

## HAK ATAS PENDIDIKAN SEBAGAI HAK ASASI MANUSIA DAN IMPLEMENTASINYA DALAM PERSPEKTIF PROVINSI NANGGROE ACEH DARUSSALAM (NAD)<sup>1</sup>

Satya Arinanto<sup>2</sup>

*Menurut penulis ini, hak atas pendidikan merupakan sebagian dari hak asasi manusia. Pendapat tersebut dikaitkan dengan ketentuan dalam Deklarasi Hak Asasi Manusia Sejagat. Analisis yang disampaikan dalam artikel ini disandarkan pada pengaturan hukum positif di Indonesia*



### A. Pengantar

Dalam konteks peringatan 53 tahun *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) yang diselenggarakan pada hari ini, patut dicatat bahwa hak atas pendidikan merupakan salah satu hak asasi manusia

---

<sup>1</sup> Disampaikan dalam Seminar Sehari dengan tema "Upaya dan Strategi Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Bagi Peserta Didik Sekolah Dasar Sampai Sekolah Lanjutan Atas di Aceh" yang diselenggarakan oleh Unit Kajian Hukum Humaniter dan Hak Asasi Manusia, Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Darussalam, Banda Aceh, 10 Desember 2001.

<sup>2</sup> Staf Pengajar dan Wakil Dekan Bidang Pendayagunaan Sistem Informasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia; dan Mantan Plt. Deputy Bidang Hukum dan Perundang-undangan pada Kantor Menteri Negara Urusan Hak Asasi Manusia RI di Jakarta.

(HAM) yang bersifat universal. Pasal 26 UDHR antara lain menyatakan sebagai berikut:<sup>3</sup>

- 1) Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.
- 2) Education shall be directed to the full development of the human personality and to the strengthening of respect for human rights and fundamental freedoms. It shall promote understanding, tolerance and friendship among all nations, racial or religious groups, and shall further the activities of the United Nations for the maintenance of peace.
- 3) Parents have a prior right to choose the kind of education that shall be given to their children.

Dari terjemahan bebas atas Pasal 26 UDHR tersebut, dapat disimpulkan pokok-pokok sebagai berikut:

1. Bahwa tiap-tiap orang berhak atas pendidikan. Pendidikan harus bebas biaya, terutama untuk tingkat pendidikan dasar. Pendidikan dasar bersifat wajib; sedangkan pendidikan teknis dan profesional harus dimungkinkan untuk didapatkan; dan pendidikan tinggi harus dapat diakses oleh semua orang berdasarkan manfaat.
2. Pendidikan harus diarahkan kepada pengembangan penuh dari kepribadian manusia dan ke arah penguatan penghormatan terhadap HAM dan kebebasan-kebebasan dasar. Ia harus memajukan pemahaman, toleransi dan persahabatan di antara semua bangsa, kelompok-kelompok ras dan agama, dan juga memajukan aktivitas-aktivitas Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk memelihara perdamaian.
3. Para orang tua memiliki hak untuk memilih terlebih dahulu macam pendidikan yang akan diberikan kepada anak-anak mereka.

Hak atas pendidikan merupakan salah satu jenis HAM yang termasuk dalam generasi HAM yang kedua. Sebagaimana tradisi normatif

---

<sup>3</sup> Burns H. Weston, Richard A. Falk, dan Anthony D'Amato, *Basic Documents in International Law and World Order* (St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1990), hal. 300.

lainnya, tradisi HAM juga merupakan produk dari masanya. Hal ini merefleksikan proses kelanjutan sejarah dan perubahan-perubahan yang – pada saat pertama dan sebagai akibat dari pengalaman kumulatif – membantu untuk memberikannya substansi dan bentuk.

Dengan diinspirasi oleh Revolusi Perancis, ahli hukum Perancis Karel Vassak membagi HAM menjadi tiga generasi: (1) generasi pertama adalah hak-hak sipil dan politik (*liberte*); (2) generasi kedua adalah hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (*egalite*); dan generasi ketiga mencakup hak-hak solidaritas (*fraternite*).<sup>4</sup> Generasi kedua ialah yang tergolong dalam hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya; yang di dalam UDHR mencakup Pasal 22-27. Dan hak atas pendidikan termasuk salah satu dari pasal ini.

Disamping ketentuan dalam Pasal 26 UDHR tersebut, terdapat pula beberapa deklarasi dan berbagai konvensi global dan regional dalam bidang pendidikan. Dokumen yang pertama ialah *Declaration of Geneva*, yang disetujui oleh Liga Bangsa-Bangsa pada tahun 1924. Deklarasi tersebut memberikan latar belakang terhadap perumusan *Declaration of the Rights of the Child* pada tahun 1959.<sup>5</sup>

Selanjutnya dapat dikemukakan eksistensi *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* yang mengandung berbagai ketentuan dasar tentang pendidikan sebagai HAM dalam tingkat global. Kemudian ada pula *UNESCO Convention Against Discrimination in Education* (1960) yang memperkuat prinsip-prinsip yang tercantum dalam UDHR, yakni non-diskriminasi dan pernyataan bahwa setiap orang berhak atas pendidikan.<sup>6</sup>

Konvensi yang tergolong akhir-akhir ini dikeluarkan ialah *Convention of the Rights of the Child* (1989). Bagian Mukadimahnya merujuk kepada UDHR dan kedua *International Covenant on Human Rights*. Ia menggantikan *Declaration on the Rights of the Child*. Dokumen lainnya adalah *The First Protocol to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* yang merupakan dokumen pertama yang mengatur pula masalah pendidikan setelah UDHR

---

<sup>4</sup> Richard Pierre Claude dan Burns H. Weston, *Human Rights in the World Community, Issues and Action* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992), hal. 18.

<sup>5</sup> Pentti Arajärvi, "Article 26", dalam Gudmundur Alfredsson dan Asbjørn Eide, eds., *The Universal Declaration of Human Rights, A Common Standard of Achievement* (The Hague: Kluwer Law International, 1999), hal. 556.

<sup>6</sup> *Ibid.*



yang mengikat secara internasional. Ketentuan lainnya yang relevan adalah *European Social Charter* 1961.<sup>7</sup>

Selanjutnya dapat dikemukakan pula dokumen-dokumen lainnya seperti *American Convention on Human Rights* 1969, yang menjalankan Pasal 26 untuk memberlakukan realisasi penuh hak-hak ekonomi, sosial, pendidikan, ilmu pengetahuan dan budaya yang secara implisit ditetapkan dalam *Charter of the Organization of American States*. Dalam prakteknya, hal ini sangat berkaitan dengan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Terakhir, dapat dikemukakan pula adanya *Protocol of San Salvador* (1988), yang merupakan dokumen terpenting yang mengatur tentang hak atas pendidikan dalam sistem HAM Amerika. Sedangkan dokumen regional lainnya adalah *African Charter on Human and People's Rights* (1981).<sup>8</sup>

## B. Pengaturan dalam Hukum Positif Indonesia

Jika kita melakukan penelusuran terhadap hukum positif Indonesia, akan tampaklah bahwa bidang pendidikan sebenarnya telah diatur secara rinci dalam berbagai bentuk peraturan. Ketentuan yang paling mendasar tentunya adalah Pasal 31 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, yang menegaskan sebagai berikut:<sup>9</sup>

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.
- (2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan dalam ayat (1) tersebut adalah sejalan dengan berbagai perjanjian internasional yang mengatur tentang hak atas pendidikan. Sedangkan ketentuan ayat (2) tersebut selama 12 (dua belas) tahun terakhir ini telah diwujudkan pengaturannya dengan Undang-Undang (UU) Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional.<sup>10</sup>

Disamping ketentuan yang termaktub dalam UUD 1945 dan UU Nomor 2 Tahun 1989 tersebut, pelaksanaan kegiatan pendidikan di

<sup>7</sup> *Ibid.*, hal. 556 – 557.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 557.

<sup>9</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999), hal. 9.

<sup>10</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional*, UU Nomor 2 Tahun 1989, LN Nomor 6 Tahun 1989, TLN Nomor 3390.

Indonesia selama ini diatur pula dalam berbagai Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), Instruksi Presiden (Inpres), Keputusan Menteri (Kepmen), Keputusan Bersama Menteri, Keputusan Direktur Jenderal (Keputusan Dirjen), dan Surat Edaran Direktur Jenderal (SE Dirjen), dan berbagai Peraturan Daerah (Perda).

Menurut pengamatan penulis, berbagai bentuk dan jenis peraturan tersebut sebenarnya sudah cukup memadai untuk mengatur dunia pendidikan di Indonesia. Namun demikian, diperlukan penelitian secara lebih mendalam mengapa selama ini timbul pandangan bahwa dunia pendidikan di Indonesia secara keseluruhannya dinilai kurang responsif dalam menghadapi perkembangan jaman. Hal ini telah lama menimbulkan sorotan dan kecaman terhadap para pelaku dalam bidang pendidikan.

### **C. Beberapa Permasalahan Pendidikan di Provinsi NAD**

Dalam bagian ini perkenalkanlah penulis merujuk kepada tema utama seminar pada hari ini, yakni masalah pendidikan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Masalah ini akhir-akhir ini disoroti cukup seksama karena adanya pandangan bahwa selama 43 tahun usia predikat Daerah Istimewa disandang oleh Aceh, – atau hampir sepuluh tahun bedanya dengan usia UDHR – di mana salah satu keistimewaannya adalah bidang pendidikan, ternyata mutu, kualitas, dan kuantitas pendidikannya telah tertinggal jauh dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya.

Keistimewaan dalam bidang pendidikan ini antara lain juga ditegaskan dalam UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Dalam UU tersebut ditegaskan bahwa penyelenggaraan keistimewaan meliputi: (a) penyelenggaraan kehidupan beragama; (b) penyelenggaraan kehidupan adat; (c) penyelenggaraan pendidikan; dan (d) peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah.<sup>11</sup>

Ketentuan tentang penyelenggaraan keistimewaan dalam bidang pendidikan ditegaskan sebagai berikut:<sup>12</sup>

- (1) Pendidikan di Daerah diselenggarakan sesuai dengan Sistem Pendidikan Nasional.

---

<sup>11</sup> Lihat Pasal 3 ayat (2) UU Nomor 44 Tahun 1999.

<sup>12</sup> Lihat Pasal 8 ayat (1), (2), dan (3) UU Nomor 44 Tahun 1999.

- (2) Daerah mengembangkan dan mengatur berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam.
- (3) Daerah mengembangkan dan mengatur Lembaga Pendidikan Agama Islam bagi pemeluknya di berbagai jenis, jalur, dan jenjang pendidikan.

Keistimewaan bidang pendidikan ini lebih dipertegas lagi di dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nangroe Aceh Darussalam. Hal ini antara lain tercermin dari salah satu ketentuan UU tersebut yang menegaskan bahwa sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) pendapatan dialokasikan untuk biaya pendidikan di Provinsi NAD.<sup>13</sup>

Menurut laporan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi NAD, kualitas pendidikan cukup merosot telah menimpa setidaknya 6 (enam) daerah di Aceh, yang telah dapat dikategorikan dalam kondisi "lampu merah". Keenam daerah tersebut meliputi Pidie, Bireuen, Aceh Utara, Aceh Timur, Aceh Barat, Aceh Selatan, dan dua kecamatan dalam Kabupaten Aceh Tengah. Indikasi memburuknya kondisi itu antara lain didapatkan dari menurunnya angka partisipasi murid dan guru dari semula 98,5 persen menjadi 71,5 persen sekarang ini.<sup>14</sup>

Rasio anak yang sekolah dan akan yang telah hilang atau tidak bersekolah lagi sekarang yang terburuk ditemukan di Kabupaten Pidie dan Kabupaten Aceh Utara. Di kedua kabupaten ini sekarang terdapat 25 persen lebih anak yang dulu terdaftar di sekolah, sekarang sudah "hilang" tidak sekolah lagi. Hal ini termasuk hal yang paling mencemaskan, karena jumlah 25 persen anak tidak sekolah bukanlah masalah kecil bagi Aceh masa depan.<sup>15</sup>

Keadaan yang tidak stabil tidak dapat dijadikan alasan merosotnya pendidikan di Aceh, karena pada saat kondisi Aceh masih stabil, secara nasional ranking kualitas pendidikan di Aceh juga pernah berada di ranking 22, bahkan juga pernah berada pada angka 25 dari seluruh propinsi yang ada. Maka selain masalah konflik, merosotnya mutu pendidikan di Aceh perlu diteliti lebih mendalam lagi. Beberapa pertanyaan perlu dijawab, misalnya: (a) Bagaimana dengan disiplin para

<sup>13</sup> Lihat Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 18 Tahun 2001.

<sup>14</sup> Basri Daham, "Hancurnya Pendidikan di Aceh", dalam *Kompas*, 8 Desember 2001, hal 34.

<sup>15</sup> *Ibid.*



guru?; (b) Bagaimana dengan mental attitude para pengelola pendidikan, mulai dari tingkat provinsi sampai tingkat kepala SD?; (c) Bagaimana pengelolaan dana pendidikan?; dan (d) Apakah semua dana dialokasikan ke sekolah?<sup>16</sup> Berbagai pertanyaan tersebut perlu dijawab dengan tuntas sebelum kita berusaha menemukan jawaban komprehensif untuk memberikan alternatif pemecahan terhadap masalah pendidikan di Provinsi NAD.

#### D. Penutup

Demikian beberapa catatan tentang hak atas pendidikan sebagai HAM dan implementasinya dalam perspektif Provinsi NAD. Berbagai permasalahan yang mengkristal dalam bagian terakhir uraian di muka secara tegas menyiratkan dominannya faktor manusia sebagai faktor utama yang menentukan berhasil tidaknya tujuan pendidikan, baik pada tingkat lokal, regional, maupun global.

Kedudukan bidang pendidikan sebagai salah satu bidang keistimewaan utama Provinsi NAD kiranya perlu ditindaklanjuti dengan memperkuat kembali komitmen seluruh kalangan di Provinsi NAD untuk meningkatkan mutu pendidikan, sebagai salah satu bidang pokok yang bersifat strategis bagi masa depan Provinsi NAD sebagai suatu daerah otonomi khusus.

#### Daftar Pustaka

- Arajärvi, Pentti. "Article 26" dalam Gudmundur Alfredsson dan Asbjørn Eide, eds., *The Universal Declaration of Human Rights, A Common Standard of Achievement*. The Hague: Kluwer Law International, 1999.
- Claude, Richard Pierre dan Burns H. Weston. *Human Rights in the World Community, Issues and Action*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.
- Daham Basri. "Hancurnya Pendidikan di Aceh" dalam *Kompas*, 8 Desember 2001, hal. 34.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

- Indonesia. *Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional*. UU Nomor 2 Tahun 1989, LN Nomor 6 Tahun 1999, TLN Nomor 3390.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh*. UU Nomor 44 Tahun 1999, LN Nomor 172 Tahun 1999, TLN Nomor 3893.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*. UU Nomor 18 Tahun 2001, LN Nomor 114 Tahun 2001, TLN Nomor 4134.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.
- Weston, Burns H., dan Anthony D'Amato. *Basic Documents in International Law and World Order*. St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1990.