

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pendidikan adalah sebuah proses yang melekat pada setiap kehidupan bersama dan berjalan sepanjang perjalanan umat manusia. Hal ini menggambarkan bahwa pendidikan tidak bisa dilepaskan dari kehidupan manusia. Seperti yang diungkapkan oleh Jhon Dewey bahwa pendidikan dapat dipahami sebagai sebuah upaya konservatif dan progresif dalam bentuk pendidikan sebagai pendidikan sebagai formasi, sebagai rekapitulasi dan retrospeksi, dan sebagai rekonstruksi (Nugroho, 2008).

Pengertian di atas memberikan arah pemahaman bahwa pendidikan adalah sebuah kegiatan yang melekat pada setiap kehidupan bersama, atau dalam bahasa politik disebut sebagai negara-bangsa, dalam rangka menjadikan kehidupan bersama tersebut mempunyai kemampuan untuk beradaptasi dan mengantisipasi perkembangan kehidupannya, maka pendidikan perlu ditatakembangkan oleh negara. Undang-Undang No. 20/2003 Pasal 1 tentang Sistem Pendidikan Nasional, menyatakan bahwa Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual

keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.

Pendidikan mempunyai arti penting bagi manusia, hal ini sesuai dalam pembukaan Undang-undang Dasar (UUD) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tahun 1945 yang menyatakan bahwa salah satu tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara NKRI adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk mencerdaskan kehidupan bangsa inilah diperlukan layanan pendidikan bagi seluruh masyarakat Indonesia. Layanan pendidikan ini dimulai dari usia dini sampai meninggal atau yang dikenal dengan konsep *long life education*.

Beberapa upaya pemerintah untuk mewujudkan cita-cita bangsa tersebut yaitu dengan perluasan akses dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pendidikan. Hal ini dilakukan melalui beberapa strategi, antara lain dengan mencanangkan Program Wajib Belajar 9 tahun dan rencana pencapaian MDGs (*Millenium Development Goals* = Tujuan Pembangunan Millenium) nomor 2, yakni Penuntasan Pendidikan Dasar untuk Semua pada tahun 2015. Sebagai hasil upaya-upaya tersebut, pada tahun 2008, tercatat peningkatan sebesar 116,56% untuk angka partisipasi kasar (APK) dan 95,14% untuk angka partisipasi murni (APM) dalam penyelenggaraan pendidikan dasar (*sumber: Data Rencana Strategis Kementerian Pendidikan Nasional 2010-2014*).

Pasal 31 ayat 1 UUD RI Tahun 1945, menegaskan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Dalam pasal ini terlihat jelas mengandung prinsip yang universal dan non diskriminasi, karena setiap warga negara Indonesia, baik kaya miskin, laki-laki perempuan, tua muda, besar kecil, pintar

bodoh, normal cacat, dan sebagainya, berhak mendapatkan pendidikan. Karena pendidikan merupakan hak warga negara maka pemerintah berkewajiban untuk menyediakan layanan pendidikan sesuai dengan kebutuhan warga negara Indonesia itu. Inilah yang disebut dengan konsep pendidikan *education for all* atau pendidikan untuk semua. UNESCO mencetuskan filsafat *Educational for All* yang mengandung makna bahwa pendidikan ada untuk semua atau wajib mengakomodasi keberagaman kebutuhan siswa yang normal maupun yang memiliki kebutuhan khusus. Filosofi *Educational for All* lahir sebagai konsekuensi logis dari adanya pernyataan Salamanca yang menegaskan perlu adanya penyelenggaraan pendidikan yang inklusif dan tidak diskriminatif (Wiyono, 2011).

Undang-undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengatur hal-hal mulai dari Pendidikan Usia Dini, Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah, dan Pendidikan Tinggi untuk seluruh warga negara Indonesia bahkan warga negara asing yang mau belajar di Indonesia telah diatur dalam Undang-undang tersebut. Selain Undang-undang nomor 20 tahun 2003, ada juga Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan Pendidikan. Pada pasal 130 peraturan pemerintah ini menyebutkan bahwa:

- (1) Pendidikan khusus bagi peserta didik berkelainan dapat diselenggarakan pada semua jalur dan jenis pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah.

(2) Penyelenggaraan pendidikan khusus dapat dilakukan melalui satuan pendidikan khusus, satuan pendidikan umum, satuan pendidikan kejuruan, dan/atau satuan pendidikan keagamaan.

Di dunia ini Tuhan menciptakan manusia dengan keadaan yang berbeda-beda. Sudah menjadi kodratnya bahwa manusia dilahirkan dalam keadaan yang tidak sama. Berbeda dari warna kulit, bentuk wajah, kemampuan intelektual dan kesempurnaan organ tubuh. Begitu juga dalam dunia pendidikan, ada anak yang cerdas, anak yang rata-rata dan anak yang kurang cerdas. Adapula anak yang berbakat di bidang olahraga, di bidang seni, di bidang matematika dan sains, yang terpenting adalah pemerintah harus menyediakan layanan pendidikan untuk anak-anak bangsa tersebut.

Saat ini banyak satuan pendidikan terutama sekolah yang menyediakan layanan pendidikan untuk anak-anak yang cerdas dan ada sekolah khusus untuk anak-anak berbakat di bidang olahraga. Sedangkan untuk anak-anak cacat fisik seperti tuna netra, tuna grahita, tuna rungu dan sebagainya juga sudah tersedia Sekolah Luar Biasa (SLB). Anak-anak yang demikian ini disebut dengan Anak Berkebutuhan Khusus.

Pelaksanaan kebijakan pendidikan di Indonesia hingga saat ini belum mampu menjangkau semua anak usia sekolah untuk mendapatkan layanan pendidikan yang memadai. Banyaknya anak berkebutuhan khusus yang belum dapat mengakses sekolah merupakan salah satu tantangan utama dalam mewujudkan komitmen tersebut. Rasanya tidak adil bahwa anak-anak yang berkebutuhan khusus ini mengenyam layanan pendidikan di sekolah luar biasa. Sebagai warga

negara Indonesia, mereka ini juga patut diakomodir dari sekolah umum, supaya dari aspek sosial dan psikologis mereka juga merasa menjadi bagian dari komunitas pendidikan umum di Indonesia. Diperkirakan di Indonesia, terdapat 95% anak berkebutuhan khusus yang belum mendapatkan layanan pendidikan (*sumber: Data Direktorat Pendidikan Khusus dan Layanan Khusus atau PKLK, 2006*).

Sebelum meluncurkan program pendidikan inklusif, pemerintah mengeluarkan sebuah program yang dinamakan Pendidikan Integrasi. Pendidikan Integrasi merupakan sistem pendidikan dimana anak berkebutuhan khusus dididik dalam sebuah kelas khusus dan kemudian diintegrasikan dalam kelas reguler setelah dianggap siap. Pendidikan integrasi ternyata belum mampu mengakomodir anak berkebutuhan khusus, karena disana mereka harus menyesuaikan diri dengan ketentuan sistem dan aktivitas kelas reguler. Tidak jarang juga anak berkebutuhan khusus dianggap aneh oleh guru dan para siswa reguler (Wiyono, 2011).

Untuk memenuhi hak bagi setiap warga negara khususnya anak berkebutuhan khusus usia sekolah dan untuk mengakomodir anak-anak berkebutuhan khusus dalam sistem pendidikan nasional, maka selama lebih dari 10 tahun terakhir, pemerintah membuat suatu kebijakan dalam dunia pendidikan yaitu Pendidikan Inklusif. Pendidikan inklusif telah dikembangkan berikut dengan penerbitan peraturan-peraturan pendukung, baik di tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota (*www.metrokotainklusi.org diakses pada tanggal 5 Januari 2014 pukul 19.50*). Kebijakan ini menjadi penting karena sudah sejak lama anak

berkebutuhan khusus juga memiliki keinginan yang besar untuk belajar di sekolah reguler dan juga bersoalisasi dengan anak-anak normal (Wiyono, 2011).

Permendiknas Nomor 70 Tahun 2009 Pasal 1 mengatur tentang pendidikan inklusif bagi peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa. Pada pasal 1 Permendiknas menyatakan bahwa 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 lingkungan pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik pada umumnya.

Pendidikan inklusif pada hakekatnya memberikan pendidikan sesuai dengan kebutuhan dan memahami kesulitan pendidikan yang dialami oleh peserta didik. Namun pendidikan inklusif tidak melihat hambatan tersebut dari sisi anak, melainkan dari sistem pendidikannya sendiri. Misalnya kurikulum yang tidak sesuai, sarana dan prasarana yang belum memadai, guru yang belum bisa melayani secara optimal, dan sebagainya. Lalu Pendidikan inklusif mengidentifikasi hambatan dan kesulitan dan mengupayakan sekolah untuk dapat meningkatkan kemampuan untuk dapat mengatasi hambatan dan kesulitan tersebut agar dapat memenuhi kebutuhan mereka. Pendidikan inklusif juga merupakan suatu proses untuk menghilangkan penghalang yang memisahkan peserta didik berkebutuhan khusus dari peserta didik normal agar mereka dapat belajar dan bekerja sama secara efektif dalam satu sekolah.

Tujuan Pendidikan Inklusif yang pertama adalah untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, dan sosial atau memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya. Kedua, dengan adanya pendidikan inklusif dapat mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang menghargai keanekaragaman, dan tidak diskriminatif bagi semua peserta didik. Pendidikan inklusif diselenggarakan di sekolah inklusif, yaitu sekolah reguler yang mengkoordinasi dan mengintegrasikan siswa reguler dan siswa penyandang cacat dalam program yang sama. Di setiap sekolah reguler disamping guru mata pelajaran, juga disiapkan Guru Pembimbing Khusus (GPK) yang dengan telaten melayani anak-anak berkebutuhan khusus ini (*sumber: [www.metrokotainklusi.org](http://www.metrokotainklusi.org) di akses pada tanggal 5 Januari 2014 pukul 19.50*).

Pendidikan inklusif merupakan sebuah proses panjang yang membutuhkan perubahan dalam sistem pendidikan. Perubahan tersebut ditujukan untuk melibatkan dan memenuhi kebutuhan semua anak, termasuk anak berkebutuhan khusus, dalam layanan pendidikan yang terbuka, ramah dan bebas hambatan. Proses perubahan dalam pendidikan inklusif mencakup, sosialisasi berkelanjutan, kebijakan dan perencanaan yang berpihak, serta penyelenggaraan kolaboratif. Penyelenggaraan kolaboratif ditujukan untuk memaksimalkan sumber daya dan meminimalisir tantangan yang dihadapi. Sumber daya dan tantangan tersebut, antara lain terkait dengan identifikasi dan asesmen, pengembangan kurikulum dan strategi pengajaran, sistem ujian, peningkatan kompetensi tenaga pendidik dan kependidikan, pengelolaan, dan pembiayaan. (Tim ASB, 2011)

Disisi lain, pendidikan inklusif tidak hanya bermanfaat bagi anak berkebutuhan khusus, tetapi juga bermanfaat bagi pihak yang terlibat di dalamnya. Para guru juga akan mendapat keuntungan dari penyelenggaraan pendidikan inklusif dalam hal pengembangan kapasitas mengajar. Melalui proses pembelajaran yang inklusif, guru akan termotivasi untuk mengeksplorasi ide dan inovasi guna merespon kebutuhan individu semua anak dengan lebih baik dan efektif.

Karakteristik Pendidikan Inklusif sendiri adalah bahwa anak berkebutuhan khusus dapat belajar dalam satu lingkungan pendidikan secara bersama dengan anak-anak normal lainnya. Selain itu, anak berkebutuhan khusus juga memperoleh layanan pendidikan yang bermutu dan sesuai dengan kemampuan dan kebutuhannya. Dalam Pendidikan Inklusif sistem pendidikan disesuaikan dengan kondisi anak.

Salah satu kota yang menjalankan Pendidikan Inklusif adalah Kota Metro. Kota Metro telah ditunjuk oleh pemerintah pusat untuk menyelenggarakan pendidikan inklusif sejak tahun 2012. Pencanangan Kota Metro sebagai kota penyelenggara Pendidikan Inklusif sejalan dengan visi Kota Metro yaitu mewujudkan Kota Metro menjadi Kota Pendidikan (*sumber: [www.metrokotainklusi.org](http://www.metrokotainklusi.org) di akses tanggal 5 Januari 2014 pukul 19:50*).

Sebagai langkah awal ditetapkannya Kota Metro sebagai penyelenggara pendidikan inklusif, telah diterbitkan Peraturan Walikota Metro nomor 34 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Kota Metro. Pengembangan sistem pendidikan ini tidak hanya ditujukan untuk anak berkebutuhan khusus, tetapi lebih ditekankan pada peningkatan kualitas pendidikan bagi semua. Selanjutnya telah dilakukan sosialisasi kepada para stakeholder pendidikan



tentang pendidikan inklusif ini. Pemerintah Kota Metro memberikan kuota terhadap 150.000 jiwa penduduk Lampung atau 5 % yang merupakan anak berkebutuhan khusus bisa masuk pendidikan disekolah-sekolah yang ada di sekitar mereka. Juga menunjuk 18 sekolah untuk melakukan pendidikan inklusif, mendidik 30 orang guru untuk menjadi guru pembimbing khusus, dan sudah terdapat 1 SLB Negeri dan 2 SLB swasta (*sumber: www.sapdajogja.org di akses tanggal 5 Januari 2014 pukul 21:00*).

Dalam pertemuan tingkat tinggi Bupati dan Walikota untuk kota-kota inklusi yang diselenggarakan di Yogyakarta pada April 2013 lalu, Walikota Metro Bapak Lukman Hakim menyebutkan bahwa dalam pelaksanaan pendidikan inklusif di Kota Metro terdapat beberapa kendala. Salah satunya muncul dalam hal mengoptimalkan anggaran dalam APBD untuk mengatasi permasalahan pendidikan inklusi (*sumber: www.sapdajogja.org di akses tanggal 5 Januari 2014 pukul 21:00*). Selain itu berdasarkan hasil pra riset yang dilakukan peneliti di SMP Negeri 2 Metro, masalah lain juga muncul pada proses pelaksanaan pada setiap sekolah yang menyelenggarakan pendidikan inklusif di Kota Metro. Hal ini diungkapkan oleh Ibu Lia Panji Kesuma, S.Pd selaku guru di SMP Negeri 2 Metro bahwa tidak semua guru dan murid dapat menerima sepenuhnya anak berkebutuhan khusus untuk dapat belajar dalam satu ruangan bersama mereka, karena menganggap bahwa anak berkebutuhan khusus hanya akan mengganggu proses belajar mengajar. Para guru pun belum tentu memiliki kemampuan untuk dapat menyampaikan materi kepada anak berkebutuhan khusus.

Pemerintah Kota Metro mempunyai kewajiban sebagai penyelenggara pembangunan untuk bisa memfasilitasi para penyandang disabilitas atau anak-anak berkebutuhan khusus di segala bidang, baik pelayanan dasar, infrastruktur, maupun kebijakan regulasi. Selain itu kerjasama seluruh masyarakat dalam kehidupan sosial para penyandang disabilitas atau anak berkebutuhan khusus merupakan hal yang tidak kalah penting untuk dilakukan. Pemerintah Kota Metro mengimbau masyarakat Metro untuk dapat memberikan ruang kepada para penyandang disabilitas maupun anak berkebutuhan khusus dengan menerima menjadi bagian dari masyarakat, serta dapat menghormati hak-hak mereka yang sama.

Pemerintah Kota Metro mempunyai visi untuk menjadikan Kota Metro menjadi kota Pendidikan Inklusif. Tentu saja tahapan demi tahapan untuk melaksanakan kota Pendidikan Inklusif dilaksanakan dengan sistematis dan terstruktur. Melihat begitu pentingnya Pendidikan Inklusif di Kota Metro, maka penyelenggaraan pendidikan inklusif menjadi sangat penting. Namun dengan masih banyaknya permasalahan yang terjadi seperti kendala dalam anggaran dan kesulitan guru dalam memenej kelas, dimana permasalahan-permasalahan tersebut berkaitan dengan implementasi pendidikan inklusif, maka peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “Implementasi Pendidikan Inklusif di Kota Metro”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka perumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan program Pendidikan Inklusif di Kota Metro?

2. Kendala-kendala apa yang dihadapi dalam pelaksanaan Pendidikan Inklusif di Kota Metro?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan-permasalahan pokok yang terdapat dalam penelitian ini, maka ada beberapa tujuan yang ingin dicapai oleh peneliti yaitu sebagai berikut:

1. Menganalisis pelaksanaan Program Pendidikan Inklusif di Kota Metro.
2. Menganalisis kendala-kendala yang dihadapi Kota Metro dalam pelaksanaan Pendidikan Inklusif.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat menjadi kontribusi pengembangan konsep dalam Ilmu Administrasi Publik, khususnya studi Implementasi Kebijakan Publik;
2. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi dasar Dinas Pendidikan Kota Metro dan sebagai penyempurnaan kebijakan khususnya kebijakan pendidikan di waktu yang akan datang.