

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan bentuk perwujudan dari salah satu tujuan dari pemerintah Negara Republik Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Melalui pendidikan yang baik, Indonesia akan memiliki sumber daya manusia yang berkualitas. Sumber daya manusia yang berkualitas ini akan menjadi aset negara yang sangat penting dalam menghadapi era globalisasi dimana persaingan antar negara akan semakin terbuka dan ketat. Oleh karena itu, pemerintah mengerahkan berbagai usaha untuk membangun pendidikan sebaik mungkin mulai dari kurikulum, pengajar dan infrastruktur yang terus dikembangkan. Reformasi pendidikan di Indonesia pun terus diupayakan untuk meningkatkan pendidikan nasional Indonesia. Hal tersebut terbukti dengan pergantian-pergantian kurikulum, kebijakan Ujian Nasional, pendidikan inklusi dan lain-lain.

Penyelenggaraan pendidikan inklusi sudah berlaku di sebagian wilayah di Indonesia, termasuk DKI Jakarta. Sejak 2007 Provinsi DKI Jakarta telah menyelenggarakan pendidikan inklusi di beberapa sekolah mulai tingkat SD dan sederajat hingga tingkat SMA dan sederajat dengan ditetapkannya Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 116 Tahun 2007. Pendidikan inklusi adalah istilah yang dipergunakan untuk mendeskripsikan penyatuan bagi anak berkelainan (penyandang hambatan/cacat) ke dalam program-program sekolah (Smith, 2012). Pembahasan mengenai pendidikan yang menangani ABK bukan hanya inklusi maupun pendidikan luar biasa tetapi juga *mainstreaming*. Menurut Berry (dalam Smith, 2012), *mainstreaming* adalah model pendidikan yang

menekankan tiga unsur yang harus mempunyai ciri-ciri itu: satu rangkaian jenis-jenis layanan pendidikan bagi siswa-siswa yang memiliki hambatan, pengurangan jumlah anak-anak yang 'ditarik keluar' dari kelas reguler, dan penambahan ketetapan-ketetapan bagi layanan pendidikan di dalam kelas-kelas reguler ketimbang di luar kelas tersebut. Konsep *mainstreaming* hampir sama dengan inklusi namun siswa ABK tidak melibatkan diri dengan anak-anak di kelas reguler. Sedangkan inklusi memiliki tujuan pendidikan bagi siswa ABK yaitu keterlibatan yang sebenarnya dari tiap anak dalam kehidupan sekolah yang menyeluruh.

Selain peningkatan di bidang program dan kebijakan pendidikan nasional Indonesia, peningkatan guru di Indonesia juga perlu untuk dilakukan sehubungan dengan guru memegang peranan penting terhadap kemajuan pendidikan nasional Indonesia. Peningkatan kualitas pengajar sangat penting untuk dilakukan. Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Rockoff, (2003) ia menemukan bahwa kualitas guru memiliki dampak pada prestasi siswa. Hal ini membuktikan bahwa aspek guru atau pengajar merupakan aspek yang sangat penting dalam keberhasilan proses belajar siswa. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru Dan Dosen, "Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah". Sesuai dengan tanggung jawab guru, profesi guru memiliki peranan yang strategis dalam meningkatkan kualitas pendidikan nasional. Peranan dan tanggung jawab guru yang sangat penting dan banyak tersebut menjelaskan bahwa profesi guru bukanlah merupakan profesi yang mudah. Hal itu dapat terlihat dari banyaknya tugas utama guru yang dapat menjadi potensi terjadinya *burnout* pada guru. Hal ini sesuai dengan salah satu penyebab *burnout* yaitu *work overload* atau keadaan memiliki beban kerja yang berlebih (Maslach & Leiter, 1997) sehingga dengan banyaknya tugas guru, guru juga berpotensi mengalami *burnout*.

Menurut Amodt (2007), *Burnout* adalah fase yang diliputi oleh stres, yang biasanya dialami oleh karyawan yang bermotivasi tinggi yang berhadapan dengan tugas atau tekanan yang tinggi. Hal ini berarti banyaknya serta pentingnya tugas yang dimiliki oleh guru dapat berpotensi menimbulkan *burnout* terhadap guru itu sendiri. Selain tanggung jawab yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang “Guru Dan Dosen, beban mengajar guru juga cukup banyak sebagaimana tercantum dalam pasal 1 Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 39 Tahun 2009 tentang Pemenuhan Beban Kerja Dan Pengawas Satuan Pendidikan bahwa “Beban kerja guru paling sedikit ditetapkan 24 (dua puluh empat) jam tatap muka dan paling banyak 40 (empat puluh) jam tatap muka dalam 1 (satu) minggu pada satu atau lebih satuan pendidikan yang memiliki izin pendirian dari pemerintah atau pemerintah daerah”. Beban kerja tersebut belum termasuk beban mengajar guru yang diberikan tugas tambahan seperti, kepala sekolah, wakil kepala sekolah, kepala perpustakaan, dan kepala laboratorium.

Beban kerja tersebut berbeda dengan beban kerja guru pada sekolah yang menyelenggarakan pendidikan inklusi yang memiliki tugas tambahan dibandingkan sekolah tanpa pendidikan inklusi. Menciptakan iklim belajar yang kondusif sehingga siswa merasa nyaman belajar di kelas/sekolah, menyusun dan melaksanakan *assessment* pada semua siswa untuk mengetahui kemampuan dan kebutuhannya, menyusun program pembelajaran dengan kurikulum modifikasi bersama-sama dengan guru pembimbing khusus merupakan beberapa tugas guru kelas di sekolah yang menggunakan pendidikan inklusi (“Kementrian Pendidikan Nasional”, 2010). Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 116 Tahun 2007 berisi beberapa peraturan mengenai penyelenggaraan pendidikan inklusi di Provinsi DKI Jakarta di antaranya, “Setiap kecamatan sekurang-kurangnya memiliki tiga TK/RA, SD/MI dan satu SMP/MTs yang menyelenggarakan pendidikan inklusi serta tiga SMA/SMK, MA/MAK di tingkat kota madya”;

“Sekolah yang ditunjuk melaksanakan pendidikan inklusi harus tersedia guru pembimbing khusus, tersedia sarana dan prasarana bagi siswa Anak Berkebutuhan Khusus (ABK), tersedia program yang bertujuan untuk mengembangkan pendidikan inklusi”; “Sekolah yang menyelenggarakan pendidikan inklusi mendapat pembinaan dari Dinas Dikmenti atau Kanwil Departemen Agama sesuai kewenangannya”; “Kurikulum yang digunakan adalah kurikulum yang berlaku yang disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing siswa ABK, apabila diperlukan penyelenggaraan pendidikan di samping belajar bersama siswa lainnya dapat dilakukan di ruangan khusus”; “Proses pembelajaran peserta didik ABK merupakan tugas dan tanggung jawab guru kelas atau guru mata pelajaran”. Beberapa peraturan tersebut memiliki dampak penambahan beban kerja kepada guru-guru di tingkat sekolah dasar hingga sekolah menengah atas atau sederajat yaitu merancang penyesuaian kurikulum pembelajaran individu bagi siswa ABK serta menjalankan pendidikan inklusi saat di kelas. Hal tersebut menjadikan guru yang mengajar di sekolah yang menyelenggarakan inklusi tentu memiliki beban kerja yang lebih dibandingkan guru yang mengajar di sekolah yang tidak menyelenggarakan pendidikan inklusi.

Selain masalah mengenai bertambahnya beban kerja guru, dalam pelaksanaan pendidikan inklusi menemui beberapa hambatan di berbagai daerah yang menyelenggarakan pendidikan inklusi. Seperti salah satu kasus yang ada di kota Depok, Kepala Dinas Pendidikan Kota Depok menjelaskan bahwa Penerapan pendidikan kepada anak kebutuhan khusus atau inklusi di Kota Depok rupanya belum bisa diterapkan secara maksimal di hampir semua sekolah negeri dan swasta. Hal itu disebabkan karena sampai saat ini pengajar untuk siswa berkebutuhan khusus tersebut belum bisa dipenuhi. Hal tersebut berdampak banyak sekolah yang sudah menerima siswa inklusi itu tidak bisa berbuat banyak dalam kegiatan belajar mengajar (KBM) (“Disdik Depok Akui”, 2015). Masalah lain juga ditemukan di sekolah inklusi Jakarta, sebagaimana yang diungkapkan oleh Direktur Rumah Autis yaitu Mohamad Nelwansyah

yang berpendapat bahwa kapasitas guru pendamping bagi ADD atau *Attention Deficit Disorder* sangat terbatas di sekolah inklusi. Mayoritas gurunya adalah guru grup reguler sehingga tidak mengerti cara menghadapi ADD. Oleh karena hal itu, sering kali guru reguler di sekolah inklusi lepas tangan karena mereka berpikir ADD itu tanggung jawab guru pembanding (“Sekolah Inklusi Masih”, 2014). Provinsi Yogyakarta yang juga memberlakukan penyelenggaraan sekolah inklusi juga menemukan hambatan, salah satunya adalah guru pendamping siswa ABK yang hanya datang 2-3 kali seminggu masih belum cukup untuk menangani siswa ABK. Pada keadaan ini, guru kelas harus mampu menangani siswa ABK di dalam kelas (“Ini Masalah yang Dihadapi”, 2015). Hal ini membuktikan hambatan-hambatan yang terjadi dalam penyelenggaraan inklusi khususnya yang berhubungan dengan guru marak terjadi di berbagai wilayah yang mengadakan pendidikan inklusi.

Selain berdasarkan berita mengenai hambatan pendidikan inklusi, hambatan lain juga ditemukan melalui wawancara lapangan sekolah inklusi di Jakarta. Salah satu sekolah dasar negeri didapatkan guru kelasnya masih merasa sulit untuk menerapkan pembelajaran individual jika tidak ada guru ABK atau *shadow teacher* yang disiapkan oleh wali murid ABK. Selain itu, pada sekolah tersebut guru kelas juga masih kesulitan dalam menghadapi ABK seperti *autism* atau *Attention Deficit and Hyperactive Disorder (ADHD)*. Terlebih jika perilaku siswa ABK cukup mengganggu proses belajar di kelas. Menurut hasil wawancara kepada salah satu guru kelas, dalam situasi seperti itu siswa ABK diberikan tugas yang sangat sederhana seperti menulis atau menggambar agar tidak mengganggu proses belajar siswa lainnya. Tidak jarang cara ini tidak berhasil karena kemampuan siswa ABK dalam mempertahankan perhatian pada suatu tugas berlangsung singkat. Pada saat wawancara, guru kelas juga nampak kurang memahami dalam menangani siswa ABK ADHD. Hal ini ditandai dengan pengajuan pertanyaan dari guru mengenai apa yang harus dilakukan dalam menangani siswa ABK ADHD. Hasil wawancara di sekolah lain juga ditemukan bahwa guru kelas kerap

kesulitan dalam menangani siswa ABK ketika guru ABK atau *shadow teacher* tidak mendampingi siswa ABK. Penjelasan tersebut menunjukkan bahwa guru di Sekolah Dasar Inklusi Jakarta mengalami hambatan atau masalah dalam menjalankan pendidikan inklusi. Hal ini sesuai dengan salah satu faktor penyebab *burnout* yaitu *work overload* yaitu keadaan memiliki tugas pekerjaan yang lebih banyak dari biasanya sehingga keadaan tersebut dapat menyebabkan *burnout*.

Faktor lain yang menyebabkan *burnout* adalah *insufficient reward* atau gaji yang tidak memuaskan (Maslach & Leiter, 1997). Faktor ini menyebabkan kurangnya penguatan atau *reward* internal seperti menikmati pekerjaan serta membangun keahlian yang merupakan penyumbang terbesar dalam terjadinya *burnout*. Fenomena yang berkaitan dengan faktor ini ditemukan di beberapa surat kabar bahwa beberapa ketimpangan gaji antara guru honorer dengan guru PNS serta antara PNS guru dengan PNS non-guru. Berdasarkan informasi, ketimpangan gaji guru honorer yang masih jauh dari batas gaji minimal provinsi yaitu 2,4 juta per bulan, bahkan masih di temukan guru honorer yang menerima gaji 300 ribu rupiah (“Pemprov Jakarta Diminta Naikkan Upah Guru Honorer”, 2014). Selain gaji guru non-PNS, tunjangan guru PNS juga masih dirasa kurang jika dibandingkan PNS non-guru dengan golongan yang sama. Informasi tersebut terdapat dalam surat kabar *online*, guru PNS dengan golongan III-C dan III-D diberi tunjangan 4,9 juta, dengan golongan yang sama PNS non-guru mendapat tunjangan 9,1 juta. Hal ini menimbulkan protes guru mengenai ketimpangan tunjangan tersebut (“Guru di Jakarta Protes Ketimpangan Nilai Tunjangan”, 2015). Ketimpangan ini menimbulkan perasaan tidak adil di kalangan guru PNS karena merasa dibedakan dengan PNS non-guru lain. Hal ini dapat menjadi pemicu *burnout* sebagaimana berhubungan dengan salah satu faktor penyebab *burnout* yaitu *absence of fairness* atau ketiadaan keadilan. *Absence of fairness* merupakan faktor yang didefinisikan bahwa organisasi dianggap adil jika kepercayaan, keterbukaan, dan respek ada di dalam organisasi tersebut (Maslach & Leiter,

1997). Ketimpangan tunjangan antara PNS guru dan non-guru menimbulkan pertanyaan di benak guru PNS apa sebab pemerintah DKI memberlakukan tunjangan yang berbeda antara guru dan yang bukan guru. Pertanyaan guru tersebut mengindikasikan kurangnya keterbukaan antara pemerintah DKI dengan para guru di DKI. Hal itu dapat menjadi bukti rentannya profesi guru di Jakarta terhadap terjadinya *burnout*. Secara umum, guru di Jakarta mengalami faktor *insufficient reward* dan *absence of fairness*. Faktor lain yang dialami khususnya pada guru di sekolah yang menyelenggarakan pendidikan inklusi ialah *work overload* yang disebabkan oleh tambahan tugas-tugas demi menjaga kelas inklusi yang kondusif.

*Burnout* pertama kali dikemukakan oleh Freudenberger bahwa *burnout* merupakan respons dari tekanan stres yang tak dapat dihindari pada pekerjaan (dalam Glendon, Thompson, Myers, 2007). Menurut Maslach, Schaufeli, & Leiter, *Burnout* yang banyak dialami oleh individu di berbagai tempat kerja didasari oleh hubungan antar manusia (dalam Glendon et al., 2007). Pendapat ini memperkuat bahwa guru berpotensi mengalami *burnout* karena profesi guru sangat berhubungan dengan manusia sesuai dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik. Freudenberger (dalam Glendon et al., 2007) memandang terjadinya *burnout* seperti *three-way squeeze* atau tekanan yang berasal dari 3 sumber yaitu kebutuhan dia sebagai guru yang mungkin bertentangan dengan kebutuhan siswa dan kebutuhan guru atau pegawai administrasi lainnya. Bahkan beberapa tokoh mengungkapkan bahwa *burnout* disebabkan oleh karakteristik alamiah dari profesi guru yang berhubungan dengan *interpersonal*, *burnout* telah lama dikenal sebagai risiko pekerjaan dalam mengajar (Dworkin, 2001; Leiter & Maslach, 1999 dalam Glendon et al., 2007). *Burnout* juga dapat digambarkan sebagai sindrom yang berisi *emotional exhaustion*, *cynicism*, dan *inefficacy* (Maslach et al., 2001 dalam Glendon et al., 2007). Pendekatan tradisional memandang bahwa *burnout* merupakan satu kondisi individu sehingga individu yang mengalami *burnout* sering dinilai

karena meningkatnya kerentanan individu itu sendiri terhadap eksploitasi sistemis, sedangkan pendekatan terbaru menilai bahwa elemen penyebab *burnout* ada di dalam struktur sekolah atau struktur sistem pendidikan (Dworkin, 2001 dalam Glendon et al., 2007). Menurut Maslach & Leiter (1997) terdapat 6 faktor yang dapat menyebabkan *burnout* yaitu *work overload*, *lack of control*, *insufficient reward*, *breakdown of community*, *absence of fairness*, dan *conflicting values*. *Work overload* merupakan suatu keadaan beban kerja yang lebih berat. Beban kerja dalam penyebab *burnout* ini meliputi beban kerja yang lebih intens, beban kerja yang memerlukan waktu lebih lama, beban kerja yang lebih kompleks, serta beban kerja yang menyebabkan kelelahan baik fisik maupun emosional. Dengan bertambahnya tugas guru di sekolah inklusi, salah satu penyebab ini merupakan faktor yang jelas terlihat bahwa beban guru di sekolah inklusi bertambah. Beban tambahan guru inklusi meliputi seluruh strategi pembelajaran untuk mengakomodasi siswa ABK sesuai karakteristiknya.

Pada uraian di atas, sudah dijelaskan mengenai fenomena-fenomena guru di Jakarta serta hubungannya dengan *burnout*. Secara umum, guru di DKI rentan terhadap *burnout* karena ditemukan fenomena yang berhubungan dengan dua faktor yang memengaruhi *burnout* yaitu *insufficient reward* dan *absence of fairness*. Selain kedua faktor tersebut, ada satu faktor lagi yaitu *work overload* yang ada pada guru-guru di sekolah yang menyelenggarakan pendidikan inklusi karena bertambahnya beban kerja guru tersebut dibandingkan guru di sekolah lainnya. Jika *burnout* terjadi pada guru maka akan berdampak pada tugas-tugasnya sebagai guru. Hal ini dapat terjadi karena dimensi *burnout* yang terdiri dari kelelahan emosional, depersonalisasi atau sikap tidak peduli terhadap pekerjaan dan orang-orang di tempat kerjanya, yang berujung pada penurunan pencapaian diri guru yaitu mendidik siswa yang cakap sebagai generasi penerus bangsa. Berdasarkan penjelasan mengenai beban kerja guru yang cukup banyak serta meninjau beban kerja guru di sekolah yang menyelenggarakan pendidikan inklusi dan hubungannya

dengan potensi munculnya *burnout* di kalangan guru di sekolah inklusi, penghasilan guru inklusi yang masih dirasa kurang serta kesenjangan antara guru PNS dan Non-PNS, penelitian ini ingin mengungkap apakah ada perbedaan *burnout* guru inklusi ditinjau dari penghasilan dan status kepegawaian.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka identifikasi masalahnya sebagai berikut:

- 1.2.1. Bagaimana gambaran *burnout* guru di sekolah dasar yang tidak menyelenggarakan pendidikan inklusi?
- 1.2.2. Bagaimana gambaran *burnout* guru di sekolah dasar yang menyelenggarakan pendidikan inklusi?
- 1.2.3. Apakah ada perbedaan yang signifikan antara *burnout* guru di sekolah dasar inklusi dan di sekolah reguler?
- 1.2.4. Apakah ada hubungan yang signifikan antara program inklusi di sekolah dengan *burnout* guru?
- 1.2.5. Apakah ada pengaruh yang signifikan program inklusi di sekolah dasar terhadap *burnout* guru?
- 1.2.6. Apakah ada perbedaan *burnuot* guru inklusi secara signifikan ditinjau dari penghasilan?
- 1.2.7. Apakah ada perbedaan *burnuot* guru inklusi secara signifikan ditinjau dari status kepegawaian?

## **1.3. Pembatasan Masalah**

Pembatasan masalah dimaksudkan agar ruang lingkup penelitian menjadi lebih jelas. Oleh karena itu, fokus penelitian ini adalah apakah ada perbedaan *burnuot* guru inklusi secara signifikan ditinjau dari penghasilan dan status kepegawaian.

#### **1.4. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang, identifikasi masalah, serta pembatasan masalah yang telah dijabarkan, maka masalah yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah “Apakah ada perbedaan *burnout* guru inklusi secara signifikan ditinjau dari penghasilan dan status kepegawaian?”.

#### **1.5. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perbedaan *burnout* guru inklusi secara signifikan ditinjau dari penghasilan dan status kepegawaian.

#### **1.6. Manfaat Penelitian**

##### **1.6.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara ilmiah bagi keilmuan psikologi, khususnya bidang Psikologi Pendidikan serta dapat menjadi referensi penelitian selanjutnya yang ingin meneliti, *burnout* guru serta sekolah inklusi.

##### **1.6.2 Manfaat Praktis**

###### **1.6.2.1. Bagi Guru**

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan serta evaluasi bagi guru khususnya guru sekolah inklusi. Guru inklusi diharapkan dapat mengetahui serta mengatasi potensi *burnout* dalam profesinya.

###### **1.6.2.2. Bagi Sekolah**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi pihak sekolah dalam mengatasi tanda-tanda terjadinya *burnout* pada guru dan peranan imbalan terhadap *burnout*.

###### **1.6.2.3. Bagi Pemerintah**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi pemerintah dalam membuat program untuk meningkatkan kualitas pendidikan nasional.

Penelitian ini juga diharapkan dapat menjawab masalah penyelenggaraan sekolah inklusi. Penelitian ini dapat menjadi masukan pemerintah dalam kebijakan imbalan guru baik PNS maupun non-PNS.

#### 1.6.2.4. *Bagi Penelitian Selanjutnya*

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi penelitian selanjutnya, khususnya penelitian yang ingin meneliti tentang sekolah inklusi atau *burnout* guru.