh anggota WTO pun mendapat perlakuan yang sama dengan Denmark.</p>	<p>tersebut tidak memiliki komitmen spesifik untuk memberikan akses bagi penyedia jasa asing untuk masuk ke dalam pasar negara tersebut. Pembebasan (<i>exemption</i>) diizinkan selama periode sepuluh tahun.</p>
Transparansi	<p>Negara anggota harus mengumumkan seluruh langkah pada semua level pemerintahan, yang dapat mempengaruhi jasa; menginformasikan WTO mengenai perubahan dan merespon permintaan dari anggota lain yang menginginkan informasi akan perubahan yang ada.</p>	<p>Berlaku bagi seluruh sektor dan bagi semua negara.</p>
Kewajiban Bersyarat ( <i>Bottom-up Aspects</i> )	<p>Kewajiban bersyarat yang melekat pada jadwal nasional (<i>national schedule</i>), yaitu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-<i>National Treatment</i></li> <li>-Akses Pasar</li> </ul>	<p>Berlaku hanya bagi komitmen yang terdapat pada jadwal nasional. Tingkat kewajiban ditentukan oleh tiap-tiap negara.</p>
Perlakuan Nasional ( <i>National Treatment</i> )	<p>Perlakuan setara bagi penyedia jasa asing dan domestik. Saat sebuah penyedia jasa asing telah diizinkan untuk menyediakan jasa di suatu negara, maka seketika itu pula tidak diperbolehkan ada diskriminasi perlakuan antara penyedia jasa asing dan domestik.</p>	<p>Berlaku hanya bagi negara yang telah membuat komitmen spesifik. Pembebasan (<i>exemption</i>) diperbolehkan.</p>

Akses Pasar	Tingkat akses pasar yang akan diberikan kepada penyedia jasa asing. Akses pasar dapat menjadi subyek bagi satu dari enam jenis pembatasan, yang didefinisikan GATS, yaitu: pembatasan penyedia jasa, pembatasan pada total nilai transaksi jasa, jumlah orang asli ( <i>natural persons</i> ) yang boleh dipekerjakan; pembatasan pada partisipasi modal asing; serta langkah pembatasan lainnya.	Tiap negara menentukan pembatasan pada akses pasar bagi masing-masing sektor yang akan diliberalisasi, atau menentukan apakah ingin berkomitmen atau tidak.
-------------	---	---

Sumber: WTO, *A Handbook on the GATS Agreement*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), dalam Que Anh Dang (2011), hlm. 25-26.

GATS dan perjanjian WTO lainnya memang bertujuan untuk menghilangkan berbagai hambatan dalam perdagangan barang dan jasa. Menurut Dunkley, terdapat lima kategori hambatan perdagangan barang dan jasa<sup>94</sup>, yaitu:

a. Hambatan alamiah

Hambatan ilmiah ini dapat berupa jarak fisik dan rintangan geografis (seperti daerah pegunungan) yang dapat menyebabkan kenaikan biaya komunikasi dan transportasi.

b. Hambatan budaya

Hambatan budaya antara lain berbentuk tradisi, budaya, sikap negatif warga lokal untuk menjalin kontak perdagangan dengan pihak asing, dan perbedaan cara dalam melakukan aktivitas perdagangan.

c. Hambatan pasar

Hambatan pasar sering ditemui berupa kompetisi tidak sempurna (*imperfect competition*), *market-sharing tactics*, serta strategi perdagangan monopolistik dan oligopolistik.

d. Hambatan kebijakan

Beberapa contoh hambatan kebijakan, yaitu antara lain tarif, kuota, lisensi, subsidi terhadap produk lokal, larangan impor, serta

<sup>94</sup> G. Dunkley, *Free Trade: Myth, Reality and Alternatives*, (London: Global Issues, 2004), dalam Que Anh Dang, *Op. Cit.*, hlm. 24.



serangkaian hambatan non-tarif lainnya (persyaratan administratif, kebijakan lingkungan, kebijakan kesehatan, dan lain-lain).

e. Regulasi terkait sektor jasa

Batasan diterapkan untuk melarang atau membatasi masuknya penyedia jasa asing (seperti perbankan, pendidikan, dan lain-lain).

Berbeda dengan AS, Kanada tidak mengajukan penawaran dan permintaan dalam jasa pendidikan. Jepang pun tidak membuat penawaran dalam jasa pendidikan tinggi, melainkan hanya penawaran pada pendidikan dewasa dan pendidikan lainnya. Sementara itu, Australia juga hanya berkomitmen dalam pendidikan swasta tersier, termasuk dalam level perguruan tinggi. Meskipun begitu, McBurnie & Ziguras (2009) menyatakan bahwa ekspor pendidikan tinggi Australia telah melekat pada tujuan nasional Australia untuk menjadi “negara pintar”, yang fokus pada sektor pendidikan yang memberi nilai tambah pada ekonomi dan sekaligus mengurangi ketergantungan pada ekspor bahan mentah.<sup>95</sup> Sementara itu, EU telah memasukkan pendidikan tinggi dalam jadwal komitmen mereka dengan batasan yang jelas dalam semua *mode*, kecuali pada *mode 2 (consumption abroad)*, yang menguntungkan mereka sebagai negara eksportir pendidikan tinggi. Di antara negara OECD, pada awalnya, terdapat negara-negara yang tidak berkomitmen sama sekali dalam jasa pendidikan, yaitu Kanada, Finlandia, Islandia, Korea Selatan, dan Swedia.<sup>96</sup> Akan tetapi, terdapat beberapa kemajuan komitmen yang dibuat jika dibandingkan antara awal negosiasi GATS 2000 dengan komitmen terakhir yang dibuat pada September 2005 (lihat tabel 3.4).

<sup>95</sup> Disebutkan pula bahwa sektor pendidikan telah menjadi industri ekspor terbesar ketiga di Australia pada tahun 2007, atau telah naik enam kali lipat sejak 1982, dan hanya dilampaui oleh ekspor batu bara dan bijih besi. Lihat G. McBurnie dan C. Ziguras, “Trends and Future Scenarios in Programme and Institution Mobility across Borders”, (2009) dalam Que Anh Dang (2011), hlm. 30.

<sup>96</sup> OECD, “The Growth of Cross –Border Education”, (2002) dalam Raymond Saner dan Sylvie Fasel, *Op. Cit.*, hlm. 283

**Tabel 3.4. Komitmen yang Diajukan pada Sektor Pendidikan Selama GATS 2000**

<b>Komitmen yang diajukan pada Sektor Pendidikan selama GATS 2000 (September 2005)</b>			
<b>Tidak ada penawaran dalam sektor pendidikan</b> (Tidak ada komitmen dalam sektor pendidikan sebelum GATS 2000)	<b>Tidak ada penawaran dalam pendidikan</b> (Komitmen masih sama dengan sebelum GATS 2000)	<b>Penawaran pertama pada sektor pendidikan</b> (beserta subsektornya)	<b>Berencana untuk meningkatkan komitmen pada sektor pendidikan dan berkaitan dengan komitmen yang dibuat sebelum GATS 2000</b> (beserta subsektornya)
<p>Kanada Chile Islandia Brazil Hong Kong Uruguay Suriname Maroko Mauritius Bolivia St. Christopher &amp; Nevis  Argentina Paraguay</p>	<p>Australia <i>European Communities</i>  Slovenia Liechtenstein Norwegia Selandia Baru Republik Dominika Taiwan China Meksiko Bulgaria Polandia</p>	<p>Pakistan (Pend. tinggi, Pend. Dewasa, Pend. Lainnya)  Korea Selatan (Pend. Tinggi, Pend. Dewasa)  India (Pend. Tinggi)  Peru (Pend. Lainnya)  Kolombia (Pend. Lainnya)  Singapura (Pend. Dewasa, Pend. Lainnya)  Bahrain (Pend. Dewasa)</p>	<p>Jepang (akan menghilangkan batasan dalam Pend. Tinggi-Mode 2)  Turki (akan menghilangkan batasan pada Mode 3 dalam Pend. Dasar, Menengah, dan Pend. Lainnya)  AS (akan memasukkan komitmen dalam Pend. Tinggi)  Swiss (akan memasukkan komitmen dalam Pend. Lainnya)  Trinidad dan Tobago (akan memasukkan Pend. Lainnya)  Kosta Rika (akan menghilangkan batasan dalam Pend. Lainnya-Mode 4)  Thailand (akan memasukkan Pend. Tinggi dan Pend. Lainnya, akan membuka Mode 4 pada semua subsektor)  Panama (akan memasukkan Pend. Dewasa)</p>

Sumber: Antoni Verger, "GATS, privatization and Education: When Education becomes a marketable commodity", *Education International* (Melbourne: 2005), hlm. 10-12

Seperti yang telah disebutkan dalam Bab II, sektor pendidikan adalah salah satu sektor jasa dengan jumlah komitmen yang paling sedikit. Di antara 21 negara yang berkomitmen untuk meliberalisasi pendidikan tinggi, hanya tiga negara (AS, Australia, dan Selandia Baru) yang telah menyerahkan proposal negosiasi berisikan kepentingan dan isu masing-masing. Meskipun begitu, sesama negara maju pun juga saling menekan satu sama lain, seperti bagaimana AS dan kaum bisnis menekan EU yang dianggap memperlambat langkah liberalisasi.<sup>97</sup> Selain itu, negara yang mendukung liberalisasi, seperti AS, juga belum tentu bertindak sesuai dengan hal yang didukungnya. Hal ini terlihat dari tinjauan pada laman WTO mengenai perselisihan perdagangan, di mana AS sebagai pemain utama dalam mendorong liberalisasi progresif dalam WTO, juga merupakan negara terbanyak yang mendapat keluhan dari negara lain, sehingga menunjukkan bahwa AS pun memiliki kapasitas untuk tidak mematuhi aturan yang diperjuangkannya.<sup>98</sup> Komitmen yang dibuat beberapa negara maju dalam sektor pendidikan juga justru membatasi komitmen mereka pada pendidikan swasta, di mana hal ini salah satunya disebabkan faktor pertarungan anggaran dalam keuangan publik mereka antara pendidikan publik dan sektor lain, seperti kesehatan dan kesejahteraan sosial.<sup>99</sup> Hal ini mendorong semakin banyak negara OECD yang mendelegasikan bagian dari pemenuhan pendidikan publik kepada swasta, sehingga menempatkan sektor swasta pada jasa pendidikan tinggi sebagai sektor yang patut juga untuk diproteksi.

Sementara itu, dua-pertiga dari anggota WTO (sekitar 150 negara) adalah negara berkembang. Negara berkembang telah memainkan peran yang semakin meningkat dan aktif karena kedudukan mereka yang semakin penting dalam perekonomian global dan karena mereka melihat bahwa perdagangan semakin berperan dalam usaha pembangunan negara mereka. Akan tetapi, dalam beberapa isu, kepentingan dari negara berkembang sangat beragam, hingga akhirnya sering terbentuk beberapa koalisi dari negara berkembang.

---

<sup>97</sup> Susan L. Robertson, Xavier Bonai, dan Roger Dale, *Op. Cit.*, hlm. 482.

<sup>98</sup> *Ibid.*, hlm. 491.

<sup>99</sup> Raymond Saner dan Sylvie Fasel, *Op. Cit.*, hlm. 283.

Dalam GATS pendidikan tinggi, suara dan kepentingan dari negara berkembang pun beragam. Beberapa tertarik dengan kesempatan untuk memperbesar akses pada program pendidikan tinggi atau kesempatan untuk menambah investasi pada infrastruktur pendidikan dengan keberadaan institusi penyedia jasa asing. Hal ini seperti yang dilakukan Kongo, Lesotho, Jamaika, dan Sierra Leone yang berkomitmen penuh terhadap liberalisasi pendidikan tinggi, di mana oleh Jane Knight (2002) disebut dengan tujuan untuk mendorong penyedia jasa pendidikan asing untuk membantu pembangunan sistem pendidikan mereka.<sup>100</sup> Beberapa negara berkembang lainnya mengekspresikan kekhawatiran akan dominasi asing atau eksploitasi sistem dan budaya nasional.

### III.2.2. Analisis Posisi dan Strategi China dalam Negosiasi GATS Sektor Pendidikan Tinggi

Pada perjanjian akses China ke WTO, China berkomitmen untuk melakukan liberalisasi pada keseluruhan subsektor pada jasa pendidikan (lima sektor), yaitu pendidikan dasar, pendidikan menengah pendidikan tinggi, pendidikan dewasa, dan pendidikan lainnya (lihat tabel 3.5).

**Tabel 3.5. Komitmen China dalam WTO pada Sektor Jasa**

<b>General WTO services sector</b>	<b>Number of subsectors included in WTO general sector</b>	<b>Number of subsectors included in China's commitments</b>
Business	46	26
Communication	24	17
Construction	5	5
Distribution	5	5
<b>Education</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Environmental	4	4
Financial	17	13
Health-related and social	4	0
Tourism and travel-related	4	2
Recreation, cultural, and sporting	5	0
Transport	35	11
Other	Number of subsectors not specified	No commitments in this sector
<b>Total</b>	<b>154</b>	<b>88</b>

Sumber: United States General Accounting Office (GAO), "World Trade Organization: Analysis of China's Commitments to Other Members", *Report to Congressional Committees*, (Oktober 2002), hlm. 25.

<sup>100</sup>Dr. Jane Knight, "Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS", *The Observatory on Borderless Higher Education*, (Maret 2002), hlm. 10

Komitmen yang diutarakan China untuk meliberalisasi seluruh sektor dalam pendidikan tidak sepenuhnya kemudian membuat China membiarkan sektor pendidikan tingginya menjadi tidak terlindungi. Dengan adanya peraturan mengenai diperbolehkannya memasukkan sejumlah pembatasan bagi akses pasar dan perlakuan nasional, China pun memberikan sejumlah batasan pada *mode of supply* 3 (*commercial presence*) dan 4 (*individual service providers/professionals*) (lihat tabel 3.6).

**Tabel 3.6. Komitmen dan Regulasi China Terkait Penyedia Jasa Pendidikan Asing**

<b>2001 (Komitmen GATS)</b>	
<i>Cross-border supply (Mode 1)</i>	Tidak ada pembatasan
<i>Commercial Presence (Mode 3)</i>	Hanya melalui <i>Joint Ventures</i> dengan mayoritas kepemilikan asing Tidak ada perlakuan nasional ( <i>national treatment</i> )
<i>Individual service providers/professionals (Mode 4)</i>	Harus melalui undangan atau ketenagakerjaan dengan institusi China; minimal memiliki gelar sarjana; minimal dua tahun pengalaman dan bergelar profesional
<b>Peraturan Kementerian Pendidikan 2003</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Joint ventures</i> harus tidak bertujuan utama untuk mencari keuntungan</li> <li>2. Tidak diizinkan menaikkan uang kuliah tanpa izin</li> <li>3. Setengah dari dewan pimpinan dari <i>joint ventures</i> harus diduduki warga negara China</li> <li>4. Rencana pengembangan harus disetujui oleh lebih dari dua-pertiga anggota dewan pimpinan institusi</li> <li>5. Kepala administrasi institusi yang bertanggung jawab dalam rekrutmen pegawai harus warga negara China</li> <li>6. <i>Joint ventures</i> harus dilakukan dengan mitra China</li> <li>7. Institusi keagamaan asing tidak diizinkan menjadi mitra</li> <li>8. Program harus mengikuti kebijakan pendidikan China serta harus selaras</li> </ol>

	dengan etika dan moral publik di China
<b>Peraturan Kementerian Pendidikan 2004</b>	Kerangka kurikulum dan daftar bahan ajar harus diserahkan kepada Kementerian Pendidikan untuk mendapatkan persetujuan

Sumber: Sajitha Basir, *Trends in International Trade in Higher Education: Implications and Options for Developing Countries*, (Washington D.C.: The World Bank, 2007), hlm. 71.

Peraturan yang dikeluarkan terkait pembatasan bagi penyedia jasa pendidikan asing di China merupakan salah satu bentuk penyeimbang dari serangkaian komitmen liberalisasi yang dibuat China. Peraturan pembatasan tersebut juga bagian dari pengimplementasian komitmen GATS sesuai dengan komitmen yang ada.

Pada negosiasi GATS dalam sektor pendidikan tinggi, penulis membagi dua tahapan negosiasi berdasarkan pengkategorisasian Zartman dan Berman sebagai berikut.

**Tabel 3.7. Fase dalam Negosiasi GATS Berdasarkan Tahapan Negosiasi Zartman dan Berman (2001-2005)**

Tahapan Negosiasi (Zartman dan Berman)	Waktu	Tindakan	Keterangan
	-1995	-GATS mulai disepakati; adanya komitmen awal mengenai liberalisasi sektor jasa oleh sejumlah negara	(China belum menjadi anggota WTO)
<b>Tahap Formula</b>	-Akhir 2001	-Batas waktu penyerahan proposal negosiasi bagi negara yang berkomitmen meliberalisasi sektor pendidikan	(China baru bergabung dengan WTO)
<b>Tahap Detil</b>	-Juni 2002	-Batas negara anggota mulai	

		mengeluarkan permintaan pembukaan akses pasar terhadap pasar asing kepada anggota lain	
	-Maret 2003	-Negara yang menjadi subyek permintaan pembukaan pasar akan mengeluarkan penawarannya ( <i>offers</i> )	
	-Januari 2005	-Batas negosiasi GATS	-Negara anggota masih dapat mengajukan <i>request</i> dan <i>offer</i> hingga Putaran Doha selesai. Target Januari 2005 pun akhirnya diundur karena terjadi ketidaksepakatan dalam beberapa hal dalam Putaran Doha.
	-Desember 2005	-Konferensi Tingkat Menteri Keenam Hong Kong 2005	

Sumber: Kompilasi Penulis dari berbagai sumber.

Negosiasi GATS sektor pendidikan tinggi tidak dapat dipisahkan dari jadwal target negosiasi GATS pada keseluruhan sektor jasa secara umum. Berdasarkan Zartman dan Berman, seperti yang sudah dijelaskan pada kerangka pemikiran pada Bab I, terdapat tiga tahapan negosiasi untuk membantu melihat proses negosiasi secara keseluruhan, yaitu tahap diagnosis (pra-negosiasi), tahap formula, dan tahap detil. Tahap diagnosis adalah tahap yang fokus untuk mendiagnosis situasi dan memutuskan apakah negosiasi diperlukan, memutuskan persetujuan

agenda yang akan dinegosiasikan, dan memutuskan persetujuan prosedur dalam negosiasi. Akan tetapi, dalam penelitian ini, penulis tidak membahas tahap diagnosis dikarenakan dalam negosiasi GATS yang sudah berjalan, tahapan ini sudah terlewati dan karena struktur dalam WTO, di mana anggota WTO pasti akan terlibat secara otomatis dalam negosiasi-negosiasi yang ada di WTO tanpa perlu setiap negara memutuskan untuk terlibat dalam negosiasi tersebut atau tidak.

Tahap formula adalah tahap negosiasi di mana pihak-pihak yang bernegosiasi dihadapkan pada penentuan akan kerangka kerja umum atau perjanjian kecil untuk kemudian dapat menjadi langkah awal kemajuan negosiasi lebih lanjut. Pada negosiasi GATS ini, tahapan ini penulis identifikasi terjadi pada saat GATS mulai berlaku pada tahun 1995, karena GATS adalah perjanjian yang menjadi kerangka umum bagi negosiasi-negosiasi selanjutnya terkait perdagangan jasa di kemudian hari. Adapun pada saat GATS disepakati tahun 1995 tersebut, China masih belum menjadi anggota WTO. Selain itu, rangkaian negosiasi GATS berikutnya yang masuk dalam tahap formula adalah saat negosiasi GATS 2000, di mana tahapan pertama negosiasi ini berakhir pada Maret 2001 dan berhasil menyepakati garis pedoman dan prosedur negosiasi, yang merupakan elemen kunci dari mandat negosiasi GATS. Setelah itu, pada akhir tahun 2001, terdapat batas waktu penyerahan proposal negosiasi bagi negara yang berkomitmen meliberalisasi sektor pendidikan. Pada masa ini, China baru saja bergabung dengan WTO, yaitu pada bulan Desember 2001.

Tahap berikutnya adalah tahap detil, di mana negosiator mulai menghadapi konsesi-konsesi dan mulai menyepakati detil perjanjian. Adapun detil yang dinegosiasikan pada tahapan ini nantinya akan digunakan untuk pengimplementasian kerangka umum yang disepakati pada tahap formula. Dalam negosiasi GATS, khususnya pada jasa pendidikan tinggi, penulis mengidentifikasi bahwa tahapan ini terjadi pada saat periode *request-offer* untuk pembukaan akses pasar yang terjadi hingga batas akhir Putaran Doha, yang saat itu awalnya diharapkan berakhir pada Januari 2005, namun ternyata diperpanjang karena gagal memenuhi target. Tahapan ini juga memakan waktu paling lama karena terjadi dalam bentuk negosiasi bilateral. Meskipun begitu, pada Konferensi Tingkat Menteri di Hong Kong di bulan Desember 2005, negosiasi tahap ini coba untuk



dilanjutkan dengan menambah metode negosiasi secara plurilateral di samping negosiasi bilateral. Akan tetapi, pada akhirnya Konferensi Tingkat Menteri di Hong Kong ini juga masih gagal untuk dapat menutup Putaran Doha. Zartman dan Berman kemudian juga menegaskan bahwa ketiga tahapan negosiasi ini tidak selalu berjalan linear, namun ada kalanya dapat saling tumpang tindih.

Seperti yang dikemukakan Iklé dalam Bab I, negosiasi adalah proses di mana tawaran eksplisit diajukan demi meraih kesepakatan dalam sebuah pertukaran atau realisasi sebuah kepentingan bersama yang sebenarnya terdapat kepentingan bertentangan di dalamnya. Untuk itu, segala pihak yang bernegosiasi pasti akan berusaha maksimal agar dalam kesepakatan bersama yang dihasilkan dapat mengandung kepentingan pihak tersebut sebesar mungkin. Lebih lanjut, Odell menyatakan bahwa setidaknya terdapat tiga hal yang mampu mempengaruhi keberhasilan negara berkembang dalam negosiasi perdagangan multilateral, yaitu strategi, rancangan koalisi, dan interaksi subjektif dinamis. Odell menambahkan bahwa tentu terdapat aspek lain di luar ketiga hal tersebut yang juga dapat mempengaruhi hasil negosiasi, atau disebut sebagai elemen eksogen, seperti institusi domestik yang ada, perubahan teknologi, tren pasar, dan lain-lain. Akan tetapi, Odell menyatakan bahwa elemen eksogen ini tidak terlalu mempengaruhi keberhasilan dalam negosiasi perdagangan.

Dalam negosiasi GATS sektor pendidikan tinggi, China memposisikan diri sebagai negara berkembang dengan komitmen untuk meliberalisasi seluruh sektor pendidikan, termasuk sektor pendidikan tinggi. Dari sisi strategi yang digunakan China, pada tahap formula, China lebih banyak menggunakan strategi yang mengarah pada *purely integrative strategy*. Odell menyebutkan bahwa beberapa ciri *purely integrative strategy* adalah antara lain dengan mengutarakan bahwa negosiator memiliki kepentingan yang sama; mengusulkan negosiasi agar dirancang bagi keuntungan banyak pihak; menghindari kritik terhadap negara lain; mengusulkan pertukaran konsesi untuk keuntungan bersama; dan setuju untuk mematuhi persetujuan yang dihasilkan.<sup>101</sup> Pada strategi semacam ini, menurut Odell, membuat negara bersifat lebih kooperatif karena tujuan yang hendak

---

<sup>101</sup> John S. Odell, *Op. Cit.*, hlm. 30.

dicapai tidak secara fundamental berpotensi memunculkan konflik dengan pihak lain dan dapat diintegrasikan demi keuntungan bersama.

Bagi China, strategi dan posisi yang diambil dalam negosiasi dalam WTO, termasuk dalam negosiasi liberalisasi jasa pendidikan tinggi dalam GATS, juga harus memperhatikan status China sebagai anggota WTO baru dalam Putaran Doha ini. Huang Zhixiong menyebutkan bahwa China akan memilih untuk mengambil strategi berperan konstruktif untuk memajukan negosiasi.<sup>102</sup> Hal ini dilakukan China dengan mengikuti berbagai macam negosiasi pada berbagai isu dan berusaha menunjukkan partisipasi serta tanggung jawab dalam perdagangan global. Sikap kedua yang diambil China, menurut Huang, adalah sikap pragmatis, menghindari peran pemimpin, dan *low-profile*. Selain sesuai dengan gaya diplomatis China selama beberapa tahun terakhir, hal ini juga dilatarbelakangi oleh pandangan negara maju dan berkembang terhadap peran yang seharusnya dimainkan China, seperti yang disebutkan Huang, yaitu:<sup>103</sup>

*“...to the perspective of developed countries, China is the ‘biggest beneficiary’ in the multilateral trade system and Doha Round. So U.S. and EU talked and talked on this point in various occasions on the purpose for pressing China to bear more obligations beyond what China is capable of; while developing countries hope China to take lead on behalf of developing countries against the developed countries. Anyway, China has to prevent from being ‘the outstanding that usually bears the brunt of an attack.’”*

Huang juga menambahkan bahwa China bersikap cukup fleksibel dalam negosiasi Putaran Doha, yang ditunjukkan dengan sikap China yang berpartisipasi dalam berbagai negosiasi yang berbeda dengan kelompok negosiasi yang juga berbeda. China disebutkan tidak hanya menjaga kepentingan negara berkembang, melainkan juga berusaha memperkecil perbedaan serta mendorong kerjasama antara negara maju dan berkembang. Sebagai anggota baru, pemenuhan target negosiasi China akan turut dipengaruhi oleh kekuatan ekonomi, kemampuan negosiasi, dan kepentingan anggota lain (terutama anggota kunci), dan perkembangan WTO yang lebih baik. Selain itu, Huang juga menyebutkan

<sup>102</sup> Wang Xiaoxin, “Doha Round: China Considers both Developing and Developed Countries’ Interests”, *Financial Times*, (22 Juni 2007), dalam Huang Zhixiong, *Op. Cit.*, hlm. 24-26.

<sup>103</sup> Huang Zhixiong, *Ibid.*, hlm. 26

perlunya China menerapkan kebijakan yang berbeda bagi kepentingan China yang juga berbeda di tiga sektor, yaitu pertanian, manufaktur, dan jasa. Pada sektor jasa dan pertanian, China mengalami tekanan dari negara maju untuk membuka pasar, sehingga China harus bersikap lebih defensif dan lebih bersatu dengan negara berkembang lainnya.

Pada tahap detail, strategi China tidak banyak berubah yaitu tetap berusaha semaksimal mungkin untuk terlihat sebagai anggota WTO yang kooperatif dan bertanggung jawab. Akan tetapi, pada tahap ini, karena China sudah memiliki cukup waktu untuk mempelajari situasi di WTO, China sudah cenderung bersikap defensif. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, pada tahap ini terjadi negosiasi bilateral dalam bentuk *request-offer*. Disebutkan pula bahwa negara seperti AS meminta China untuk menghilangkan beberapa jenis regulasi domestiknya yang dianggap AS sebagai hambatan perdagangan jasa pendidikan tinggi. Akan tetapi, hingga September 2005, China cenderung bersikap defensif dan hal ini dapat terlihat pada tidak adanya perubahan komitmen yang dibuat China pada saat akses ke dalam WTO dan pada saat September 2005.

Secara umum, posisi dan strategi yang diambil China dalam sistem perdagangan multilateral, termasuk WTO, harus konsisten dengan konsep diplomasi China yang diumumkan oleh Sekretaris Jenderal Partai Komunis China (PKC) Hu Jintao pada Kongres PKC ke-17, yaitu *peaceful development*, *harmonious world*, dan "*mutual benefit and win-win situation*". Konsep diplomasi China ini ditujukan untuk meyakinkan negara tetangga dan mitra dagang China bahwa China merupakan aktor yang damai, tidak berpoensi mengancam, dan tidak memiliki ambisi untuk mendominasi kawasan. Hal ini sebagai respon atas ketakutan negara tetangga China yang biasa dikenal dengan *China Threat* saat China mulai mengalami pertumbuhan. Pada akhir tahun 2003, penasehat Hu Jintao, Zheng Bijian, yang kemudian juga ditegaskan oleh Perdana Menteri Wen Jiabao memperkenalkan gagasan *China's peaceful rise (heping jueqi)*. Gagasan ini menyatakan bahwa China akan fokus pada pembangunan ekonomi dalam jangka panjang dan strategi pembangunan ekonomi China akan sangat bergantung pada integrasi internasional; serta kebangkitan China juga akan bergantung pada lingkungan internasional yang stabil, terbuka, dan kebangkitan China tidak akan

menyebabkan kekacauan.<sup>104</sup> Pada tahun 2004, Hu Jintao mengganti gagasan *peaceful rise* ini menjadi *peaceful development (heping fazhan)*, karena kata *rise* dianggap terlalu terkesan asertif dan terfokus pada *hard power*. Pada akhir tahun 2005, gagasan ini juga ditambah dengan gagasan *harmonious world (hexie shijie)*, yaitu gagasan yang terfokus pada kebijakan luar negeri China yang mendukung perdamaian, membuka diri pada dunia, mengamankan kedaulatan nasional dan integritas wilayah, membantu menciptakan iklim internasional yang dapat mendorong pembangunan ekonomi China, serta membawa dunia harmonis yang membawa keuntungan bagi seluruh warga dunia.<sup>105</sup> Gagasan *peaceful development* ini kemudian juga menjadi dasar dalam strategi China dalam berbagai negosiasi multilateral, termasuk dalam GATS sektor pendidikan tinggi, di mana China berusaha menunjukkan kepada mitra dagang utama dan investor bahwa China akan bersikap kooperatif untuk menghasilkan *win-win situations*.<sup>106</sup> Hal ini sejalan dengan tujuan utama China di dalam strategi besarnya untuk meningkatkan perdagangan dan investasi karena bentuk utama dari legitimasi PKC bergantung pada upaya untuk memelihara pertumbuhan ekonomi China, sehingga PKC akan membuat kebijakan yang dapat memfasilitasi pertumbuhan ekonomi China.<sup>107</sup>

Dari sisi strategi, apa yang dilakukan China dengan meliberalisasi keseluruhan sektor pendidikan, termasuk pendidikan tinggi merupakan salah satu usaha agar komitmen China dalam masuk WTO tidak diragukan. Selain itu, China dengan cerdas memanfaatkan sistem fleksibilitas dalam GATS. Fleksibilitas dalam perjanjian GATS menjadi suatu persyaratan mutlak diterimanya keputusan untuk memasukkan sektor jasa dalam WTO oleh negara berkembang pada saat GATS mulai diperkenalkan dalam Putaran Doha. Hal ini dikarenakan negara

---

<sup>104</sup> Jacques de Lisle, "Soft Power in a Hard Place: China, Taiwan, Cross-Strait Relations and U.S. Policy", diakses dari <http://www.fpri.org/orbis/5404/delisle.chinataiwan.pdf> diakses pada 29 November 2010 pukul 19.48 WIB.

<sup>105</sup> Zhang Tuoseng, "China In New Phase of World Integration", diakses dari [http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2007-10/17/content\\_6182330.htm](http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2007-10/17/content_6182330.htm) pada 29 November 2010 pukul 20.18 WIB.

<sup>106</sup> "What Is China Hoping to Achieve with Its Peaceful Development Slogan?", diakses dari <http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/China%20and%20Peaceful%20Development%20Essay.pdf> pada 29 November 2010 pukul 20.10 WIB.

<sup>107</sup> *Ibid.*

berkembang merasa bahwa sektor jasa adalah *comparative disadvantage* mereka. Sebagai contoh, banyak sektor jasa di negara berkembang yang masih berada di tahap perkembangan awal dan dikhawatirkan tidak mampu bersaing dengan perusahaan jasa internasional dari negara maju.<sup>108</sup> Prinsip fleksibilitas memungkinkan sektor jasa, tidak seperti sektor lain dalam WTO, untuk tidak diliberalisasi dengan kecepatan yang sama pada tiap negara; karena tiap negara memiliki kapasitas untuk menentukan kecepatan dan tingkatan liberalisasi yang mereka inginkan pada sektor yang berbeda. Hal ini dijelaskan oleh Verger dengan mencoba mengukur tingkat liberalisasi sektor jasa pendidikan dengan membuat indeks yang disebut EduGATS. Untuk menentukan indeks EduGATS ini, Verger mempertimbangkan beberapa faktor, seperti komitmen liberalisasi suatu negara dalam subsektor pendidikan yang ada; pembatasan pada Akses Pasar dan Perlakuan Nasional yang dapat berbeda bergantung pada subsektor dan *mode* perdagangannya; dan komitmen horizontal.<sup>109</sup> Indeks EduGATS oleh Verger ini memiliki premis dasar bahwa semakin banyak batasan dalam komitmen yang diajukan suatu negara, maka semakin kecil pula tingkat keterbukaan perdagangan jasa pendidikan negara tersebut.<sup>110</sup> Berdasarkan indeks EduGATS, maka Verger memetakan tingkat komitmen liberalisasi perdagangan jasa pendidikan tinggi setiap negara dalam gambar 3.4 berikut.

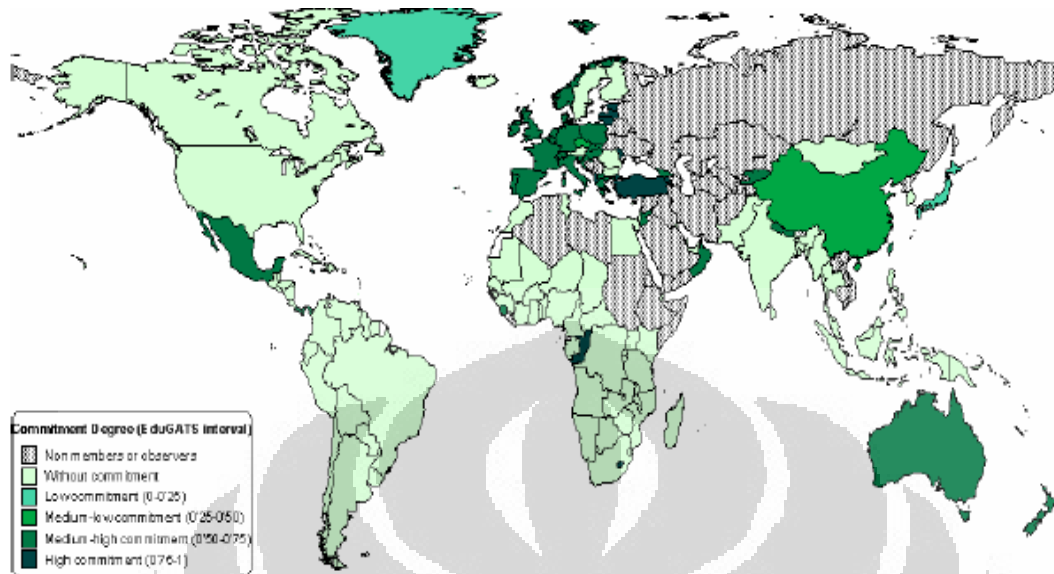
---

<sup>108</sup> “The State of Play in the GATS Negotiations: Are Developing Countries Benefiting?”, *South Centre Policy Brief*, No. 20, (November 2009), hlm.1.

<sup>109</sup> Antoni Verger, “Measuring Educational Liberalisation: A Global Analysis of GATS”, hlm.7, diakses dari [http://educationanddevelopment.files.com/2008/05/gse\\_edugats\\_final.pdf](http://educationanddevelopment.files.com/2008/05/gse_edugats_final.pdf) pada 2 Juni 2012 pukul 17.54 WIB.

<sup>110</sup> Hal ini sekaligus upaya Verger untuk membuat tingkat pengukuran yang lebih akurat, dibandingkan dengan yang selama ini dilakukan WTO dan OECD, yang hanya menjadikan jumlah komitmen subsektor sebagai indikator utama. Verger mencontohkan komitmen yang dibuat Jepang (pada empat subsektor) dan Haiti (hanya pada satu subsektor). Pada laporan yang dibuat oleh WTO dan OECD, Jepang dianggap memiliki komitmen yang lebih besar dibanding Haiti. Akan tetapi, faktanya Jepang memasukkan banyak batasan di tiap subsektornya; sedangkan Haiti tidak menetapkan batasan apapun, sehingga jika dihitung berdasarkan EduGATS, sebenarnya tingkat komitmen Haiti dan Jepang setara. (Lihat: Antoni Verger, *Ibid.*, hlm. 8).

**Gambar 3.4. Pemetaan EduGATS Sektor Pendidikan Tinggi Negara Anggota WTO**



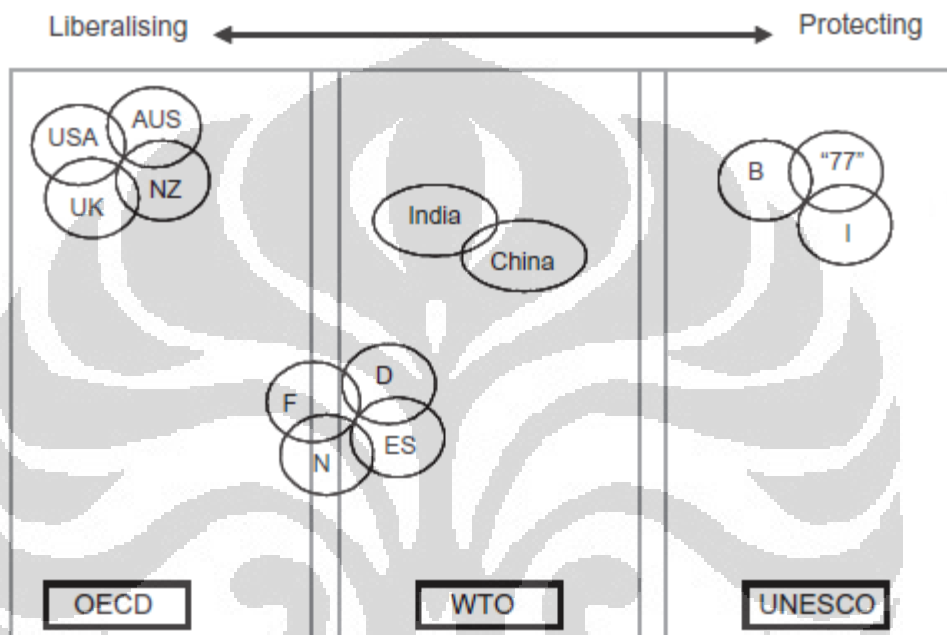
Sumber: Antoni Verger, "GATS and Higher Education: State of Play of the Liberalization Commitments," *Higher Education Policy*, Vol. 22, (2009), hlm. 551-552.

Berdasarkan gambar pemetaan di atas, China terlihat berada di area dengan tingkat komitmen liberalisasi pendidikan berada pada kategori rendah-menengah. Hal ini menjelaskan bahwa meskipun China meliberalisasi kelima subsektor jasa pendidikan, tapi hal ini tidak cukup untuk menyimpulkan bahwa China sangat berkomitmen tinggi karena China menetapkan batasan yang cukup banyak pada *mode 2* dan *mode 4* dalam subsektor pendidikan tinggi. Strategi China untuk meliberalisasi seluruh sektor pendidikan namun masih tetap mengenakan serangkaian batasan pada beberapa *mode* juga sebenarnya kerap dilakukan negara maju. Terlihat pada gambar ini bahwa beberapa negara maju seperti AS yang sangat mendorong liberalisasi jasa pendidikan tinggi justru tidak berkomitmen dalam subsektor jasa pendidikan tinggi (lihat lampiran 1). AS hanya berkomitmen untuk meliberalisasi dua subsektor dalam pendidikan, yaitu pendidikan dewasa dan pendidikan lainnya. Hal ini tentu berkebalikan dengan sikap yang selama ini ditunjukkan negara maju, seperti AS yang selalu menghendaki kemajuan liberalisasi dan meminta negara lain untuk lebih berkomitmen dalam liberalisasi perdagangan.

Apabila dianalisis dari aspek koalisi dalam negosiasi, pada kasus liberalisasi pendidikan tinggi ini China terbilang memiliki posisi yang cenderung

berbeda baik dengan negara berkembang secara umum dan dengan negara maju. Perbedaan posisi dalam komitmen negosiasi perdagangan jasa pendidikan ini dapat dilihat pada pemetaan kelompok negara seperti yang dilakukan Saner dan Fasel pada gambar 3.5 berikut.

**Gambar 3.5 Pemetaan Kelompok Negara Pemain Kunci dalam Pasar Sektor Pendidikan**



Sumber: Raymond Saner dan Sylvie Fasel (2003), hlm. 300.

Berdasarkan gambar di atas, dapat terlihat posisi negosiasi negara pemain kunci pada pasar jasa pendidikan dalam sumbu liberalisasi dan proteksi. Negara-negara yang cenderung protektif terhadap liberalisasi jasa pendidikan jumlahnya sangat besar, seperti G-77 yang merupakan koalisi negara berkembang. Posisi proteksi sektor pendidikan ini juga disuarakan oleh lembaga internasional seperti UNESCO. Sementara itu, pada negara yang memosisikan diri berada pada sebelah kiri sumbu, yaitu liberalisasi, umumnya adalah negara OECD atau negara maju, seperti AS, Inggris, Selandia Baru, dan Australia. Di posisi tengah, adalah negara yang berusaha mengikuti kesepakatan yang ada dalam WTO, seperti China dan India. Terdapat pula negara-negara yang terletak di posisi tengah tetapi condong ke arah liberalisasi, seperti Norwegia, yang telah melakukan serangkaian inisiatif

untuk membangun *the contact group* yang bertindak sebagai kelompok kepentingan informal dalam negosiasi GATS di Jenewa.<sup>111</sup>

Dalam tahap formula, China dapat dikatakan sudah memiliki komitmen terkait dengan kewajiban liberalisasi yang dikenakan kepada negara yang baru melakukan akses setelah Putaran Uruguay. Oleh sebab itu, pada tahap formula, China dapat dikatakan relatif mandiri tanpa membuat koalisi tertentu selama negosiasi GATS pada jasa pendidikan tinggi. Pada tahap detil, China pun masih relatif memiliki komitmen sama, di mana China menempatkan diri di posisi tengah sejalan dengan WTO, sehingga China masih tetap relatif independen di dalam negosiasi liberalisasi jasa pendidikan tinggi. Sebagai negara berkembang, China cukup mampu untuk berada dalam posisi yang lebih independen karena China tergolong dalam *middle powers*, seperti halnya India, yang mampu secara mandiri mempengaruhi hasil dan agenda negosiasi perdagangan internasional.<sup>112</sup> Hal ini berbeda dengan negara berkembang seperti Brazil dan Afrika Selatan yang cenderung berusaha bersama secara kolektif dalam negosiasi perdagangan multilateral dengan memimpin regionalnya masing-masing (Brazil dalam MERCOSUR dan Afrika Selatan dalam SADC). Selain itu, independensi China dalam negosiasi GATS sektor jasa pendidikan tinggi ini juga didorong oleh metode negosiasi *request-offer* yang dilaksanakan secara bilateral.

Dalam analisis aspek interaksi subjektif dinamis, Odell menjelaskan bahwa delegasi atau negosiator bernegosiasi dengan salah satu tujuan juga untuk mengumpulkan informasi mengenai posisi delegasi lain dan kemudian memikirkan berbagai langkah untuk mempengaruhi jalannya negosiasi sesuai dengan kepentingan. Untuk itu, perlu bagi negara anggota WTO untuk mengirimkan perwakilan negosiasi yang kompeten dan benar-benar memahami masalah yang dibahas, peraturan negosiasi, dan juga memiliki informasi posisi negara lain dengan jelas. Bagi China, dalam tahap formula dan tahap detil, sebagai anggota baru WTO, China masih dalam tahap mempelajari cara dan aturan main dalam negosiasi. Menurut Odell, salah satu yang menjadi kelemahan

---

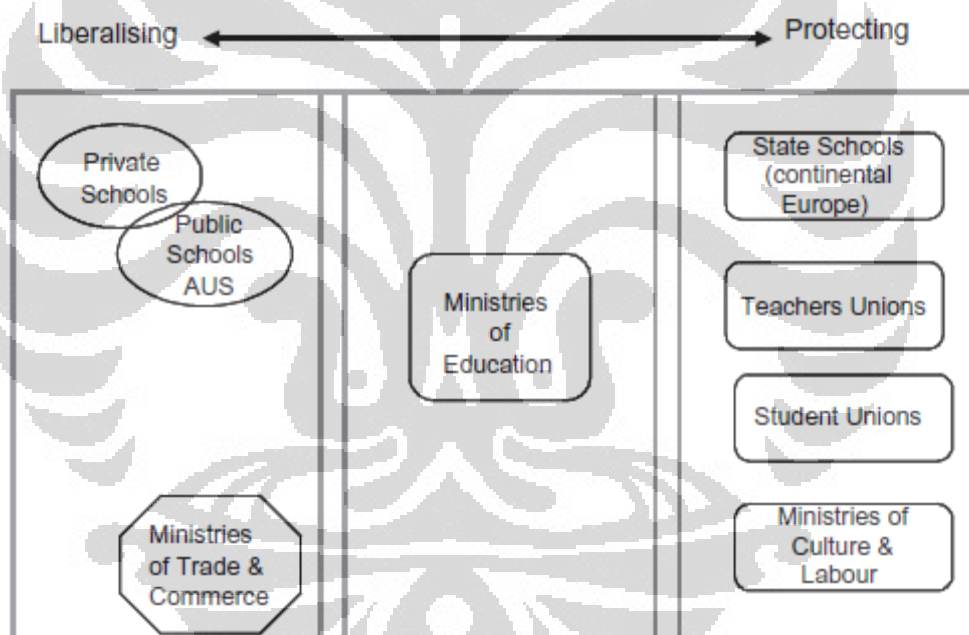
<sup>111</sup> Raymond Saner dan Sylvie Fasel, *Op. Cit.*, hlm. 300.

<sup>112</sup> Joachim Becker dan Wolfgang Blaas, "Conclusions: Doha Round and Forum-Switching" dalam Wolfgang Blaas dan Joachim Becker (eds.), *Strategic Arena Switching In International Trade Negotiations*, (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2007), hlm. 271-281.



negara berkembang dalam negosiasi di WTO adalah kurangnya negosiator kompeten yang mampu benar-benar memahami permasalahan yang ada. Sering kali karena keterbatasan dana, negara berkembang hanya mengirimkan perwakilan dari kementerian perdagangan saja dan kurang koordinasi dengan kementerian atau departemen terkait, mengingat isu yang dibahas dalam WTO begitu luas. Koordinasi antar kementerian perdagangan dengan pihak terkait, misalnya dengan kementerian pendidikan pada kasus liberalisasi jasa pendidikan tinggi, ini sangat penting karena sering kali terdapat perbedaan sikap terhadap komitmen liberalisasi yang ditunjukkan oleh *stakeholders* dalam suatu negara, seperti yang digambarkan Saner dan Fasel dalam gambar 3.6 berikut.

**Gambar 3.6. Posisi Kelompok *Stakeholders* dalam Pasar Sektor Pendidikan**



Sumber: Raymond Saner dan Sylvie Fasel (2003), hlm. 301.

Posisi *stakeholders* seperti pada gambar di atas umum dijumpai di hampir setiap negara dalam negosiasi liberalisasi sektor pendidikan tinggi, termasuk China, di mana Kementerian Pendidikan berada di tengah, sedangkan Kementerian Perdagangan umumnya mengambil posisi untuk meliberalisasi sektor pendidikan. Hal ini bertolak belakang dengan posisi kaum akademisi dan Kementerian Kebudayaan dan Ketenagakerjaan yang umumnya cenderung bersikap untuk lebih

protektif terhadap sektor pendidikan. Perlunya koordinasi lintas kementerian dan departemen juga dijelaskan oleh Huang yang menyatakan bahwa China harus meningkatkan lagi kemampuan negosiasi, misalnya dengan meningkatkan koordinasi antar departemen, mengingat isu yang dibahas dalam WTO sangat beragam dan melibatkan berbagai kementerian. Pada tahap formula dan detil ini, negosiasi China dalam GATS dikoordinasi oleh Kementerian Perdagangan China khususnya dalam Departemen Urusan WTO, Divisi Perdagangan Jasa. Akan tetapi, menurut Wang Zhen, Duta Besar China di WTO, China perlahan sudah mulai bersikap proaktif untuk dapat lebih meningkatkan pemahaman, partisipasi, dan kontribusi dalam negosiasi. Hal ini salah satunya dilakukan dengan melakukan serangkaian koordinasi, yaitu antara lain koordinasi berlapis dari interaksi antara Beijing-Jenewa; *inter-agency of coordination mechanism*, dan *intra-ministry coordination mechanism*.<sup>113</sup> Untuk itu, dapat dikatakan bahwa upaya China dalam meningkatkan interaksi subjektif dinamis untuk lebih banyak mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan negosiasi sudah lebih baik dilaksanakan pada tahap detil, dibandingkan pada saat formula yang masih terbilang mempelajari situasi dan koordinasi lintas departemen yang masih kurang.

Secara umum, tidak terdapat banyak perbedaan signifikan mengenai posisi dan strategi China pada tahap formula dan detil dalam negosiasi GATS sektor pendidikan tinggi. Hal yang terjadi adalah pada tahap formula, China cenderung masih mempelajari situasi negosiasi, sedangkan pada tahap detil China sudah mulai meningkatkan peran dan kapasitas dalam bernegosiasi seiring dengan berjalannya waktu. Secara ringkas, analisis mengenai posisi dan strategi China dalam negosiasi GATS pada sektor jasa pendidikan tinggi dapat dilihat pada tabel berikut.

---

<sup>113</sup> Wang Zhen, "China's Experience of WTO Services Rules Negotiations", *APEC Workshop on WTO Rules Negotiation on Trade in Services*, (Juni 2006).

**Tabel 3.8. Hasil Analisis Posisi dan Strategi China dalam Negosiasi Liberalisasi Jasa Pendidikan Tinggi dalam GATS (2001-2005)**

<b>Posisi China: Negara berkembang dengan komitmen untuk meliberalisasi kelima subsektor jasa pendidikan, termasuk sektor pendidikan tinggi</b>			
<b>Tahapan Negosiasi (Zartman dan Berman)</b>	<b>Tindakan</b>	<b>Strategi Negosiasi China (Odell)</b>	<b>Keterangan</b>
<b>Tahap Formula</b>	-Batas waktu penyerahan proposal negosiasi bagi negara yang berkomitmen meliberalisasi sektor pendidikan (Akhir 2001)	-Strategi: kecenderungan pada <i>purely integrative strategy</i> -Koalisi: relatif independen -Interaksi Subjektif Dinamis: tahap mempelajari situasi negosiasi	
<b>Tahap Detil</b>	-Batas negara anggota mulai mengeluarkan permintaan pembukaan akses pasar terhadap pasar asing kepada anggota lain (Juni 2002) -Negara yang menjadi subyek permintaan pembukaan pasar akan mengeluarkan penawarannya ( <i>offers</i> ) (Maret 2003) -Batas negosiasi GATS (Januari 2005)	-Strategi: tetap integratif tetapi cenderung defensif ( <i>mixed strategy</i> ) -Koalisi: relatif independen -Interaksi Subjektif Dinamis: Lebih meningkatkan kemampuan negosiasi dengan koordinasi lintas departemen untuk meningkatkan informasi yang penting dalam negosiasi	Prinsip <i>peaceful development, harmonious world, dan win-win situation</i>

Sumber: Kompilasi Penulis dari berbagai sumber.

### III.2.3. Analisis Faktor Eksternal China Meliberalisasi Sektor Pendidikan Tinggi

#### III.2.3.1. Struktur WTO dan Posisi China

Interkonektivitas global dalam hal ekonomi, politik, dan budaya membuat kebijakan yang bersifat *nation-centric*, terutama kebijakan mengenai pendidikan tinggi, tidak lagi cukup untuk dapat beradaptasi dengan realita global. Organisasi internasional seperti WTO memainkan peran yang semakin penting dalam turut membentuk kebijakan pendidikan dan evaluasinya di tingkat nasional, melalui serangkaian negosiasi dan konsensus yang menjamin kebijakan tiap negara agar dapat terkoordinasi dengan baik. Kekuasaan untuk mengatur yang ditunjukkan oleh GATS dan kapabilitas untuk menjatuhkan sanksi yang dimiliki WTO, mampu membuat perjanjian GATS kemudian menjadi elemen kunci dalam pengaturan pendidikan global.

WTO sebenarnya kurang menjadi perhatian dalam pembicaraan masalah sektor pendidikan, jika dibandingkan organisasi supranasional lainnya yang biasa dikenal terkait erat dengan pendidikan, seperti *World Bank*, OECD, dan UNESCO. Akan tetapi, melalui perjanjian GATS di dalam WTO ini sebenarnya GATS paling berpotensi untuk mempengaruhi secara langsung sistem pendidikan di suatu negara dibandingkan organisasi internasional lain yang terkait dengan pendidikan di atas tersebut.<sup>114</sup> Akan tetapi, hal yang menjadi kekhawatiran adalah WTO tidak memiliki agenda sosial, tidak seperti organisasi internasional lainnya yang disebutkan di atas; meskipun pada sektor pendidikan sebenarnya aspek sosial sangat penting untuk diberi perhatian lebih.<sup>115</sup> Dengan masuknya China sebagai anggota WTO, maka China harus tunduk pada peraturan WTO. Pengatur kebijakan pendidikan tinggi di China harus menyesuaikan kebijakannya dan lebih menaruh perhatian pasar untuk mengikuti peraturan bersama.

Penulis menganalisis dan mengidentifikasi beberapa hal dalam struktur WTO dan GATS yang juga menjadi faktor pendorong China meliberalisasi sektor jasa pendidikan tinggi, yaitu:

- a. Negara yang baru menjadi anggota WTO setelah Putaran Uruguay mendapatkan tekanan yang lebih besar untuk melakukan liberalisasi.

---

<sup>114</sup> Susan L. Robertson, Xavier Bonai, dan Roger Dale, *Op. Cit.*, hlm. 473.

<sup>115</sup> *Ibid.* hlm. 491

Komitmen yang dibuat oleh negara yang melakukan akses sebagai anggota WTO setelah Putaran Uruguay juga lebih banyak dibandingkan dengan komitmen yang dibuat oleh anggota lama.<sup>116</sup> Hal ini disebabkan negara yang baru menjadi anggota WTO setelah Putaran Uruguay mendapatkan tekanan yang lebih besar untuk melakukan liberalisasi.<sup>117</sup> Negosiasi perjanjian GATS yang memiliki cakupan sangat luas, yaitu mengatur dua belas sektor jasa, tidak dilakukan secara menyeluruh secara bersamaan pada seluruh sektor; melainkan masing-masing subsektor dinegosiasikan secara terpisah. Oleh sebab itu, arsitektur GATS dianggap lebih rumit dan kompleks dibandingkan perjanjian pada perdagangan barang. Selain itu, kesulitan teknis terkait dengan komersialisasi jasa juga semakin menambah kompleksnya GATS. Sebagai contoh, jasa umumnya dikonsumsi di mana jasa tersebut diproduksi, serta dikonsumsi bersamaan ketika diproduksi.<sup>118</sup>

Struktur WTO dan GATS yang sedemikian rupa turut mempengaruhi China dalam merumuskan kebijakan perdagangannya, termasuk dalam kebijakan di bidang pendidikan tinggi. Masuknya China sebagai anggota WTO pada tahun 2001, yang dapat digolongkan sebagai anggota baru, juga turut mempengaruhi keputusan China untuk meliberalisasi sektor jasa pendidikan tinggi China. Hal ini juga diutarakan oleh Que Anh Dang (2011), yang menyatakan bahwa salah satu faktor yang dapat mempengaruhi keputusan suatu negara untuk meliberalisasi sektor pendidikan adalah kapan negara tersebut bergabung menjadi anggota WTO.<sup>119</sup> Sebagian besar anggota baru WTO dalam proses aksesinya telah mengkondisikan untuk meliberalisasi beragam sektor dalam perekonomiannya saat bergabung dengan WTO.

Proses akses menjadi anggota WTO bukanlah perjalanan yang singkat. China memerlukan waktu lima belas tahun sejak tahun 1986 untuk dapat menjadi anggota WTO (lihat tabel 3.9). Hal ini merupakan proses akses anggota WTO terlama sepanjang sejarah.

---

<sup>116</sup> Aaditya Mattoo, "China's Accession to the WTO: The Services Dimension", (2003) dalam Rudolf Adlung, "Services Liberalization from A WTO/GATS Perspective: In Search of Volunteers", *WTO Economic Research and Statistics Division*, (Februari 2009), hlm. 6

<sup>117</sup> Raymond Saner dan Sylvie Fasel, *Op. Cit.*, hlm. 283.

<sup>118</sup> J. Francois dan I. Woodton, "Market Structure, Trade Liberalisation and the GATS", *Centre for International Economic Studies*, (2000) dalam Que Anh Dang (2011), hlm. 23.

<sup>119</sup> Que Anh Dang, *Ibid.*, hlm. 27.

**Tabel 3.9. Kronologis Aksesinya China ke dalam WTO**

1947	Republik China adalah salah satu anggota asli dari GATT
1949	Republik Rakyat China (RRC) berdiri di China daratan, sedangkan Republik China berada di Taiwan
1950	RRC <i>denounces</i> GATT karena alasan ideologis
1986	RRC mengajukan untuk memperbarui keanggotaan dalam GATT; Hong Kong masuk sebagai <i>customs territory</i>
1995	GATT digantikan dengan WTO
15 November 1999	AS dan China mengumumkan perjanjian bilateral
19 Mei 2000	EU dan China menyelesaikan perjanjian
24 Mei 2000	DPR AS melakukan pemungutan suara dan menyetujui untuk memberikan <i>China Permanent Normal Trading Rights</i> (PNTR)
19 September 2000	Senat AS menyetujui PNTR China
10 September 2001	Sesuai dengan hukum di AS, Presiden AS George W. Bush mengesahkan perjanjian bilateral WTO antara AS dan China
14 September 2001	Anggota WTO menyelesaikan perjanjian dengan China dalam rangka aksesinya China
11 November 2001	Para menteri dari anggota WTO secara resmi menerima China sebagai anggota WTO
11 Desember 2001	RRC resmi menjadi anggota WTO yang ke-143

Sumber: Penelope B. Prime, "China Joins the WTO: How, Why and What Now?", *Business Economics*, Vol. XXXVII, No. 2, (April 2002) hlm. 33.

Untuk dapat menjadi anggota WTO, langkah<sup>120</sup> pertama yang dilakukan oleh calon anggota tersebut adalah mendeskripsikan segala aspek kebijakan perdagangan dan ekonomi yang berhubungan dengan perjanjian WTO. Hal ini kemudian akan diperiksa oleh *working party* yang mengurus aplikasi anggota baru. Langkah kedua adalah ketika *working party* telah selesai melaksanakan

<sup>120</sup> WTO (2011), *Op. Cit.*, hlm. 105-106.

tugasnya, proses pembicaraan bilateral paralel dimulai antara calon anggota dan masing-masing negara anggota. Pembicaraan ini mendiskusikan mengenai tarif, komitmen akses pasar, serta kebijakan perdagangan barang dan jasa. Meskipun dinegosiasikan secara bilateral, komitmen anggota baru akan berlaku secara adil bagi seluruh anggota WTO dengan prinsip non-diskriminatif. Proses ini dapat berjalan sangat lama dan kompleks karena tiap negara anggota memiliki kepentingan perdagangan yang berbeda. Proses ini pun dapat menentukan keuntungan (dalam bentuk kesempatan ekspor dan jaminan perdagangan) yang diharapkan negara anggota WTO dengan bergabungnya calon anggota tersebut.

Langkah ketiga adalah *working party* akan melakukan finalisasi persyaratan akses dalam bentuk laporan, protokol akses, dan jadwal komitmen dari calon anggota. Langkah terakhir adalah keseluruhan persyaratan akses ini akan dipaparkan dalam *General Council* atau Konferensi Tingkat Menteri. Jika dua-pertiga mayoritas anggota WTO menyetujui akses, maka calon anggota dapat menandatangani protokol dan menjadi anggota WTO. Dalam beberapa kasus, legislatif atau parlemen calon anggota harus sudah meratifikasi perjanjian tersebut sebelum proses keanggotaan selesai.

Di luar komitmen yang harus dibuat China untuk menjadi anggota WTO, keanggotaan WTO juga memberikan hak dan kewajiban bagi China. Sebagai contoh, China diharuskan untuk menaati lebih dari dua puluh perjanjian multilateral WTO yang ada, yang mencakup beragam area dalam perdagangan internasional. China, seperti halnya negara anggota WTO lainnya, harus menaati tiga perjanjian utama WTO yang menjadi area kunci dalam perdagangan internasional, yaitu GATT, GATS, dan TRIPS.<sup>121</sup>

- b. Hubungan asimetris negara maju dan berkembang yang semakin besar dalam struktur WTO dan GATS

Terdapat beberapa hal dalam struktur WTO dan GATS yang sebenarnya bermaksud untuk meningkatkan posisi negosiasi negara berkembang di dalam WTO, seperti prinsip kesukarelaan dalam GATS dan struktur WTO yang *member-driven*. Akan tetapi, pada faktanya hal ini semakin membuat negara

<sup>121</sup> United States General Accounting Office (GAO), *Op. Cit.*, hlm. 5.

berkembang tidak berlutik di tengah tekanan negara maju untuk meliberalisasi perdagangan dan membuka akses pasar mereka.

Seperti yang telah disebutkan pada subbab sebelumnya, struktur pengambilan keputusan dalam WTO adalah dengan konsensus dan sangat *member-driven*. Akan tetapi, proses untuk mencapai konsensus di dalam WTO secara umum terjadi dalam bentuk pertemuan informal (atau yang sering disebut *Green Room process*). Pertemuan ini didominasi oleh *the Quad*, yang merupakan negara-negara dengan kontribusi pasar besar dalam sektor jasa dan mampu secara signifikan memberikan input dan mempengaruhi keputusan WTO. Hal ini didorong oleh kemampuan negara-negara ini untuk membiayai kehadiran staff perwakilan permanen di kantor pusat WTO di Jenewa, sehingga memungkinkan kehadiran dari perwakilan masing-masing negara pada lebih dari 1.200 pertemuan formal dan informal dalam setahun karena kepentingan mereka yang juga amat besar dalam isu yang didiskusikan.<sup>122</sup> Pengaruh mereka juga didukung dengan kehadiran yang aktif dalam koalisi grup kepentingan yang dapat memajukan kepentingan ekonomi dari golongan modal tertentu. Meskipun telah menjadi anggota WTO, tetapi karena ketidakmampuan untuk hadir dalam setiap pertemuan dan tidak memiliki sumber daya manusia yang cukup memahami permasalahan dalam negosiasi, dapat menjadi kerugian tersendiri bagi negara berkembang dan LDCs.

Selain itu, pada negosiasi GATS, terdapat tahapan *request-offer* yang terdiri atas serangkaian negosiasi bilateral pada komitmen akses pasar dan perlakuan nasional. Negosiasi ini berlaku untuk semua jenis sektor jasa dan menjadi perhatian utama semua negara anggota, baik itu negara maju maupun berkembang, terutama bagi negara yang belum berkomitmen untuk membuka sektor pendidikannya dan melihat bahwa sektor jasa pendidikan mereka rentan dalam kesepakatan negosiasi antar sektor. Pada tahapan negosiasi ini sangat penting bagi negara anggota untuk melibatkan pihak dari sektor pendidikan dalam bernegosiasi. Pada tahapan ini juga GATS dapat disebut sebagai *voluntary agreement*, karena masing-masing negara dapat menentukan sektor mana yang

---

<sup>122</sup> Bernard Hoekman dan Michael Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, (Oxford: Oxford University Press, 2001) dalam Susan L. Robertson, Xavier Bonai, dan Roger Dale, *Op. Cit.*, hlm. 482.



disetujui untuk masuk dalam komitmen GATS dan tingkatan liberalisasi yang akan dijalankan. Akan tetapi, terdapat aspek dalam GATS yang sebenarnya bertolak belakang dari prinsip sukarela tersebut, seperti tujuan dari GATS itu sendiri yang hendak mendorong kemajuan liberalisasi. Hal ini seperti yang disebutkan dalam Pasal 19 GATS, “*WTO members shall enter into successive rounds of negotiations to achieve a progressively higher level of liberalization*”. Hal ini menggambarkan bahwa meskipun berprinsip fleksibel dan sukarela, tetapi negara maju dapat terus menekan negara berkembang untuk meningkatkan komitmen liberalisasi dengan dalih sesuai tujuan GATS untuk meningkatkan liberalisasi progresif.

Selain tahapan *request-offer* dengan metode utama menggunakan negosiasi bilateral, sesuai dengan paragraf 7 Annex C dalam *Hong Kong Ministerial Declaration*, negosiasi *request-offer* juga dapat dilakukan dengan basis plurilateral.<sup>123</sup> Berdasarkan hal tersebut, terdapat 21 permintaan kolektif yang diajukan *cosponsors* terhadap kelompok lain dalam beberapa sektor dan *mode of supply*, termasuk sektor jasa pendidikan. Berdasarkan permintaan ini, 21 kelompok plurilateral terkait mengadakan empat putaran pertemuan dan sejak Konferensi Tingkat Menteri Hong Kong, partisipan juga mengadakan enam putaran pertemuan bilateral terkait *request-offer*.<sup>124</sup> Hal ini juga menunjukkan bahwa negara anggota WTO berpartisipasi secara aktif dalam negosiasi *request-offer*, di mana mereka saling bertukar petunjuk akan kemungkinan komitmen baru yang dapat terlihat pada putaran berikutnya dalam *revised offers*, sebagai respon atas berbagai permintaan kolektif dan individu. Selain itu, tahapan negosiasi perdagangan jasa multilateral ini kemungkinan akan berlangsung lama dan terkait serta dipengaruhi oleh isu lain, seperti negosiasi pada sektor pertanian, yang merupakan juga bagian dari *built-in agenda* dari WTO.<sup>125</sup> Hal ini juga berarti bahwa posisi negosiasi dan kompromi-kompromi akan tetap berkembang.

<sup>123</sup>“Elements Required for the Completion of the Services Negotiations”, *WTO Council for Trade in Services Special Session*, (Juli 2008), hlm. 2.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> “Tools for Multilateral Trade Negotiations on Trade in Services”, *Op. Cit.*, hlm. 36.

c. Sulit untuk menarik diri dari komitmen yang telah dibuat dalam GATS.

GATS memiliki peraturan yang mengikat dan setelah komitmen dibuat akan sulit untuk menarik diri (Pasal XXI).<sup>126</sup> Hal ini seperti yang disampaikan oleh Ngaire Woods dan Amrita Narlikar, sebagai berikut:

*“The WTO was created on an all or nothing basis whereby countries had to commit to full-membership in a ‘Single Undertaking’, binding themselves to a rule-based system, not just for the short term periods of loans or negotiations as is the case of the Fund or Bank conditionality. Withdrawal from any WTO commitment is extremely difficult, a temporary withdrawal requiring an appeal for a waiver to the organization.”<sup>127</sup>*

Pasal XXI dalam GATS tersebut seolah ingin “membekukan” komitmen yang telah dibuat karena disebutkan bahwa anggota tidak dapat menarik komitmen yang telah dibuat sebelum tiga tahun setelah komitmen dibuat; memberikan pemberitahuan mengenai modifikasi komitmen tiga bulan sebelumnya; dan anggota yang merasa dirugikan terhadap modifikasi dapat mengajukan komplain sehingga negara yang melakukan modifikasi tersebut harus memberikan kompensasi kepada negara yang merasa dirugikan<sup>128</sup>. Ketika sebuah negara melanggar peraturan WTO, WTO dapat secara sah melakukan retaliasi terhadap anggota tersebut kecuali jika konsensus memutuskan untuk memveto keputusan dari *Dispute Settlement Body*. Komitmen liberalisasi dalam WTO pada sektor jasa secara tidak langsung membatasi ruang pembentukan kebijakan di dalam negeri anggota. Hal ini tentu berdampak besar pada sektor pendidikan yang selama ini dianggap sebagai sektor publik karena terjadi pendefinisian ulang akan fungsi pemerintah sebagai regulator, penyedia dan penanggung biaya sektor pendidikan publik. Sebagai konsekuensinya, banyak kekhawatiran hal ini akan menghalangi upaya negara untuk meningkatkan persatuan sosial, pembangunan ekonomi, dan

<sup>126</sup> Antoni Verger, “The Constitution of A New Global Regime: Higher Education in the GATS/WTO Framework” dalam Debbie Epstein, et.al., *Op. Cit.*, hlm. 114.

<sup>127</sup> Ngaire Woods dan Amrita Narlikar, “Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank”, *International Social Science Journal*, Vol. 53, No. 170 (2001) dalam Susan L. Robertson, Xavier Bonai, dan Roger Dale, *Op. Cit.*, hlm. 481.

<sup>128</sup> Antoni Verger, “The Constitution of A New Global Regime: Higher Education in the GATS/WTO Framework” dalam Debbie Epstein, et.al., *Op. Cit.*, hlm. 114-115

kesetaraan pendidikan melalui kebijakan pendidikan. Hal ini memperlihatkan bahwa untuk negara anggota baru, seperti China, tidak ada pilihan selain memberikan komitmen liberalisasi untuk dapat menjadi anggota WTO, dan selepas menjadi anggota WTO pun tidak bisa begitu saja menarik diri dari komitmen liberalisasi yang sudah dibuat.

Dalam spirit GATS, maka keseluruhan aktivitas pendidikan yang memungut biaya perkuliahan dapat dipandang sebagai perdagangan jasa pendidikan, sehingga perdagangan jasa pendidikan ini juga sewajarnya diliberalisasi bagi seluruh anggota WTO. Dengan berlakunya GATS, negara anggota perlu untuk memodifikasi regulasi pendidikan di negara masing-masing agar tidak terlalu bersifat restriktif. Negara anggota didorong untuk mengizinkan institusi pendidikan asing untuk dapat menyediakan program yang menyediakan sertifikat atau gelar di negara mereka; mendorong negara anggota untuk saling mengakui gelar atau sertifikat satu sama lain; mengurangi batasan imigrasi dan memfasilitasi mobilisasi akademisi; serta pemerintah mengurangi monopoli terhadap pendidikan dan mengurangi subsidi pada institusi pendidikan domestik.<sup>129</sup> Setelah menyetujui perjanjian spesifik dalam GATS, sistem pendidikan tinggi China memiliki periode penyesuaian selama lima tahun untuk memberi waktu institusi pendidikan tinggi China dan departemen administratifnya memodifikasi fungsinya agar relevan dengan pasal-pasal dalam GATS. Sistem pendidikan tinggi China harus menyesuaikan kebijakan, lebih memerhatikan pasar, dan mengikuti aturan main baru.<sup>130</sup> Pada hal ini, terlihat bagaimana WTO, melalui GATS, mulai mempengaruhi pertimbangan kebijakan yang diambil suatu negara di level domestik dan level internasional, seperti yang disebutkan Robertson (2002), sebagai berikut:

*“It is precisely this process that we now detail in the study of a particular case of globalization: the rise of the WTO, promoted by powerful national states and capital, and the attempt to rearticulate the nature and form of education and its governance through GATS to make education systems and education provision within nation-states more amenable to a global accumulation strategy”.*

<sup>129</sup> Xiaobin Li dan Linbin Zhao, *Op. Cit.*, hlm. 12.

<sup>130</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

Pernyataan di atas tersebut juga sekaligus membuktikan bahwa keputusan dan kebijakan yang diambil pada level internasional semakin mempengaruhi warga dalam suatu negara secara langsung. Hal ini sesuai dengan pendekatan organisasi internasional sebagai rezim yang telah diutarakan dalam kerangka pemikiran sebelumnya, yang mengakui adanya kontribusi organisasi internasional dalam membentuk strategi yang diambil negara. Dapat terlihat bahwa struktur GATS, di bawah WTO, dapat menjadi salah satu faktor eksternal dalam mempengaruhi China untuk melakukan serangkaian perubahan dalam kebijakan domestiknya, termasuk kebijakan mengenai liberalisasi sistem pendidikan tinggi.

### **III.2.3.2. Analisis Keseluruhan Faktor Strategi dan Posisi China dalam Meliberalisasi Sektor Pendidikan Tinggi**

Berdasarkan dari analisis faktor internal pada Bab II, sikap China untuk meliberalisasi pendidikan tinggi dalam GATS juga dilatarbelakangi oleh keinginan China untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas sistem pendidikan tinggi di China. Hal ini didukung Que (2011) yang juga menyebutkan bahwa komitmen liberalisasi pendidikan tinggi dalam GATS (dalam segala *mode*) akan mendorong pendidikan lintas batas negara yang dapat mendukung pembangunan kapasitas (*capacity building*) pada tingkat individu dan organisasi.<sup>131</sup> Pembangunan kapasitas, terutama keberadaan institusi pendidikan asing, tidak hanya menguntungkan negara tuan rumah, tetapi menjadi hal yang dapat menguntungkan dua arah. Hal ini dikarenakan pendidikan lintas negara merupakan proses dua arah yang memerlukan perbaikan institusi pendidikan di negara tuan rumah dan negara asal institusi asing penyedia jasa pendidikan tinggi.

Selain itu, China terus mencari cara untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi tinggi, yang salah satunya demi legitimasi pemerintah pusat dan Partai Komunis China (PKC). Kota-kota di China berusaha menarik perusahaan multinasional asing untuk berinvestasi, sehingga kebutuhan akan pendidikan tinggi semakin meningkat seiring dengan naiknya kebutuhan akan sumber daya manusia berkualitas untuk mempermudah pengoperasian perusahaan-perusahaan tersebut.

---

<sup>131</sup> Que Anh Dang, *Op. Cit.*, hlm. 76.

Jane Knight (2002) melihat bahwa terdapat dasar rasional (*rationale*) berbeda di balik komitmen liberalisasi pendidikan tinggi.<sup>132</sup> Terdapat dasar rasional yang berorientasi pada keinginan untuk melindungi konsumen jasa pendidikan dengan menjamin tingkat akses dan kualitas yang cukup. Terdapat pula dasar rasional ekonomi yang dapat dilihat bertujuan untuk meningkatkan pemasukan dari ekspor perdagangan jasa pendidikan tinggi bagi negara eksportir jasa pendidikan, atau sebagai cara untuk menarik investasi yang lebih besar pada jasa pendidikan bagi negara importir jasa pendidikan. Banyak kekhawatiran bahwa dasar rasional ekonomi lebih besar dibandingkan tujuan pembangunan sosial dari pendidikan itu sendiri.

Permintaan akan pendidikan tinggi yang semakin meningkat di China juga menunjukkan bahwa sistem pendidikan tinggi di China telah mengalami perkembangan yang cukup pesat. Pada tahun 2006, tingkat partisipasi pendidikan di China tercatat mencapai 22 persen (Kementerian Pendidikan China, 2007), sehingga pendidikan tinggi di China sudah dapat dikategorikan sebagai *mass education*.<sup>133</sup> Hal ini menunjukkan peningkatan karena sebelumnya pendidikan tinggi di China masih dikategorikan sebagai pendidikan elite.

Dengan liberalisasi pendidikan tinggi China, China berharap dapat belajar dari negara maju untuk membangun ekonomi, sains dan teknologi, serta membangun sistem pendidikan China yang lebih baik (Chen, 2002).<sup>134</sup> Hal ini salah satunya dilakukan untuk terus memajukan pertumbuhan dan perkembangan ekonomi China. Sejak masa Adam Smith tahun 1776, sumber daya manusia telah diyakini sebagai salah satu input pembangunan ekonomi. Ketika itu Smith mengisolasi faktor pendorong kesejahteraan negara ke dalam dua faktor, yaitu pentingnya *economies of scale* dan pentingnya pembentukan kemampuan (sumber

<sup>132</sup> Jane Knight, (2002), *Op. Cit.*, hlm. 13

<sup>133</sup> Menurut Trow (1973), ketika tingkat partisipasi pendidikan tinggi kurang dari 15 persen pada suatu kelompok umur yang terkait, maka sistem pendidikan tinggi dapat dikategorikan sebagai pendidikan elite; ketika tingkat partisipasi terletak di antara 15 hingga 50 persen, pendidikan tinggi dapat dikategorikan sebagai *mass education*; dan ketika tingkat partisipasi pendidikan tinggi di atas 50 persen, maka dapat dikatakan hampir setiap orang memiliki akses universal terhadap pendidikan tinggi (lihat M. Trow, *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, (1973) dalam Li Xiaobin dan dan Zhao Linbin, *Op. Cit.*, hlm. 16).

<sup>134</sup> Z. Chen, "The Impact of Joining WTO on Education and Our Strategies", *China Education Daily*, (Januari 2002) dalam Li Xiaobin dan dan Zhao Linbin, *Ibid.*, hlm. 21.

daya manusia yang berkualitas).<sup>135</sup> *Comparative advantage* dalam sumber daya manusia berkualitas disebutkan dapat menguntungkan suatu negara dalam perdagangan, dibandingkan hanya keunggulan pada perbedaan keunggulan yang bersifat fisik dan kuantitas dari faktor produksi. Keseriusan China dalam membangun sistem pendidikan tingginya juga dapat terlihat dari pengeluaran yang dialokasikan China untuk pendidikan tinggi yang terbilang cukup besar jika dibandingkan dengan negara berkembang lain (lihat tabel 3.10).

**Tabel 3.10. Perbandingan Pengeluaran untuk Pendidikan Tinggi**

Negara	% GDP untuk Pendidikan Tinggi	Pengeluaran Publik untuk Pendidikan Tinggi per Mahasiswa (2002/2003)	GDP per kapita 2002 (US\$)
Amerika Serikat	1,41	9.629	36.006
China	0,50	2.728	989
Jepang	0,54	4.830	31.407
India	0,37	406	487
Jerman	1,13	11.948	24.051
Inggris	1,07	8.502	26.444
Perancis	0,99	8.010	24.061
Italia	0,87	7.491	20.528
Brazil	0,91	3.986	2.593
Rusia	0,62	1.024	2.405
Kanada	1,88	15.490	22.777
Korea	0,34	1.046	10.006
Indonesia	0,28	666	817
Filipina	0,43	625	975
Australia	1,19	7.751	20.822
Malaysia	2,70	11.790	3.905

Sumber: UNESCO Institute Statistic (UIS) dalam "Trade in Education Services: A Consultation Paper on Higher Education in India and GATS: An Opportunity", hlm. 7.

Selain itu, dengan GATS yang mengontrol ruang gerak pemerintah justru dapat mengurangi kemampuan pemerintah untuk secara strategis berinvestasi dalam pendidikan; yang pada akhirnya mempengaruhi keputusan strategis negara untuk mempertimbangkan sektor pendidikan sebagai salah satu sektor yang

<sup>135</sup> "Trade in Education Services: A Consultation Paper on Higher Education in India and GATS: An Opportunity", *Trade Policy Division Department of Commerce Government of India*, hlm. 2.

menarik bagi investor asing. Hal ini juga dapat digunakan negara untuk membantu permasalahan dalam neraca pembayaran dan defisit fiskal negara.<sup>136</sup>

Que Anh Dang juga menyebutkan faktor lain yang membuat negara meliberalisasi sektor jasa pendidikan adalah karena karakter spesifik dan kebutuhan sistem pendidikan masing-masing negara serta faktor kesenjangan ekonomi antara negara maju dan negara berkembang.<sup>137</sup> Pada faktor karakter sistem pendidikan masing-masing negara, Que menyebutkan bahwa salah satu karakternya dapat dilihat dari bagaimana sistem pendidikan swasta di negara tersebut:<sup>138</sup>

*“The private share of education spending may show whether countries establish commitments or not, but the calculation may not capture the degree of intensity of commitments. For example, in Denmark, China and Vietnam the private education sector spending is relatively small but the countries are open up to foreign education provision. In contrast, the larger the presence of private sectors in higher education the lower commitment to liberalisation, such as in the U.S. This may be due to the fact that the governments believe the domestic educational supply (state and private) to be sufficiently wide and, consequently, deem it unnecessary to facilitate the entrance of foreign suppliers into their educational system by means of GATS.”*

Dari pernyataan tersebut, terlihat bahwa karakter pendidikan yang berbeda juga membawa pengaruh pada keputusan negara untuk meliberalisasi sektor pendidikannya. Akan tetapi, karakter tersebut, seperti bagaimana swasta berperan dalam sistem pendidikan tinggi di suatu negara, tidak bisa menjadi penentu seberapa besar komitmen liberalisasi yang akan dibuat. Pada contoh AS di atas, disebutkan pula bahwa karena besar dan kuatnya peran swasta pada sistem pendidikan tinggi AS, maka sektor swasta dapat menekan pemerintah (Kongres AS) dengan lobi yang aktif untuk tidak meliberalisasi sektor pendidikan di dalam kerangka GATS agar terhindar dari kompetisi dengan penyedia jasa asing dalam

<sup>136</sup> Susan L. Robertson, Xavier Bonai, dan Roger Dale, *Op. Cit.*, hlm. 493-494

<sup>137</sup> Que Anh Dang, *Op. Cit.*, hlm. 27.

<sup>138</sup> K. Mundy dan M. Iga, “Hegemonic Exceptionalism and Legitimizing Bet-Hedging: Paradoxes and Lessons from the US and Japanese Approaches to Education Services under the GATS”, *Globalisation, Societies, and Education*, Vol. 1, No. 3 (2003), dalam Que Anh Dang, *Ibid.*, hlm. 27-28.

bentuk universitas swasta. Negara yang memberikan subsidi besar terhadap sektor pendidikan tinggi swastanya juga memberikan komitmen yang kecil terhadap liberalisasi pendidikan tinggi, seperti pada negara-negara Skandinavia. Hal ini mengindikasikan bahwa negara-negara seperti ini belum siap untuk memberlakukan kebijakan yang sama terhadap penyedia jasa asing, apabila merujuk pada peraturan Perlakuan Nasional pada GATS. Pada faktor kesenjangan ekonomi negara maju dan negara berkembang, Que (2011) menyebutkan bahwa negara berkembang dan LDCs cenderung ragu untuk berkomitmen dalam liberalisasi pendidikan tinggi antara lain karena kekhawatiran akan kompleksitas dan pembatasan peran pemerintah pada pembiayaan dan regulasi pendidikan dalam negeri.

Dalam hal jasa pendidikan tinggi, pemerintah China telah melakukan beberapa langkah menuju liberalisasi jauh sebelum aksesinya China ke dalam WTO pada tahun 2001. Hal ini turut dipengaruhi oleh faktor keterbukaan ekonomi China sejak zaman Deng Xiaoping pada tahun 1978 dan juga sebagai salah satu upaya China untuk aksesinya sebagai anggota WTO yang telah dirintis sejak tahun 1986. Pendidikan tinggi China telah mengalami reformasi besar setelah terbukanya ekonomi China pada tahun 1978. Sebelumnya, seperti yang telah disampaikan pada Bab II, pendidikan tinggi China sangat tersentralisasi di bawah ekonomi terencana. Pada saat itu, pendidikan tinggi di China berada di area yang sangat dikontrol ketat oleh pemerintah. Sebagai contoh, pendirian dari sebuah universitas harus disetujui oleh Kementerian Pendidikan; pimpinan universitas pun ditunjuk oleh pemerintah; dan mahasiswa pun diterima berdasarkan rencana pemerintah; dan pengaturan mengenai gelar akademis masih berada dalam pengaturan ketat pemerintah (Yutian dan Ping, 2009).<sup>139</sup>

Akan tetapi, pendidikan tinggi China mengalami reformasi berskala besar sejak pembukaan ekonomi China pada 1978. Pada tahun 1992, pemerintah China memperkenalkan 'Keputusan untuk memajukan perkembangan industri tersier', di mana pendidikan, yang dianggap sebagai barang publik di China, diklasifikasikan ke dalam industri jasa. Rencana industrialisasi pendidikan di China ini tentu

---

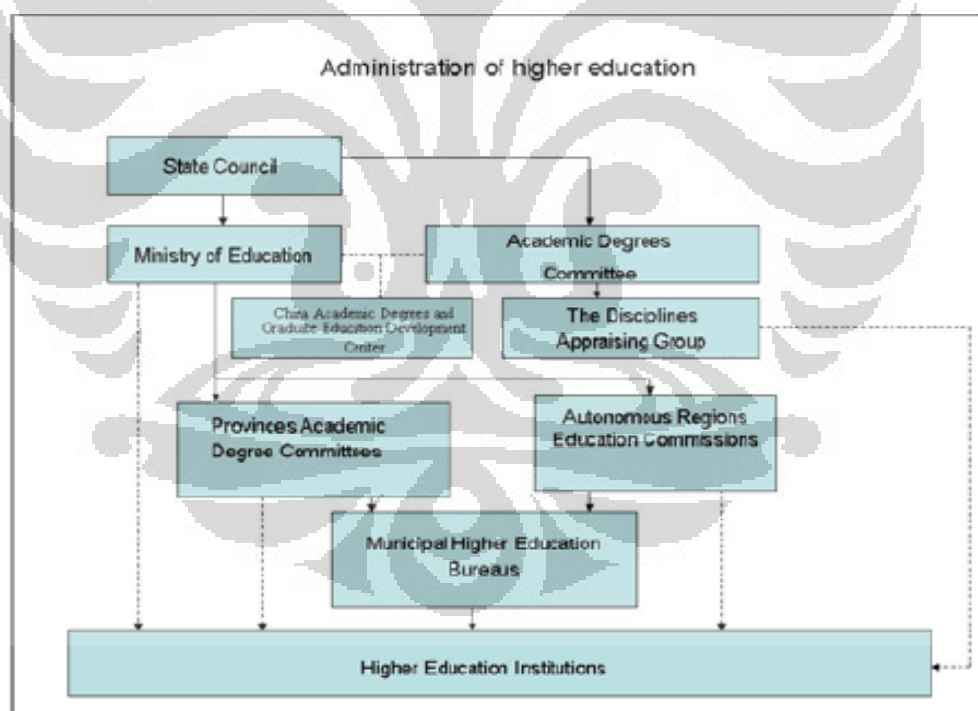
<sup>139</sup> S. Yutian dan Y. Ping, "Reform of China's Economic System with WTO accession and Its Impact on Tertiary Education", dalam P. Basu dan Y. Bandara (Eds.), *WTO Accession and Socio-Economic Development in China*, (2009), dalam Que Anh Dang, *Op. Cit.*, hlm. 33.



banyak mengundang perdebatan publik. Meski begitu, sektor pendidikan tinggi di China perlahan telah mengarah pada orientasi pasar dalam beberapa aspek. Ennew dan Fujia (2009) menggolongkan industrialisasi atau proses reformasi pendidikan di China ini ke dalam empat komponen, yaitu komersialisasi, desentralisasi, ekspansi dan marketisasi.<sup>140</sup>

Komersialisasi pada pendidikan tinggi di China mulai diperkenalkan saat pemerintah memperkenalkan sistem pembayaran uang kuliah pada awal tahun 1990-an, di mana pemerintah dan orang tua mahasiswa berbagi dalam penanggungungan biaya kuliah.<sup>141</sup> Sementara itu, desentralisasi pendidikan tinggi di China terjadi antara pertengahan tahun 1990-an ketika pengawasan terhadap sekitar 90 persen dari institusi pendidikan tinggi didelegasikan kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kota (lihat gambar 3.7)

**Gambar 3.7. Administrasi Pendidikan Tinggi di China**



Sumber: Finnish National Board of Education (2007) dalam Uwe Brandenburg dan Jiani Zhu, "Higher Education in China in The Light of Massification and Demographic Change: Lessons to be learned for Germany", *CHE*, (Oktober 2007), hlm. 23.

<sup>140</sup> C. Ennew dan Y. Fujia, "Foreign Universities in China: A Case Study", *European Journal of Education*, Vol. 44, No. 1, (2009) dalam Que Anh Dang, *Op. Cit.*, hlm. 33.

<sup>141</sup> Hal ini dapat dilihat sebagai perubahan signifikan karena antara tahun 1949 hingga 1988, pemerintah tidak memungut biaya perkuliahan. Mahasiswa pada saat itu justru diberikan bantuan dana dari pemerintah dan diberikan pekerjaan setelah mereka lulus dari perguruan tinggi.

Dari gambar di atas, terlihat bahwa terdapat kelompok universitas yang pengelolaannya berada langsung di bawah Kementerian Pendidikan China; ada yang berada di bawah pengelolaan kementerian lain; dan terdapat universitas yang berada di bawah pengelolaan pemerintah provinsi dan pemerintah kota. Sebagai hasil dari reformasi, sejak tahun 1995, Kementerian Pendidikan hanya mengawasi sekitar 107 universitas nasional kunci, yang sangat berorientasi pada riset dan ditargetkan untuk menjadi universitas kelas dunia, sehingga universitas-universitas tersebut berhak untuk mendapatkan dana khusus dari pemerintah dengan mekanisme yang kompetitif (Ennew & Fujia, 2009).

Setelah China menjadi anggota WTO, terdapat faktor eksternal yang mendorong liberalisasi pendidikan tinggi China, yaitu struktur WTO dan GATS, seperti tekanan yang besar bagi negara yang melakukan akses setelah Putaran Uruguay. Akan tetapi, China mampu memanfaatkan faktor eksternal ini untuk meningkatkan pencapaian dalam faktor pendorong internal. Serangkaian perubahan kebijakan yang dilakukan China di atas merupakan salah satu upaya bahwa jika menerapkan strategi, tindakan, prioritas dan kebijakan yang tepat dan jelas, agar liberalisasi pendidikan tinggi juga dapat membawa banyak keuntungan bagi negara berkembang.<sup>142</sup>

Setelah menjadi anggota WTO, ekspansi pada sistem pendidikan tinggi China juga dilakukan sebagai respon atas peningkatan permintaan terhadap kebutuhan pendidikan tinggi. Hal ini dapat dilihat dari tingkat pertumbuhan pendaftaran pendidikan tinggi, di mana terdapat pertumbuhan yang sangat signifikan antara tingkat pertumbuhan pendaftaran pada tahun 1990/91 dengan 2001/02 di China (lihat tabel 3.11).

---

<sup>142</sup> Yibin Wang, "Internationalization in Higher Education in China: A Practitioner's Reflection", *Higher Education Policy*, Vol. 21, (2008), hlm. 510.

**Tabel 3.11. Pertumbuhan Tingkat Pendaftaran Pendidikan Tinggi**

Negara	Jumlah Pendaftaran (dalam jutaan)		Kenaikan (%)	GER- 2001 (%)	GNP per kapita (US\$), 2001
	1990/91	2001/02			
Amerika Serikat	13,71	15,93	16,2	81	34.280
China	3,82	12,14	217,7	13	890
Jepang	2,90	3,97	36,8	49	35.610
India	4,95	10,58	113,6	11	460
Inggris	1,26	2,24	78,1	64	25.120
Perancis	1,70	2,03	19,4	54	22.730
Italia	1,45	1,85	27,7	53	19.390
Brazil	1,54	3,13	103,0	18	3.070
Indonesia	1,59	3,18	99,7	15	690
Filipina	1,71	2,47	44,3	31	1.030
Australia	0,49	0,87	79,1	65	19.900
Malaysia	0,12	0,56	358,9	27	3.330

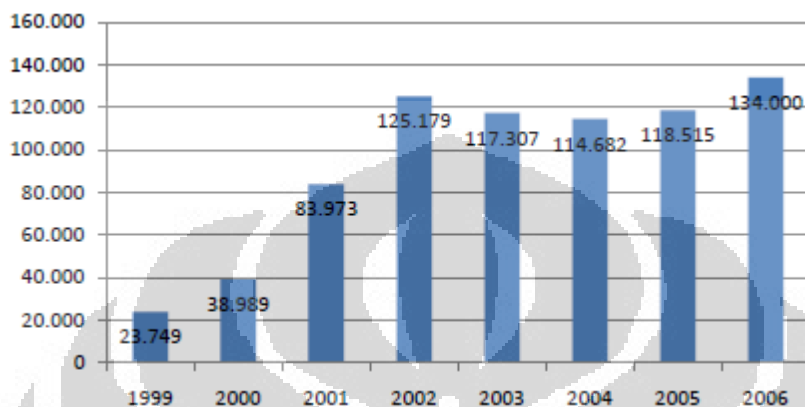
Sumber: Pawan Agarwal, "Higher Education in India: The Need for Change", *ICRIER Working Paper*, (2006) dalam "Trade in Education Services: A Consultation Paper on Higher Education in India and GATS: An Opportunity", hlm. 5

Untuk itu, banyak perguruan tinggi membuka kampus baru; sementara itu, institusi pendidikan yang lebih kecil cenderung bergabung untuk membentuk universitas yang multi-disiplin. Hal ini juga sekaligus mendorong marketisasi pendidikan tinggi di China dengan semakin berkembangnya institusi pendidikan tinggi swasta.<sup>143</sup> Keterbukaan sistem pendidikan tinggi China semakin terlihat ketika aksesinya China ke dalam WTO tahun 2001. Konsisten dengan komitmen liberalisasi pada jasa pendidikan tinggi yang dibuat China, salah satu implementasinya adalah dengan dikeluarkannya 'Regulasi Kerjasama Pendirian Sekolah Asing di China' pada tahun 2003. Regulasi ini mengizinkan pendirian institusi pendidikan tinggi asing yang bermitra dengan institusi China. Salah satu contohnya adalah pendirian *University of Nottingham Ningbo* pada tahun 2004.

<sup>143</sup> Institusi pendidikan swasta di China tetap berada di bawah pengawasan pemerintah pusat dan terdiri atas tiga jenis, yaitu institusi pendidikan tinggi swasta yang murni dioperasikan dan didanai oleh swasta; institusi pendidikan tinggi swasta yang didanai oleh swasta namun melekat pada universitas milik pemerintah (umumnya beroperasi dengan mekanisme korporasi, tetapi menggunakan reputasi dan sumber pengajaran universitas milik negara); serta institusi pendidikan tinggi yang merupakan transisi dari institusi milik negara menuju institusi swasta (lihat Que Anh Dang, *Op. Cit.*, hlm. 34).

Salah satu implikasi dari keterbukaan sistem pendidikan tinggi China setelah akses ke dalam WTO juga dapat dilihat dari jumlah mahasiswa China yang belajar di luar China, yang jumlahnya semakin meningkat (lihat gambar 3.8).

**Gambar 3.8. Jumlah Mahasiswa China di Luar Negeri**



Sumber: China Statistical Yearbook, (2007) dalam Que Anh Dang (2011).

Sejak sebelum akses China tahun 2001, jumlah mahasiswa China yang belajar di luar China sudah terbilang cukup besar. Akan tetapi, lonjakan jumlah mahasiswa yang belajar di luar negeri meningkat tajam pada tahun 2000-2002. Hal ini salah satunya disebabkan oleh komitmen liberalisasi pendidikan tinggi China yang tidak memberikan batasan apapun pada *mode 2 (consumption abroad)*. Dalam komitmen GATS, China tidak membatasi mahasiswa China yang hendak menuntut ilmu ke luar China. Selain itu, jumlah mahasiswa China yang belajar di luar China ini terbilang stabil pada periode 2002-2006. Hal ini salah satunya juga dapat disebabkan oleh ekspansi sistem pendidikan tinggi domestik China, termasuk program kemitraan dengan institusi pendidikan asing, yang sesuai dengan komitmen liberalisasi pendidikan tinggi China di GATS pada *mode 3* dan *mode 4*.

Adapun faktor pendorong internal dan faktor pendorong eksternal tersebut tersebut di atas kemudian mendorong China untuk mengambil posisi dan strategi seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, yaitu meliberalisasi sektor jasa pendidikan tinggi. Secara ringkas, faktor pendorong China dalam mengambil posisi dan strategi liberalisasi jasa pendidikan tinggi ini dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 3.12. Analisis Latar Belakang di balik Posisi dan Strategi China dalam Negosiasi Liberalisasi Pendidikan Tinggi di GATS (2001-2005)**

Faktor Internal	Faktor Eksternal
<p>Faktor internal ini didukung oleh kondisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Pertumbuhan ekonomi China yang pesat sehingga meningkatkan kebutuhan akan pendidikan tinggi;</li> <li>-Kapasitas pemerintah yang terbatas dalam mengimbangi kenaikan permintaan pendidikan tinggi;</li> <li>-Keinginan untuk memperbaiki kualitas dan kuantitas pendidikan tinggi China;</li> <li>-Upaya China untuk meningkatkan pencapaian di tingkat global dengan lebih banyak belajar dari institusi pendidikan tinggi asing;</li> <li>-Keuntungan ekonomi lebih besar yang akan diperoleh China dengan bergabung di WTO, membuat China bersikap lebih akomodatif terhadap tuntutan liberalisasi WTO, termasuk meliberalisasi sektor pendidikan tinggi.</li> </ul>	<p>Faktor eksternal ini didukung oleh kondisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Struktur WTO dan GATS (tekanan liberalisasi yang lebih besar terhadap negara yang menjadi anggota WTO setelah Putaran Uruguay; sulitnya menarik diri dari komitmen liberalisasi GATS; sistem GATS yang fleksibel; struktur WTO yang <i>member-driven</i> yang justru membuat hubungan asimetris antara negara maju dan berkembang dalam negosiasi di WTO semakin besar).</li> </ul>

Sumber: Kompilasi Penulis dari berbagai sumber.

## BAB IV

### KESIMPULAN

Sektor pendidikan, selama ini dianggap sebagai barang publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Akan tetapi, sejak GATS berlaku pada tahun 1995, hal ini membuat sektor pendidikan tinggi menjadi tidak berbeda dengan sektor perdagangan lainnya, yaitu dianggap sebagai industri jasa yang harus pula diliberalisasi. Berdasarkan perspektif negara maju, terutama negara eksportir pendidikan tinggi (seperti AS, Australia, dan Selandia Baru), tentu hal ini menjadi sesuatu yang dapat menguntungkan. Terlebih lagi hal ini didukung dengan fakta bahwa permintaan akan pendidikan tinggi yang semakin meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Akan tetapi, bagi negara berkembang, hal ini tentu menjadi kekhawatiran tersendiri karena pendidikan tinggi yang selama ini diatur pemerintah dan menjadi instrumen penting dalam pembangunan bangsa, kemudian menjadi diliberalisasi. Selain itu, negara berkembang juga merasa bahwa sektor jasa pendidikan tinggi hingga saat ini masih merupakan *comparative disadvantage* mereka, sehingga dikhawatirkan penyedia jasa pendidikan tinggi lokal tidak mampu bersaing secara kompetitif dengan penyedia jasa pendidikan tinggi asing dari negara maju. Oleh sebab itu, sektor pendidikan tinggi masih menjadi salah satu sektor dengan komitmen liberalisasi paling sedikit di dalam GATS.

China adalah salah satu negara berkembang yang memiliki pasar pendidikan tinggi terbesar dan merupakan importir pendidikan tinggi terbesar di dunia. Di tengah kekhawatiran banyak negara berkembang untuk berkomitmen dengan GATS di sektor pendidikan tinggi, setelah menjadi anggota WTO pada tahun 2001, China menjadi salah satu negara yang berkomitmen pada kelima sektor pendidikan dalam GATS, termasuk pendidikan tinggi. Sebelum reformasi ekonomi pada tahun 1978, sistem pendidikan tinggi di China sangat dikontrol ketat oleh pemerintah pusat. Akan tetapi, sejak reformasi 1978, telah dimulai beberapa langkah bertahap menuju liberalisasi pendidikan tinggi, seperti komersialisasi, desentralisasi, ekspansi, dan marketisasi yang dimulai sejak awal dekade 1990-an.

Pada negosiasi GATS sektor pendidikan tinggi, China mengambil posisi sebagai negara berkembang dengan komitmen liberalisasi pada semua sektor pendidikan, termasuk pendidikan tinggi. China mulai memasuki negosiasi GATS pada saat Putaran Doha baru berlangsung yaitu pada akhir tahun 2001. Pada saat itu, negosiasi dalam GATS telah mencapai tahap formula. Pada tahap formula, strategi China sebagai negara anggota baru lebih bersifat integratif, kooperatif, dan akomodatif. China berusaha menunjukkan citra sebagai anggota yang bertanggung jawab dan mendukung kemajuan negosiasi. Hal ini sesuai dengan prinsip diplomasi China, yaitu *peaceful development*, *harmonious world*, *mutual benefit*, dan *win-win situation*. Pada saat negosiasi mulai memasuki tahap detil, China masih mengambil strategi integratif, tetapi agak defensif. Hal ini dapat terlihat dari tidak adanya perubahan komitmen China pada saat awal aksesinya hingga September 2005, terlepas adanya permintaan akses pasar yang lebih besar yang diutarakan negara maju, seperti AS. China cukup cerdas untuk memenuhi tuntutan liberalisasi yang begitu besar pada banyak sektornya saat aksesi ke WTO, dengan meliberalisasi keseluruhan sektor. Akan tetapi, pada saat yang bersamaan, China memanfaatkan prinsip fleksibilitas dalam GATS, untuk menerapkan serangkaian batasan pada komitmen liberalisasi tersebut.

Dalam aspek koalisi, di dalam negosiasi GATS sektor pendidikan tinggi, China cenderung bertindak independen, baik pada tahap detil maupun formula. Hal ini disebabkan karena sikap China meliberalisasi sektor pendidikan tinggi berbeda dengan sikap negara berkembang pada umumnya yang cenderung protektif. Selain itu, China juga tidak mendukung liberalisasi total dalam sektor pendidikan tinggi seperti negara maju. Oleh sebab itu, China memposisikan diri di kutub tengah, yaitu selaras dengan peraturan dan tujuan dalam WTO. Sementara itu, dalam aspek interaksi subjektif dinamis, pada tahap formula, China yang merupakan anggota baru WTO masih cenderung mempelajari situasi dan aturan main dalam negosiasi. Semua negosiasi China dalam WTO berada di bawah tanggung jawab Kementerian Perdagangan China. Pada tahap detil, China sudah mulai meningkatkan kemampuan negosiasi dalam WTO dan koordinasi lintas departemen terhadap isu dalam WTO telah mulai dilakukan. Hal ini membuat

negosiator China mampu memiliki informasi dan pemahaman isu yang cukup baik dalam negosiasi di dalam WTO.

Strategi dan posisi yang diambil China dalam negosiasi liberalisasi pendidikan tinggi di dalam GATS tersebut tidak lepas dari faktor pendorong internal dan eksternal. Faktor internal China mengambil posisi meliberalisasi sektor pendidikan tinggi ini didukung oleh beberapa kondisi, yaitu seperti pertumbuhan ekonomi China yang pesat sehingga meningkatkan kebutuhan akan pendidikan tinggi; kapasitas pemerintah yang semakin terbatas dalam mengimbangi kenaikan permintaan pendidikan tinggi; keinginan China untuk memperbaiki kualitas dan kuantitas sistem pendidikan tinggi China; upaya China untuk meningkatkan pencapaian di tingkat global dengan lebih banyak belajar dari institusi pendidikan tinggi asing; dan keuntungan ekonomi lebih besar yang akan diperoleh China dengan bergabung di WTO, membuat China bersikap lebih akomodatif terhadap tuntutan liberalisasi WTO, termasuk meliberalisasi pendidikan tinggi.

Sementara itu, faktor pendorong eksternal didukung oleh beberapa kondisi, seperti struktur WTO dan GATS yang ternyata dapat mempengaruhi kebijakan China untuk meliberalisasi sistem pendidikan tinggi, yaitu adanya tekanan liberalisasi yang lebih besar terhadap negara yang menjadi anggota WTO setelah Putaran Uruguay; sulitnya menarik diri dari komitmen liberalisasi yang sudah dibuat dalam GATS; sistem GATS yang fleksibel dan struktur WTO yang *member-driven* yang justru semakin memperbesar hubungan asimetris negara maju dan berkembang dalam WTO.

Keputusan China yang terbilang berani untuk meliberalisasi sistem pendidikan tinggi China dilakukan dengan pertimbangan jangka panjang dan langkah persiapan yang cukup matang. China mampu memanfaatkan faktor eksternal ini untuk sekaligus meningkatkan pencapaian dalam faktor pendorong internal. Hal ini menyebabkan dalam hal kemitraan dengan institusi pendidikan asing, China memiliki *power* bahkan kontrol lebih terhadap mitra asing karena China memiliki kapasitas riset dan sumber daya lebih besar yang dapat ditawarkan kepada mitranya. China pun memiliki agenda yang lebih jelas untuk memajukan sistem pendidikan tingginya mengarah pada pendidikan yang berkelas



dunia. Adapun rekomendasi penulis untuk sikap China pada negosiasi pendidikan tinggi di kemudian hari adalah China lebih baik tetap mempertahankan sikap defensif dalam merespon permintaan pembukaan akses pasar yang lebih besar. Hal ini perlu dilakukan untuk menunggu keseriusan komitmen liberalisasi dari negara lain, termasuk negara maju yang selama ini mendorong liberalisasi tetapi justru tidak memiliki komitmen dalam pendidikan tinggi, seperti AS.

Sementara itu, rekomendasi bagi Indonesia, meskipun sebagai sesama negara berkembang, sebaiknya tetap mempertahankan sikap untuk tidak meliberalisasi sektor jasa pendidikan tingginya. Hal ini dikarenakan terdapat situasi dan kondisi berbeda yang dialami China dan Indonesia, seperti perbedaan *power* dalam melakukan negosiasi internasional. Sebagai *middle power*, China cenderung dapat bergerak secara independen dalam mengambil sikap dalam negosiasi internasional; berbeda jika dibandingkan dengan negara berkembang lainnya, seperti Indonesia, yang cenderung bergerak secara kolektif bersama organisasi regional, seperti ASEAN. Adapun hal yang perlu Indonesia pelajari dari China adalah keseriusan pemerintahnya untuk menyusun tujuan dan rencana reformasi sistem pendidikan tinggi melalui serangkaian regulasi guna meningkatkan kualitas dan akses sistem pendidikan tinggi. Hal ini perlu dilakukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional, yang pada akhirnya juga dapat meningkatkan daya saing Indonesia di tingkat global.

## DAFTAR PUSTAKA

### **BUKU**

- Basir, Sajitha. 2007. *Trends in International Trade in Higher Education: Implications and Options for Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank.
- Basu, P. dan Y. Bandara (Eds.). 2009. *WTO Accession and Socio-Economic Development in China*. Chandos Publishing.
- Becker, Joachim dan Wolfgang Blaas. 2007. *Strategic Arena Switching In International Trade Negotiations*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Berridge, G.R. 1995. *Diplomacy: Theory and Practice*. Hertfordshire: Prentice Hall.
- Bohm et.al., A. 2004. *Vision 2020: Forecasting International Student Mobility – A UK Perspective*. London: British Council.
- Couloumbis, Theodore A. dan James H. Wolfe. 1986. *Introduction to International Relations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dunkley, G. 2004. *Free Trade: Myth, Reality and Alternatives*. London: Global Issues.
- Epstein, Debbie, et.al (eds.). 2007. *World Yearbook of Education 2008: Geographies of Knowledge, Geometries of Power: Framing the Future of Higher Education*. New York: Routledge.
- Hartmann, E. dan C. Scherrer. 2003. *Negotiations on Trade in Services-The Position of the Trade Unions on GATS*. Jenewa: Friedrich Ebert Stiftung.
- Hoekman, Bernard dan Michael Kosteci. 2001. *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Irawan, Prasetya, M.Sc. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Kaufmann, Johan, 1988. *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis. 2nd Revised Edition*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Neuman, Lawrence. 2004. *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Pearson Education Inc.
- Odell, John S (Eds.). 2006. *Negotiating Trade: Developing Countries in the WTO and NAFTA*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pease. Kelly Kate S. 2000. *International Organizations: Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*. New Jersey: Prentice Hall.
- Reis, Ronald. A. 2009. *Global Organizations: The World Trade Organizations*. New York: Chelsea House.
- Saner, Raymond. 2000. *The Expert Negotiator*. The Hague: Kluwer Law Publisher.

- Serra, Narcis dan Joseph E. Stiglitz. 2008. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards A New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sutherland, Peter et.al. 2005. *The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millennium*. Jenewa: WTO.
- Trow, M. 1973. *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. New York: Carnegie Commission on Higher Education.
- Vlk, Aleš. 2006. *Higher Education and GATS: Regulatory Consequences and Stakeholders' Responses*. Enschede: CHEPS/UT.
- WTO. 2005. *A Handbook on the GATS Agreement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WTO. 2011. *Understanding the WTO. 5th Edition*. Jenewa: WTO Publications.

### **JURNAL**

- Altbach, Philip G. dan Jane Knight, "The Internalization of Higher Education: Motivations and Realities", *Journal of Studies in International Education*, (2007).
- Ennew, C. dan Y. Fujia, "Foreign Universities in China: A Case Study", *European Journal of Education*, Vol. 44, No. 1, (2009).
- Knight, Jane, "Trade Talk: An Analysis of the Impact of Trade Liberalization and the General Agreement on Trade in Services on Higher Education", *Journal of Studies in International Education*, (2002).
- Mattoo, Aaditya, "China's Accession to the WTO: The Services Dimension", *Journal of International Economic Law*, Vol. 6, No.2, (2003).
- Mundy, K. dan M. Iga, "Hegemonic Exceptionalism and Legitimizing Bet-Hedging: Paradoxes and Lessons from the US and Japanese Approaches to Education Services under the GATS", *Globalisation, Societies, and Education*, Vol. 1, No. 3 (2003).
- Prime, Penelope B., "China Joins the WTO: How, Why and What Now?", *Business Economics*, Vol. XXXVII, No. 2, (April 2002)
- Raychaudhuri, Ajitava dan Prabir De, "Barriers on Trade in Higher Education Services: Empirical Evidence from Asia-Pacific Countries", *Asia-Pacific Trade and Investment Review*, Vol. 3, No.2, (Desember 2007)
- Sampson, Gary, "The World Trade Organisation After Seattle", *World Economy* Vol. 23 No. 9, (2000).
- Saner, Raymond dan Sylvie Fasel, "Negotiating Trade in Educational Services within the WTO/GATS Context", *Aussenwirtschaft*, Vol. 59, (2003).
- Van der Wende, Marijk C., "Globalisation and Access to Higher Education", *Journal of Studies in International Education*, (2003).
- Verger, Antoni, "GATS and Higher Education: State of Play of the Liberalization

Commitments, *Higher Education Policy*, Vol. 22, (2009).

Wang, Xiaoyang dan Fazal Rizvi, “WTO/GATS and Issues of Trade and Cooperation in Chinese Higher Education”, *Journal of Cambridge Studies*, Vol. 1, No. 1, (Maret 2006).

Wang, Yibin, “Internationalization in Higher Education in China: A Practitioner’s Reflection”, *Higher Education Policy*, Vol. 21, (2008).

Woods, Ngaire dan Amrita Narlikar, “Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank”, *International Social Science Journal*, Vol. 53, No. 170 (2001).

### **Report dan Artikel**

Adlung, Rudolf, “Services Liberalization from A WTO/GATS Perspective: In Search of Volunteers”, dalam *WTO Economic Research and Statistics Division*, (Februari 2009).

Brandenburg, Uwe dan Jiani Zhu, “Higher Education in China in The Light of Massification and Demographic Change: Lessons to be learned for Germany”, dalam *CHE*, (Oktober 2007).

Brown, Ed, Jonathan Cloke dan Mansoor Ali, “How We Got Here: The Road to GATS”, dalam *Progress in Development Studies*, (2008).

Chen, Z., “The Impact of Joining WTO on Education and Our Strategies”, dalam *China Education Daily*, (Januari 2002).

Francois, J. dan I. Woodton, “Market Structure, Trade Liberalisation and the GATS”, dalam *Centre for International Economic Studies*, (2000).

Huang, Futao, “Qualitative Enhancement and Quantitative Growth: Changes and Trends of China’s Higher Education”, dalam *Higher Education Policy*, (2005).

D. Bruce Johnstone, “The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms, dalam *The World Bank*.

Knight, Jane, “The Impact of Trade Liberalization on Higher Education: Policy Implications”, dalam *The Observatory on Borderless Higher Education*, (September 2002).

Knight, Jane, “Trade in Higher Education Services: The Implications of GATS”, dalam *The Observatory on Borderless Higher Education*, (Maret 2002).

Knight, Jane, “GATS, Trade and Higher Education: Perspective 2003-Where are we?”, dalam *The Observatory on Borderless Higher Education*, (Mei 2003).

Knight, Jane, “Higher Education Crossing Borders: A Guide to the Implementations of the General Agreement on Trade in Services (GATS) for Cross-border Education”, dalam *Commonwealth of Learning UNESCO*, (2006).

- McBurnie, G., dan C. Ziguras, "Trends and Future Scenarios in Programme and Institution Mobility across Borders", dalam *Higher Education to 2030*, Volume 2, OECD, (2009).
- OECD, "The Growth of Cross-Border Education, dalam *Education Policy Analysis*, (2002).
- OECD dan CERI, "Higher Education to 2030: Globalisation", Vol. 2, (2009),
- Patel, Mayur, "New Faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision Making in the WTO", dalam *GEG Working Paper Series*, WP33, (2007).
- Robertson, Susan L., "Globalisation, GATS and Trading in Education Service", dalam *Centre for Globalisation, Education and Societies*, (Bristol: 2006).
- United States General Accounting Office (GAO), "World Trade Organization: Analysis of China's Commitments to Other Members", dalam *Report to Congressional Committees*, (2002).
- Verger, Antoni, "GATS, Privatization and Education: When Education becomes a marketable commodity", dalam *Education International* (2005).
- Wang, Xiaoxin, "Doha Round: China Considers both Developing and Developed Countries' Interests", dalam *Financial Times*, (2007).
- Wang, Zhen, "China's Schedule of Commitments under the GATS: Status Quo and Prospect", dalam *China's Department of WTO Affairs, Ministry of Commerce*, (2004).
- Wang, Zhen, "China's Experience of WTO Services Rules Negotiations", dalam *APEC Workshop on WTO Rules Negotiation on Trade in Services*, (2006).
- Zhou, Nazhao, "International Education in Systemic Educational Reforms: The Chinese Case and Lessons Learned from an International Perspective", dalam *APER Conference 2006*, (Hong Kong: 2006).
- "Elements Required for the Completion of the Services Negotiations", dalam *WTO Council for Trade in Services Special Session*, (Juli 2008).
- "The State of Play in the GATS Negotiations: Are Developing Countries Benefiting?", dalam *South Centre Policy Brief*, No. 20, (2009).
- "Tools for Multilateral Trade Negotiations on Trade In Services", dalam *UNCTAD Commercial Diplomacy Programme*, (Jenewa: April 2000).
- "Trade in Education Services: A Consultation Paper on Higher Education in India and GATS: An Opportunity", dalam *Trade Policy Division Department of Commerce Government of India*.

## **INTERNET**

- Cheng, Leonard K., "China's Economic Benefits from Its WTO Membership", diakses dari [http://www.bm.ust.hk/~ced/nw\\_benefit.htm](http://www.bm.ust.hk/~ced/nw_benefit.htm).
- De Lisle, Jacques, "Soft Power in a Hard Place: China, Taiwan, Cross-Strait

- Relations and U.S. Policy”, diakses dari <http://www.fpri.org/orbis/5404/delisle.chinataiwan.pdf>.
- Hard, Ian, “Theorizing International Organizations: Choices and Methods in the Study of International Organizations”, diakses dari [http://www.journal-iostudies.org/sites/journal-iostudies.org/files/JIOSfinal\\_3.pdf](http://www.journal-iostudies.org/sites/journal-iostudies.org/files/JIOSfinal_3.pdf).
- Huang, Zhixiong, “Doha Round and China’s Multilateral Diplomacy”, diakses dari [http://www.siis.org.cn/Sh\\_Yj\\_Cms/Mgz/200802/2008928112847LJML.PDF](http://www.siis.org.cn/Sh_Yj_Cms/Mgz/200802/2008928112847LJML.PDF)
- Iragorri, Alexandra Garcia, ”Negotiations in International Relations”, diakses dari [http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/19/5\\_negotiation%20in%20international%20relations.pdf](http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/19/5_negotiation%20in%20international%20relations.pdf)
- Li, Xiaobin dan Linbin Zhao, “WTO and Chinese Higher Education”, hlm. 12, diakses dari [http://www.isatt.org/ISATT-papers/ISATT-papers/Li\\_WTOandChineseHigherEducation.pdf](http://www.isatt.org/ISATT-papers/ISATT-papers/Li_WTOandChineseHigherEducation.pdf)
- Que, Anh Dang, “Internationalisation of Higher Education: China and Vietnam: from importers of education to partners in cooperation”, [http://studenttheses.cbs.dk/bitstream/handle/10417/2017/que\\_anh\\_dang.pdf?sequence=1](http://studenttheses.cbs.dk/bitstream/handle/10417/2017/que_anh_dang.pdf?sequence=1)
- Robertson, Susan L., Xavier Bonai, dan Roger Dale, “GATS and the Education Service Industry: The Politics of Scale and Global Reterritorialization”, diakses dari [http://webs2002.uab.es/\\_cs\\_gr\\_saps/publicacions/bonai/GATS%20a%20CER.pdf](http://webs2002.uab.es/_cs_gr_saps/publicacions/bonai/GATS%20a%20CER.pdf).
- Robinson, David, “GATS and Education Services: The Fallout From Hong Kong”, diakses dari <http://firgoa.usc.es/drupal/node/30341>.
- Huang, Zhixiong, “Doha Round and China’s Multilateral Diplomacy”, diakses dari [http://www.siis.org.cn/Sh\\_Yj\\_Cms/Mgz/200802/2008928112847LJML.PDF](http://www.siis.org.cn/Sh_Yj_Cms/Mgz/200802/2008928112847LJML.PDF)
- Verger, Antoni, “Measuring Educational Liberalisation: A Global Analysis of GATS”, hlm.7, diakses dari [http://educationanddevelopment.files.com/2008/05/gse\\_edugats\\_final.pdf](http://educationanddevelopment.files.com/2008/05/gse_edugats_final.pdf)
- Yang, Rui, “International Organization and Asian Higher Education: The Case of China”, <http://gshe.international.wisc.edu/wp-content/uploads/2011/02/yang.pdf>
- Zhang, Tuoseng, “China In New Phase of World Integration”, diakses dari [http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2007-10/17/content\\_6182330.htm](http://www.chinadaily.com.cn/opinion/2007-10/17/content_6182330.htm)
- “Basic Information on GATS”, diakses dari [http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global\\_forum/gats\\_he/basics\\_gats.shtml](http://www.unesco.org/education/studyingabroad/highlights/global_forum/gats_he/basics_gats.shtml)
- “China’s Commerce Minister Says Further Reform Should Be Mutual”, diakses

dari [http://www.chinahearsay.com/chinas-commerce-minister-says-further-reform-should-be-mutual/#identifier\\_0\\_9527](http://www.chinahearsay.com/chinas-commerce-minister-says-further-reform-should-be-mutual/#identifier_0_9527).

“General Agreement on Trade in Services”, diakses dari [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/26-gats\\_01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm)

“Komitmen Negara WTO pada Sektor Pendidikan di bawah GATS”, diakses dari [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm).

“Project 985”, diakses dari <http://www.ed.ac.uk/about/edinburgh-global/partnerships/region/focus-china/resources-information/universities-china/project-985>.

“Statistical Communiqué on National Educational Development in 2001 Ministry of Education”, diakses dari [http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe\\_2832/200907/49941.html](http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_2832/200907/49941.html)

“What Is China Hoping to Achieve with Its Peaceful Development Slogan?”, diakses dari <http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/China%20and%20Peaceful%20Development%20Essay.pdf>.

## LAMPIRAN

### LAMPIRAN 1. Komitmen Anggota WTO dalam Sektor Jasa Pendidikan di bawah GATS

#### Member / Sector Matrix Report

#### 05. Educational Services

- 05.A. Primary Education Services
- 05.B. Secondary Education Services
- 05.C. Higher Education Services
- 05.D. Adult Education
- 05.E. Other Education Services
- HC - Horizontal Commitments

Members	05.A.	05.B.	05.C.	05.D.	05.E.	Total
<u>Albania</u>	X	X	X	X		4
<u>Armenia</u>			X	X		2
<u>Australia</u>		X	X		X	3
<u>Austria</u>	X	X		X		3
<u>Bulgaria</u>	X	X		X		3
<u>Cambodia</u>			X	X	X	3
<u>Cape Verde</u>		X	X	X	X	4
<u>China</u>	X	X	X	X	X	5
<u>Congo RP</u>			X			1
<u>Costa Rica</u>	X	X	X			3
<u>Croatia</u>		X	X	X	X	4
<u>Czech Republic</u>	X	X	X	X	X	5
<u>Estonia</u>	X	X	X	X	X	5
<u>European Community</u>	X	X	X	X		4
<u>FYR Macedonia</u>	X	X	X	X	X	5
<u>Gambia</u>	X			X	X	3
<u>Georgia</u>	X	X	X	X		4
<u>Ghana</u>		X			X	2
<u>Haiti</u>				X		1
<u>Hungary</u>	X	X	X	X		4
<u>Jamaica</u>	X	X	X			3
<u>Japan</u>	X	X	X	X		4
<u>Jordan</u>	X	X	X	X	X	5
<u>Kyrgyz Republic</u>	X	X	X	X		4
<u>Latvia</u>	X	X	X	X		4
<u>Lesotho</u>	X	X	X	X	X	5
<u>Liechtenstein</u>	X	X	X	X		4
<u>Lithuania</u>	X	X	X	X		4
<u>Mali</u>				X		1



<u>Mexico</u>	X	X	X		X	4
<u>Moldova</u>	X	X	X	X	X	5
<u>Nepal</u>			X	X	X	3
<u>New Zealand</u>	X	X	X			3
<u>Norway</u>	X	X	X	X	X	5
<u>Oman</u>	X	X	X	X		4
<u>Panama</u>	X	X	X			3
<u>Poland</u>	X	X	X	X		4
<u>Rwanda</u>				X		1
<u>Saudi Arabia</u>	X	X	X	X	X	5
<u>Sierra Leone</u>	X	X	X	X	X	5
<u>Slovak Republic</u>	X	X	X	X	X	5
<u>Slovenia</u>		X	X	X		3
<u>Switzerland</u>	X	X	X	X		4
<u>Chinese Taipei</u>		X	X	X	X	4
<u>Thailand</u>	X	X		X		3
<u>Tonga</u>	X	X	X	X	X	5
<u>Trinidad and Tobago</u>			X		X	2
<u>Turkey</u>	X	X	X		X	4
<u>Ukraine</u>	X	X	X	X	X	5
<u>USA</u>				X	X	2
<u>Viet Nam</u>		X	X	X	X	4
<b>Total</b>	35	41	42	41	26	

Sumber: [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm), diakses pada 12 Juni 2012 pukul 22.12 WIB.