

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pendidikan adalah salah satu sektor pembangunan yang pokok, dimana pemerintah di setiap negara memperhatikan sektor ini agar seimbang bersama-sama dengan sektor pembangunan lainnya. Sebegitu pentingnya perhatian kepada sektor pendidikan dalam pembangunan tidak lain karena pendidikan menyediakan sumber daya manusia yang akan turut andil dalam kelancaran pembangunan nasional pada suatu negara. Karena pendidikan sangat penting maka pemerintah berkewajiban untuk memenuhi hak dari setiap warga negara. Meletakkan pendidikan sebagai hak, memberikan sebuah beban bagi pemerintah untuk memberikan yang terbaik bagi penerima hak. Oleh karena itu, pemerintah harus mampu memposisikan pendidikan sebagai sebuah kebutuhan. Dengan demikian berarti anak-anak yang dengan kebutuhan khusus seperti, tunanetra, tunarungu, tunagrahita, tunadaksa, tunalaras, anak berkesulitan belajar dan ketunaan lainnya juga memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan pendidikan.

Pendidikan yang diterapkan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau kebutuhan dari daerah tempat dilangsungkannya pendidikan. Unsur muatan lokal yang dikembangkan disesuaikan dengan kebutuhan daerah setempat. Dengan demikian, tuntutan pendidikan sekarang dan masa depan diarahkan pada peningkatan kualitas kemampuan intelektual, profesional dan sikap, kepribadian dan moral manusia Indonesia yang dilandasi kearifan lokal. Dengan kemampuan dan sikap manusia Indonesia ini diharapkan dapat mendudukkan diri secara bermartabat di masyarakat.

Pengakuan atas hak pendidikan bagi setiap warga negara, juga diperkuat dalam berbagai deklarasi internasional. Pada tahun 1948, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (1948), Deklarasi Dunia tentang Pendidikan untuk Semua (1990), Peraturan Standar PBB tentang Persamaan Kesempatan bagi Para Penyandang Cacat (1993), Pernyataan Salamanca dan Kerangka Aksi UNESCO (1994), Undang-undang Penyandang Kecacatan (1997), Kerangka Aksi Dakar (2000) dan Deklarasi Kongres Anak Internasional (2004). Deklarasi tersebut diperkuat lagi dalam *Convention on The Rights of The Child* yang diselenggarakan oleh PBB (1989) dan telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Selanjutnya dalam *The World Convention on Education for All di Jamtien, Thailand (1990)*, yang kemudian dikenal dengan *The Jamtio*

*Declaration*, antara lain juga ditegaskan perlunya memperluas akses pendidikan kepada semua anak, remaja, dan dewasa, juga memberikan kesempatan yang sama kepada anak-anak perempuan. Deklarasi Jamtien ini diperkuat lagi dalam *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education* tahun 1994 yang secara lebih tegas menuntut agar pendidikan bagi anak berkebutuhan khusus bersifat *inklusif*, sehingga sistem pendidikan yang memisahkan individu dan komunitasnya merupakan pelanggaran hak asasi manusia.

Pendidikan inklusif merupakan paradigma pendidikan yang dianggap mampu menjadi solusi bagi berbagai permasalahan pendidikan yang ada terutama dalam rangka mewujudkan usaha pemerataan kesempatan belajar bagi anak berkebutuhan khusus dan dalam penuntasan wajib belajar. Keseriusan pemerintah untuk mengimplementasikan pendidikan inklusif di Indonesia makin terlihat dari terbitnya Permendiknas No. 70 tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif. Dalam Permendiknas tersebut pada pasal 3 ayat 1 mengatakan: “Setiap peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, dan sosial atau memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa berhak mengikuti pendidikan secara inklusif pada satuan pendidikan tertentu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya”.

Dengan demikian Pendidikan inklusif dimaksudkan sebagai sistem layanan pendidikan yang mengikutsertakan anak berkebutuhan khusus belajar bersama dengan anak sebayanya di sekolah reguler yang terdekat dengan tempat tinggalnya, dan sekolah tersebut menyediakan layanan pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan khusus masing-masing anak.

Semangat penyelenggaraan pendidikan inklusif adalah memberikan kesempatan atau akses yang seluas-luasnya kepada semua anak untuk memperoleh pendidikan yang bermutu dan sesuai dengan kebutuhan individu peserta didik tanpa diskriminasi. Penyelenggaraan pendidikan inklusif menuntut pihak sekolah melakukan penyesuaian baik dari segi kurikulum, sarana parasarana pendidikan, maupun sistem pembelajaran yang disesuaikan dengan kebutuhan individu peserta didik, agar potensi semua peserta didik dapat tumbuh dan berkembang secara optimal, dengan melibatkan secara aktif berbagai lembaga terkait dan tenaga profesional.

Penelitian ini dilatarbelakangi permasalahan bahwa belum semua warga negara memperoleh layanan pendidikan. Khususnya warga negara yang memiliki keterbatasan-keterbatasan tertentu. Oleh karena itu penelitian ini diarahkan untuk mencari solusi pemecahan masalah bagaimana sistem

penyelenggaraan pendidikan inklusif dapat menjangkau semua warga negara dengan tanpa memperhatikan kelemahan dan kekurangan peserta didik.

Berdasarkan data terakhir dari Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2017 menyebutkan bahwa jumlah ABK di Indonesia mencapai angka 1,6 Juta anak. Dari 1,6 Juta ABK tersebut, baru 18% atau sekitar 288.000 ABK yang telah mendapat layanan pendidikan Inklusif. Sedangkan 7% atau sekitar 115.000 ABK telah mendapatkan layanan pendidikan di SLB. Ini artinya masih terdapat sebanyak 75% atau 1.200.000 ABK masih belum mendapatkan layanan pendidikan. Kondisi di atas tentu sangat memprihatinkan, mengingat bahwa pendidikan merupakan salah satu hak asasi manusia yang paling fundamental yang dilindungi dan dijamin oleh berbagai instrumen hukum internasional maupun nasional.

Adapun filosofi yang mendasari pendidikan inklusif adalah keyakinan bahwa setiap anak, baik karena gangguan perkembangan fisik/mental maupun cerdas/bakat istimewa berhak untuk memperoleh pendidikan seperti layaknya anak-anak “normal” lainnya dalam lingkungan yang sama. Secara lebih luas, ini bisa diartikan bahwa anak-anak yang “normal” maupun yang dinilai memiliki kebutuhan khusus sudah selayaknya dididik bersama-sama dalam sebuah keberagaman yang ada di dalamnya, pendidikan inklusif diharapkan dapat menjadi salah satu upaya untuk meningkatkan partisipasi anak bersekolah (berkebutuhan khusus) dan dalam waktu bersamaan dapat meningkatkan mutu pendidikan. Di sini, mereka tidak semata mengejar kemampuan akademik, tetapi lebih dari itu, mereka belajar tentang kehidupan itu sendiri.

Dalam konteks yang lebih luas, pendidikan inklusif juga dapat dimaknai sebagai satu bentuk reformasi pendidikan yang menekankan sikap anti diskriminasi, perjuangan persamaan hak dan kesempatan, keadilan, dan perluasan akses pendidikan bagi semua, peningkatan mutu pendidikan. Selanjutnya pada konteks pendidikan luar biasa di Indonesia, pendidikan inklusif bukanlah satu-satunya cara mendidik *disabled children* dengan maksud untuk menggantikan pendidikan segregasi. Melainkan, suatu alternatif, pilihan, inovasi, atau terobosan/pendekatan baru disamping pendidikan segregasi yang sudah berjalan lebih dari satu abad. Hal ini dikarenakan setting pendidikan khusus atau pendidikan luar biasa di Indonesia menganut pendekatan “*Multi-track Approach*”. Hanya saja eksistensi Sekolah Luar Biasa yang seharusnya mampu berperan sebagai Pusat Sumber dalam mendukung inklusif, belum diberdayakan secara maksimal.

Sekalipun secara formal pendidikan inklusif di Indonesia baru dilaksanakan dalam satu dasawarsa terakhir, namun diyakini bahwa secara alamiah pendidikan inklusif sudah berlangsung sejak lama. Hal ini tidak lepas dari faktor-faktor filosofi, sosial, maupun budaya Indonesia yang sangat menghargai dan menjunjung tinggi kebhinekaan atau keberagaman. Seyogyanya, semua anak berkebutuhan khusus dapat ditampung di pendidikan inklusif. Salah satu penyebab masih terbatasnya jumlah sekolah pendidikan inklusif dan biaya operasional yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan sekolah biasa/reguler (Kustawan, 2012).

Selain itu, pada umumnya lokasi SLB berada di ibu kota kabupaten/kota, padahal anak-anak berkebutuhan khusus tersebar hampir di seluruh daerah (kecamatan/desa), tidak hanya di ibu kota kabupaten saja. Akibatnya sebagian dari mereka, terutama yang kemampuan ekonomi orang tuanya lemah, terpaksa tidak disekolahkan karena lokasi SLB jauh dari rumah, sementara kalau akan disekolahkan di sekolah terdekat, sekolah tersebut tidak bersedia menerima karena merasa tidak mampu melayaninya. Sebagian yang lain, mungkin selama ini dapat diterima di sekolah terdekat, namun karena ketiadaan guru pembimbing khusus akibatnya mereka beresiko tinggal kelas dan akhirnya putus sekolah (Kustawan, 2012).

Pendidikan inklusif adalah suatu proses pendidikan yang memungkinkan semua anak berkesempatan untuk berpartisipasi secara penuh dalam kegiatan kelas reguler, tanpa memandang kelainan, ras, atau karakteristik lainnya. Pendidikan inklusif memberikan berbagai kegiatan dan pengalaman, sehingga semua siswa dapat berpartisipasi dan berhasil dalam kelas reguler yang ada di sekolah tetangga atau sekolah terdekat. Dengan demikian kehadiran pendidikan inklusif berpotensi mampu memberikan kontribusi yang berarti bagi setiap anak dengan segala keragamannya, terutama anak berkebutuhan khusus. Yang pada gilirannya bahwa pendidikan inklusif merupakan strategi yang efektif bagi penyesuaian wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun. Keuntungan dari pendidikan inklusif semua anak termasuk anak berkebutuhan khusus dapat saling berinteraksi secara wajar sesuai dengan tuntutan kehidupan sehari-hari di masyarakat, dan kebutuhan pendidikannya dapat terpenuhi sesuai potensinya masing-masing. Konsekuensi penyelenggaraan pendidikan inklusif adalah pihak sekolah dituntut melakukan berbagai perubahan, mulai cara pandang, sikap, sampai pada proses pendidikan yang berorientasi pada kebutuhan individual tanpa diskriminasi.

Permasalahan tersebut di atas, sangat diperlukan kebijakan pendidikan inklusif, yang sudah di atur pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI No. 70 Tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik Yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa. Dengan dikeluarkannya peraturan tersebut di atas, pendidikan inklusif bertujuan: (a) memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, dan sosial, atau memiliki potensi kecerdasan dan/bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya; (b) mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang menghargai keanekaragaman, dan tidak diskriminatif bagi semua peserta didik.

Agar pendidikan inklusif dapat berjalan dengan baik, sangat diperlukan implementasi kebijakan inklusif, oleh karena itu sangat dibutuhkan para implementor yang mempunyai komitmen tinggi, mau dan mampu melaksanakan kebijakan tersebut. Dalam mengimplementasikan pendidikan inklusif banyak faktor-faktor yang harus dipertimbangkan, antara lain: (a) Kebijakan hukum dan perundang-undangan, (b) Sikap, pengalaman dan pengetahuan, (c) Tujuan Pendidikan Nasional dan Kurikulumm Tingkat Satuan Pendidikan, (d) Perubahan Pradigma Pendidikan, Otonomi Pendidikan, Desain Pembelajaran, Strategi Pembelajaran, dan Penilaian Hasil Belajar, (e) Adaptasi lingkungan, penciptaan kerja, dan pemilik perusahaan, dan (f) Kerja sama kemitraan yang meliputi: pemerintah, sekolah, orang tua dan masyarakat.

Pendidikan inklusif merupakan salah satu amanat di dalam UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Dalam penjelasan Ps 15 ditegaskan bahwa “pendidikan khusus bagi peserta didik yang mengalami hambatan belajar karena kelainan fisik, mental, intelektual, emosi dan sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa, dapat diselenggarakan secara inklusif dan/atau berupa satuan pendidikan khusus”.

Berdasarkan amanat undang-undang tersebut, pengertian pendidikan inklusif ditegaskan pada Permendiknas Nomor 70 tahun 2009. Pendidikan Inklusif adalah sistem penyelenggaraan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan atau pembelajaran dalam satu lingkungan pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik pada umumnya.

Sekolah inklusif sebenarnya adalah sekolah umum yang memberikan layanan pendidikan diantaranya anak lambat belajar (anak berkebutuhan

khusus), dengan pertimbangan bahwa anak dengan kategori lambat belajar cenderung terabaikan. Padahal anak lambat belajar mempunyai problem dilematis dalam menentukan tempat dimana ia harus sekolah. Apabila disekolahkan di sekolah umum ia akan mengalami kesulitan mengikuti pelajaran seperti teman-teman lainnya, bahkan sering mendapatkan ejekan, sedangkan guru tidak mempunyai waktu memfokuskan diri untuk memperhatikan mereka. Akibatnya mereka mungkin sering tidak naik kelas yang pada akhirnya menjadi drop out.

Berdasarkan fenomena di atas, masih banyak peserta didik berkebutuhan khusus yang belum mendapatkan kesempatan untuk memperoleh pendidikan. Kondisi ini disebabkan adanya berbagai hambatan termasuk di dalamnya kondisi sosial dari masyarakat. Hambatan lainnya datang dari sekolah penyelenggara pendidikan inklusif belum dapat menyelenggarakan pendidikan inklusif secara optimal. Sehingga penyelenggara pendidikan inklusif ini sampai sekarang belum berkembang baik. Padahal menurut Foreman (2002) sekolah inklusif harus menyediakan semua kebutuhan siswa, apapun tingkat kebutuhan dan keadaan siswa tersebut.

Realitanya sebagian besar masyarakat merasa malu mempunyai anak cacat atau anak yang mempunyai kemampuan di bawah rata-rata, sehingga mereka berupaya menyembunyikan anaknya. Dengan demikian anak tersebut tidak dapat menerima pendidikan sebagaimana mestinya. Akibatnya, anak-anak tersebut tidak mendapatkan layanan pendidikan seperti anak-anak lainnya. Di lain pihak banyak orang tua yang tidak sadar bahwa anaknya yang mempunyai kekhususan yang juga memiliki hak yang sama dengan anak lainnya. Karena itu, pemerintah meminta kesadaran masyarakat untuk memberi akses kepada mereka. Hal-hal seperti inilah yang mengakibatkan pendidikan inklusif di Indonesia kurang berkembang dan belum bisa mewujudkan mutu pendidikan yang diharapkan oleh masyarakat.

Upaya peningkatan mutu pendidikan di sekolah perlu didukung kemampuan manajerial Kepala Sekolah. Kepala Sekolah hendaknya berupaya untuk mendayagunakan sumber-sumber, baik personal maupun material, secara efektif dan efisien guna menunjang tercapainya tujuan pendidikan di sekolah secara optimal diperlukan dukungan dari manajemen sekolah. Manajemen sekolah akan efektif dan efisien apabila didukung oleh sumber daya manusia yang professional untuk mengoperasikan sekolah, kurikulum yang sesuai dengan tingkat perkembangan dan karakteristik siswa, kemampuan dan *task commitment* (tanggung jawab terhadap tugas) tenaga kependidikan yang handal, sarana

prasarana yang memadai untuk mendukung kegiatan belajar mengajar, dana yang cukup untuk menggaji staf sesuai dengan fungsinya, serta partisipasi masyarakat yang tinggi. Apabila salah satu hal di atas tidak sesuai dengan yang diharapkan dan/atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya, maka efektivitas dan efisiensi pengelolaan sekolah kurang optimal. Manajemen sekolah, memberikan kewenangan penuh kepada kepala sekolah untuk merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, mengkoordinasikan, mengawasi, dan mengevaluasi komponen-komponen pendidikan suatu sekolah yang meliputi input siswa, tenaga kependidikan, sarana prasarana, dana, manajemen, lingkungan, dan kegiatan belajar-mengajar (Depdiknas 2003: 1-2).

Dalam pendidikan inklusif terdapat beberapa komponen pendidikan yang perlu dikelola dalam sekolah inklusif, yaitu: (a) Manajemen kesiswaan; (b) Manajemen kurikulum; (c) Manajemen tenaga kependidikan; (d) Manajemen sarana dan prasarana; (e) Manajemen keuangan; (f) Manajemen lingkungan (hubungan sekolah dan masyarakat); dan (g) Manajemen layanan khusus.

Permasalahannya yang dihadapi oleh penyelenggara pendidikan inklusif: *pertama*, belum semua masyarakat memperoleh layanan pendidikan. Khususnya warga negara (masyarakat) yang memiliki keterbatasan-keterbatasan tertentu dan *kedua*, sekolah penyelenggara pendidikan inklusif belum dapat menyelenggarakan pendidikan inklusif secara optimal, sehingga penyelenggara pendidikan inklusif ini belum berkembang baik.

Perlu diketahui bahwa keberhasilan atau kegagalan dalam melaksanakan proses pembelajaran di sekolah inklusif sangat dipengaruhi oleh implementasi kebijakan pendidikan inklusif di institusi tersebut. Untuk itu sangat dibutuhkan para implementor yang mampu dan mau melaksanakan kebijakan pendidikan inklusif tersebut, sedangkan keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan inklusif juga dipengaruhi oleh faktor-faktor antara lain, yakni: faktor komunikasi, sumber daya, disposisi atau perilaku, dan struktur birokrasi. Bila empat faktor tersebut dapat dilaksanakan dengan baik oleh para implementor, diharapkan penyelenggaraan pendidikan inklusif dapat menjangkau semua warga negara dengan tanpa memperhatikan kelemahan dan kekurangan peserta didik.

Dari 38 kabupaten/kota di Jawa Timur, 15 daerah telah membuka program pendidikan bagi Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) atau sekolah inklusif mulai tingkat SD/SMP/SMA hingga SMK (Kominfo Jatim, 2011).

Pembinaan pendidikan luar biasa dan pendidikan khusus, diakui Dispendik Jatim, masih terpisah-pisah. Kondisi ini menyebabkan pengembangannya belum optimal. Karena itu, Pemprov tengah menyiapkan pusat pendidikan khusus, sebagai rujukan pembinaan dan pengembangan.

Di Jawa Timur dari rekapitulasi terakhir diketahui, terdapat 388 lembaga pendidikan luar biasa dan khusus. Jumlah itu terdiri dari berbagai jenjang pendidikan mulai TK LB, SD LB, SMP LB, SMA LB sampai dengan tingkatan pendidikan SMK LB, dengan jumlah siswa mencapai 13.159 orang. Selain itu, terdapat sekitar 93 lembaga pendidikan inklusif (Kominfo Jatim, 2011)

Pendidikan khusus dan layanan khusus di Jawa Timur telah diatur dalam Peraturan Gubernur (Pergub) No. 30 Tahun 2018 tentang penyelenggaraan pendidikan inklusif provinsi Jawa Timur, yang mewajibkan setiap kabupaten/kota memiliki lembaga pendidikan inklusif di seluruh jenjang pendidikan, mulai tingkat yang paling rendah di kecamatan, sampai kabupaten.

Dari penjelasan di atas tentang bagaimana selama ini penyelenggaraan pendidikan inklusif diselenggarakan, menjadi suatu hal yang menarik untuk penulis teliti. Bagaimana sebenarnya penyelenggaraan pendidikan inklusif yang diselenggarakan di kota Surabaya khususnya terkait dengan Guru Pembimbing Khusus (GPK). Mengingat keberadaan sekolah penyelenggara pendidikan inklusif di Surabaya sudah ditetapkan, berdasarkan data DAPODIK semester ganjil 2019/2020 dan ketua POKJA inklusif dinas pendidikan kota Surabaya, jumlah sekolah penyelenggara pendidikan inklusif berjumlah 85 sekolah yang terdiri dari 62 Sekolah Dasar (SD) dan 23 Sekolah Menengah Pertama (SMP). Selanjutnya peneliti akan menganalisa model penyelenggaraan pendidikan inklusif khususnya untuk tenaga GPK seperti apa yang terbaik untuk di laksanakan di kota Surabaya.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif khususnya pada perekrutan Guru Pembimbing Khusus (GPK) di Kota Surabaya?
- 1.2.2 Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif khususnya pada perekrutan Guru Pembimbing Khusus di Kota Surabaya?

- 1.2.3 Bagaimana model penyelenggaraan pendidikan inklusif yang relevan khususnya perekrutan Guru Pembimbing Khusus untuk diterapkan di kota Surabaya?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

- 1.3.1 Untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif khususnya pada perekrutan Guru Pembimbing Khusus di Kota Surabaya.
- 1.3.2 Untuk menganalisis faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif khususnya pada Perekrutan Guru Pembimbing Khusus di Kota Surabaya.
- 1.3.3 Untuk menemukan model penyelenggaraan pendidikan inklusif yang relevan khususnya perekrutan Guru Pembimbing Khusus yang dapat diterapkan di Kota Surabaya.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

- 1.4.1 Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dan atau perspektif analisis yang mendalam terkait dengan implementasi kebijakan pendidikan inklusif. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya khasanah kajian yang berhubungan dengan kegiatan/program peningkatan mutu pendidikan inklusif, khususnya perekrutan Guru Pembimbing Khusus (GPK) untuk penyelenggaraan pendidikan inklusif di kota Surabaya.

- 1.4.2 Kegunaan secara praktis

Memberikan kontribusi kepada sekolah-sekolah penyelenggara pendidikan inklusif di Kota Surabaya dalam hal yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pendidikan inklusif, serta bagi peneliti lain, melalui penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan wawasan, pengetahuan, serta sebagai rujukan untuk memecahkan permasalahan yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pendidikan inklusif, tidak saja di Kota Surabaya tapi berharap dapat menjadi rujukan untuk penyelenggaraan pendidikan inklusif di Indonesia bahkan di dunia.