

Pengelolaan Pendidikan Inklusif: Kajian Implementasi Kebijakan Peserta Didik Berkebutuhan Khusus

Neneng Sri Rahayu¹, Nurinna Azizi²

¹ Politeknik STIA LAN Jakarta 1; nenengsri rahayu@stialan.ac.id¹

² Politeknik STIA LAN Jakarta 2; nurinna.2141021098@stialan.ac.id

* Korespondensi: nenengsri rahayu@stialan.ac.id / neneng.rdown@gmail.com;

Abstrak

Pengelolaan pendidikan inklusif merupakan upaya dalam memastikan program pembelajaran yang melibatkan keikutsertaan peserta didik berkebutuhan khusus pada lingkungan sekolah dan kelas yang sama dengan anak bukan penyandang disabilitas bertujuan terjalannya komunikasi, interaksi dan sosialisasi bagi peserta didik berkebutuhan khusus dengan anak bukan penyandang disabilitas, sehingga terbangun budaya toleran dan saling menghargai perbedaan. Permasalahan yang dihadapi saat ini bahwa partisipasi sekolah dalam menyelenggarakan pendidikan inklusif partisipasi sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif hanya mencapai angka 9,3 persen (2022) sehingga pada tahun 2023 pendidikan inklusif diwajibkan untuk diikuti oleh seluruh satuan pendidikan di Indonesia sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh wilayah provinsi masing-masing. Tujuan dari penelitian mengidentifikasi dan menganalisis faktor yang menjadi penghambat dalam pengelolaan pendidikan inklusif dalam implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus. Adapun metode yang digunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Sumber data yang digunakan data primer berupa hasil wawancara dan didukung dengan data sekunder lainnya dengan mengkaji kebijakan, pedoman dan laporan penyelenggaraan pendidikan tingkat sekolah dasar. **Hasil:** hasil dari penelitian teridentifikasinya faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pengelolaan pendidikan inklusif dari implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus dilihat dari aspek komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi beserta rencana aksi dan rekomendasi. **Kesimpulan:** Berdasarkan hasil penelitian maka faktor yang menjadi penghambat adalah komunikasi walaupun sudah berjalan tetapi perlu diperluas secara partisipatif, Sumber daya masih terbatas, khususnya dalam ketersediaan GPK dan sarana akomodatif, Disposisi para pelaksana cukup positif, namun pemahaman guru perlu ditingkatkan, Struktur birokrasi sudah ada, tetapi kekurangan SOP teknis, terutama untuk SDM.

Kata kunci: Pendidikan Inklusif; Implementasi Kebijakan; Peserta Didik Berkebutuhan Khusus

Abstract

Managing inclusive education is an effort to ensure learning programs that involve the participation of students with special needs in the same school and classroom environment as children without disabilities. The goal is to establish communication, interaction, and socialization between students with special needs and children without disabilities, thereby fostering a culture of tolerance and mutual respect for differences. The current problem is that school participation in implementing inclusive education has only reached 9.3 percent (2022). Therefore, by 2023, inclusive education will be mandatory for all educational units in Indonesia, in accordance with the provisions set by each province. The purpose of this study is to identify and analyze factors that hinder the management of inclusive education in implementing policies for students with special needs. The method used is a descriptive qualitative research method. The primary data source is interviews, supported by other secondary data by reviewing policies, guidelines, and reports on the implementation of elementary school education. Results: The results of the study identified factors that inhibit

the management of inclusive education from the implementation of policies for students with special needs seen from the aspects of communication, resources, disposition and bureaucratic structure along with action plans and recommendations. Conclusion: Based on the results of the study, the inhibiting factors are communication, although it is already running, it needs to be expanded in a participatory manner, Resources are still limited, especially in the availability of GPK and accommodating facilities, The disposition of the implementers is quite positive, but teacher understanding needs to be improved, The bureaucratic structure is in place, but lacks technical SOPs, especially for human resources.
Keywords: *Inclusive Education; Policy Implementation; Students with Special Needs*

- **Pendahuluan**

Pendidikan merupakan investasi fundamental dalam pembangunan manusia yang tidak hanya berfungsi membentuk kemampuan berpikir melalui transfer ilmu pengetahuan, akan tetapi juga sebagai instrumen dalam pembentukan karakter, nilai-nilai sosial serta penguatan daya saing manusia lebih kompeten, sadar dan berdaya. Dalam konteks ini, maka pendidikan menjadi dasar dalam menentukan arah tumbuh kembang individu secara kognitif, afektif dan psikomotorik. Berdasarkan hal tersebut, negara melalui amanat Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31 ayat (1) dan (2), menjamin pemerataan akses pendidikan bagi masyarakat dan didukung dengan sumber daya yang memadai, termasuk hak atas akses pendidikan bagi kelompok masyarakat rentan seperti penyandang disabilitas. Pendidikan/pengetahuan menjadi salah satu indikator pada Indeks Pembangunan Manusia. Tahun 2024, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia sebesar 75,05 sedangkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebesar 84,15 (IPM DKI lebih besar dari IPM Nasional), (BPS, 2024)[1].

Konsep disabilitas saat ini telah bergeser dari paradigma medis menuju pendekatan sosial dan partisipatif. Menurut Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Ratifikasi Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas, yang diikuti dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016, penyandang disabilitas didefinisikan sebagai anak yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual dan/atau sensorik, sehingga dapat menghambat interaksi dan partisipasinya secara penuh dan efektif dalam kehidupan bermasyarakat. Konsep disabilitas tersebut mengadopsi konsep dari World Health Organization (WHO) yang dikutip pada *International Classification of Functioning Health and Disability* yang mana disabilitas memandang keberfungsian sosial seseorang dipengaruhi oleh faktor interaksi antara kondisi individu dengan faktor lingkungannya.

Salah satu bentuk penerimaan penyandang disabilitas dengan lingkungannya adalah tingkat partisipasi penyandang disabilitas dalam mengikuti pembelajaran di satuan pendidikan. Akan tetapi, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa akses pendidikan bagi penyandang disabilitas masih terbatas. Adapun data tingkat pendidikan bagi kelompok penyandang disabilitas digambarkan pada Gambar 1.

Gambar 1. Tingkat Pendidikan Bagi Kelompok Penyandang Disabilitas

Sumber: Kementerian PPN/Bappenas (2021)

Berdasarkan gambar 1 dapat dijelaskan bahwa tingkat partisipasi penyandang disabilitas pada pendidikan masih rendah. Dari jenjang SD, SMP, SMA dan Perguruan Tinggi belum mencapai keterserapan hingga 30 persen. Bahkan jika diakumulasi total penyandang disabilitas yang tidak tamat SD, yang meliputi jumlah tidak/belum pernah bersekolah dan jumlah penyandang disabilitas yang sudah pernah bersekolah tapi tidak tamat mencapai 40,76 persen. Berdasarkan grafik di atas, dapat digambarkan kurang dari 50% penyandang disabilitas yang menempuh pendidikan dasar pada jenjang SD dan SMP sederajat. Kondisi ini menunjukkan bahwa akses pendidikan bagi penyandang disabilitas perlu mendapatkan perhatian yang serius oleh Pemerintah, karena pendidikan dasar dapat menjadi modal bagi individu dalam membentuk kemandirian dan keberdayaan di lingkungan masyarakat.

Penyelenggaraan pendidikan bagi anak penyandang disabilitas di Indonesia umumnya difasilitasi melalui layanan khusus di Sekolah Luar Biasa (SLB). SLB dirancang untuk memenuhi kebutuhan dasar pendidikan sesuai dengan jenis disabilitas yang dimiliki peserta didik. Namun, model ini menyebabkan terbatasnya interaksi sosial karena peserta didik hanya dapat bersosialisasi dengan sesama penyandang disabilitas, sehingga berpotensi memperkuat segregasi sosial. Kekhawatiran akan dampak eksklusivitas ini mendorong pemerintah untuk menerbitkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009, yang menjadi dasar implementasi pendidikan inklusif. Kebijakan ini memberikan kesempatan kepada peserta didik disabilitas untuk belajar bersama di sekolah reguler. Sejalan dengan Kerangka Aksi UNESCO dan Deklarasi Salamanca, pendekatan inklusif diyakini lebih efektif dalam mengurangi diskriminasi, memperkuat kohesi sosial, dan meningkatkan efisiensi sistem pendidikan secara keseluruhan.

Pendidikan inklusif didefinisikan sebagai proses belajar-mengajar yang diikuti oleh anak berkebutuhan khusus dan anak umum lainnya dalam satu lingkungan sekolah yang sama untuk mengikuti pendidikan dan pembelajaran secara bersama-sama. Hal ini bertujuan agar anak-anak bukan penyandang disabilitas dengan anak penyandang disabilitas dapat saling berinteraksi dan bersosialisasi untuk membangun lingkungan yang toleran dan saling menghargai perbedaan. Hal ini sejalan dengan tujuan yang diharapkan pemerintah melalui Peraturan Kementerian Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa tujuan kebijakan pendidikan inklusif adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang menghargai keanekaragaman dan tidak diskriminatif bagi semua peserta didik.

Dalam kaitannya pada kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif, secara de jure Provinsi DKI Jakarta telah menerapkan pendidikan inklusif sejak tahun 2007 berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 116 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusi. Pada awal penyelenggaraan, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta baru menunjuk beberapa sekolah sebagai sekolah penyelenggaraan pendidikan inklusif. Lalu terus berkembang hingga, pada tahun 2016 Dinas Pendidikan DKI Jakarta

menerbitkan Surat Edaran Nomor 119/SE/2016 yang mewajibkan TK, SD, SMP, SMA dan SMK untuk menerima anak berkebutuhan khusus saat penerimaan peserta didik baru dengan kuota maksimal sejumlah dua orang dalam satu rombongan belajar.

Berdasarkan kondisi tersebut, implementasi Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di DKI Jakarta sudah dilaksanakan oleh 3.200 sekolah negeri dan sekolah swasta dengan total peserta didik hingga tahun 2024 adalah sebesar 20.558 peserta didik. Adapun diagram penyebaran sekolah penyelenggara Pendidikan inklusif tergambar dari tabel 1.

Tabel 1. Jumlah Partisipasi Penyelenggara Pendidikan Inklusif

Wilayah Kota/Kabupaten / Jenjang Satuan Pendidikan	Jumlah Satuan Pendidikan Penyelenggara Pendidikan Inklusif	Jumlah Satuan Pendidikan Terdaftar	Persentase Partisipasi Penyelenggara Pendidikan Inklusif	Jumlah Peserta Didik Berkebutuhan Khusus
Kab. Kepulauan Seribu	20	52	38,46%	84
PAUD	2	27	7,41%	2
PKBM	2	2	100,00%	2
SD	9	14	64,29%	44
SMA	1	1	100,00%	3
SMK	1	1	100,00%	1
SMP	5	7	71,43%	32
Kota Jakarta Barat	663	1.959	33,84%	3.963
PAUD	74	801	9,24%	144
PKBM	28	65	43,08%	87
SD	314	563	55,77%	1.878
SMA	40	125	32,00%	314
SMK	69	121	57,02%	344
SMP	138	284	48,59%	1.196
Kota Jakarta Pusat	353	951	37,12%	2.455
PAUD	41	445	9,21%	98
PKBM	14	25	56,00%	101
SD	156	256	60,94%	1.121
SMA	28	57	49,12%	196
SMK	35	57	61,40%	244
SMP	79	111	71,17%	695
Kota Jakarta Selatan	676	1.867	36,21%	3.349
PAUD	122	912	13,38%	228
PKBM	35	47	74,47%	270
SD	271	456	59,43%	1.421
SMA	60	108	55,56%	309
SMK	60	122	49,18%	227

SMP	128	222	57,66%	894
Kota Jakarta Timur	1.047	2.560	40,90%	7.930
PAUD	172	1.302	13,21%	350
PKBM	48	79	60,76%	238
SD	441	608	72,53%	3.723
SMA	85	127	66,93%	736
SMK	112	182	61,54%	627
SMP	189	262	72,14%	2.256
Kota Jakarta Utara	441	1.386	31,82%	2.777
PAUD	75	631	11,89%	255
PKBM	17	52	32,69%	111
SD	176	337	52,23%	1.280
SMA	37	95	38,95%	210
SMK	42	75	56,00%	139
SMP	94	196	47,96%	782
Grand Total	3.200	8.775	36,47%	20.558

Sumber: Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta (2023) dan Data Pokok Pendidikan Dapodik[4-6]

Berdasarkan tabel tersebut, jumlah sekolah penyelenggara pendidikan inklusif mencapai 3.200 satuan pendidikan dari 8.775 satuan pendidikan yang menunjukkan baru 36,47% satuan pendidikan dari seluruh jenjang yang baru menyelenggarakan pendidikan inklusif. Berdasarkan tabel di atas, didapatkan bahwa kota administrasi dengan jumlah persentase partisipasi penyelenggara pendidikan inklusif dua terendah adalah Kota Administrasi Jakarta Utara dengan Kota Administrasi Jakarta Barat. Sedangkan, berdasarkan jumlah peserta didik berkebutuhan khusus yang bersekolah di satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif, Kota Administrasi Jakarta Barat merupakan wilayah kota dengan jumlah PDBK terbanyak kedua, setelah Kota Administrasi Jakarta Timur. Berdasarkan data tersebut, terindikasi adanya ketidakmerataan penyebaran PDBK yang bersekolah pada satuan pendidikan inklusif, yang memungkinkan adanya pelampauan kuota pada satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif di wilayah Kota Administrasi Jakarta Barat. Berdasarkan ketentuan pada Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2020 Pasal 12 (f) jumlah PDBK yang ideal dalam satu rombongan belajar (rombel) adalah dua orang, dan dapat disesuaikan menjadi satu peserta didik dalam satu rombel apabila terdapat PDBK dengan karakteristik berat.

Penyelenggaraan pendidikan inklusif secara umum memang dilakukan tanpa pembeda, sehingga setiap anak memiliki hak dan kewajiban yang sama termasuk dalam hal pembelajaran di kelas. Namun, penyelenggaraan pendidikan inklusif perlu memperhatikan kebutuhan dan kemampuan peserta didik sesuai dengan bakat, minat dan potensi sesuai dengan amanat pada Peraturan Kementerian Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009. Salah satu bentuk pemenuhan hak bagi PDBK dalam penyelenggaraan proses pembelajaran di satuan pendidikan inklusif adalah dengan menyiapkan Guru Pembimbing Khusus atau Guru Pendamping bagi PDBK. Dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 40 Tahun 2021 Pasal 4 menyebutkan bahwa Dinas Pendidikan dan Satuan Pendidikan bertanggung jawab dalam menyediakan GPK dan Tenaga Pendamping yang dimana pemenuhannya dilakukan secara bertahap. Berdasarkan data pendidik dan tenaga kependidikan Dinas Pendidikan Provinsi DKI

Jakarta didapatkan bahwa jumlah GPK di Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta 77 GPK yang tersebar pada 77 Sekolah pada jejang PAUD, SD, SMP dan SMA. Adapun gambaran peta GPK di Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta terdapat pada tabel 2.

Tabel 2. Penyebaran Guru Pembimbing Khusus di DKI Jakarta

Kota / Status Satuan Pendidikan	PAUD	SD	SMA	SMP	Total
Kota Jakarta Barat	7	10	0	2	19
Negeri	0	0	0	1	1
Swasta	7	10	0	1	18
Kota Jakarta Selatan	11	16	10	10	47
Negeri	0	0	0	1	1
Swasta	11	16	10	9	46
Kota Jakarta Timur	0	6	0	2	8
Negeri	0	4	0	1	5
Swasta	0	2	0	1	3
Kota Jakarta Utara		2	0	1	3
Negeri	0	1	0	1	2
Swasta	0	1	0	0	1
Jumlah	18	34	10	15	77

Sumber: Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta (2024)[4-6]

Berdasarkan gambar 1 implementasi kebijakan penyelenggaraan pendidikan inklusif di DKI Jakarta masih menghadapi berbagai tantangan, terutama pada aspek sumber daya. Berdasarkan tabel 2 data jumlah GPK di Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta didominasi oleh Sekolah Swasta yang berjumlah 68 sekolah. Sedangkan Sekolah Negeri hanya terdapat 9 GPK dari total seluruh sekolah negeri berjumlah 3.285 sekolah negeri. Berdasarkan kondisi tersebut, Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta belum dapat memenuhi kebutuhan GPK pada Sekolah Negeri, yang dimana pemenuhan PTK di Sekolah Negeri menjadi tanggung jawab dan kewenangan dari Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta dan juga Suku Dinas Pendidikan Wilayah Kota/ Kabupaten terkait.

Kota Jakarta Barat memiliki jumlah PDBK pada satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif terbanyak kedua di Provinsi DKI Jakarta. Akan tetapi, pada teknis penyelenggaraan pendidikan inklusif belum didukung oleh ketersediaan Guru Pembimbing Khusus pada keseluruhan satuan pendidikan negeri, kecuali pada jenjang SMP yang tersedia 1 Guru Pembimbing Khusus. Guru Pembimbing Khusus mempunyai tugas dalam menyusun instrumen asesmen pendidikan, membangun koordinasi dengan seluruh stakeholder penyelenggaraan pendidikan inklusif di sekolah, melaksanakan pendampingan dan bimbingan bagi peserta didik berkebutuhan khusus, memberikan layanan konsultasi kepada guru lainnya di sekolah dalam membentuk pembelajaran individu yang sesuai dengan potensi, minat dan bakat peserta didik khusus, dan membuat layanan program kebutuhan khusus. Ketiadaan GPK dan penempatan PDBK yang tidak sesuai dengan Peraturan, dapat mengakibatkan munculnya kesenjangan pelaksanaan yang berdampak pada kualitas penyelenggaraan pendidikan inklusif itu sendiri.

Merujuk pada penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Mularsih (2019)[10] menunjukkan bahwa implementasi pendidikan inklusif di Sekolah Dasar Negeri wilayah Jakarta Barat masih menghadapi berbagai hambatan signifikan. Sekolah cenderung menerima peserta didik berkebutuhan khusus melalui sistem pendaftaran

daring tanpa mekanisme identifikasi yang memadai. Selain itu, belum tersedia tenaga pendidik khusus maupun guru reguler yang memiliki kompetensi dalam pendidikan inklusif, sehingga program pembelajaran individual tidak disusun. Kurikulum yang diterapkan pun masih bersifat umum dan belum sepenuhnya disesuaikan dengan kebutuhan peserta didik berkebutuhan khusus. Fasilitas pendukung yang tersedia sangat terbatas, dan intervensi guru umumnya terbatas pada konsultasi dengan orang tua serta pengiriman guru ke pelatihan yang masih bersifat minimal. Temuan ini mencerminkan belum optimalnya kesiapan sekolah dalam memenuhi prinsip-prinsip pendidikan inklusif secara komprehensif.

Temuan tersebut selaras dengan hasil penelitian oleh Kristiyanti (2019)[11] yang mengungkapkan bahwa pelaksanaan pendidikan inklusif bagi penyandang disabilitas intelektual masih belum optimal. Hambatan yang dihadapi bersumber dari aspek struktural dan kultural. Secara struktural, tantangan muncul dari belum tersedianya kebijakan yang mengatur penyesuaian kurikulum secara spesifik bagi peserta didik dengan disabilitas intelektual. Sementara secara kultural, penyelenggaraan pendidikan inklusif masih dibayangi oleh stigma, stereotip, dan prasangka negatif dari masyarakat.

Kebijakan terkait penyelenggaraan pendidikan inklusif telah dibentuk oleh Pemerintah Pusat hingga Pemerintah Daerah. Pembentukan regulasi merupakan sikap Pemerintah dalam menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas dalam mendapatkan kesempatan pendidikan yang setara dan berkeadilan. Penyelenggaraan pendidikan inklusif merupakan program berkelanjutan yang memerlukan telaah kebijakan dalam mendukung keberhasilan kebijakan. Sehingga, penyelenggaraan kebijakan pendidikan inklusif perlu didukung oleh komitmen dan kesiapan dari pemangku kebijakan hingga pelaksana kebijakan.

Berdasarkan data tersebut, peneliti akan melakukan penelitian lebih lanjut dengan di lokus penelitian pada Kota Administrasi Jakarta Barat. Tujuan dari penelitian ini adalah melakukan analisis pada faktor-faktor yang menjadi penghambat pengelolaan pendidikan inklusif dalam implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus. Pembahasan pengelolaan pendidikan inklusif dengan menganalisis implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus di fokuskan pada tingkat sekolah dasar sebagai peserta didik berkebutuhan khusus terbanyak dibandingkan jenjang lainnya dan memiliki tingkat inklusivitas terendah di DKI Jakarta.

Landasan teori yang digunakan dalam penelitian ini menjelaskan kebijakan publik, implementasi kebijakan dan pengelolaan pendidikan inklusif. Penjelasan dari masing-masing teori dijelaskan sebagai berikut:

- Kebijakan Publik

Chandler dan Plano mengemukakan bahwa: “Kebijakan Publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah”.

Thomas R. Dye Kebijakan publik adalah apa yang dilakukan maupun apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan itu merupakan upaya untuk memahami: i) apa yang dilakukan dan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, ii) apa penyebab atau yang mempengaruhinya, dan iii) apa dampak dari kebijakan publik tersebut jika dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Sejalan dengan Thomas R. Dye, Edward III dan Sharkansy mengemukakan bahwa: “Kebijakan Publik adalah apa yang pemerintah katakan dan lakukan, atau tidak dilakukan”.

- Implementasi Kebijakan Publik

Edward III (1980:10-11)[12] menjelaskan bahwa Implementasi kebijakan merupakan tahapan pembuatan keputusan, seperti halnya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Walaupun sebuah kebijakan diambil secara tepat, tetapi kemungkinan kegagalanpun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya tidak tepat. Bahkan sebuah kebijakan yang handal sekalipun jika diimplementasikan secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya.

Sementara Mazmanian dan Sabatier mengatakan bahwa: Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan, dan keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, serta menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Nugroho mengimplementasikan kebijakan publik menawarkan dua pilihan langkah, yaitu: “Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program, dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut”

Adiwisatra mengatakan bahwa: “Implementasi kebijakan merupakan sesuatu yang penting, keberhasilan implementasi kebijakan publik kadangkala tidak hanya memerlukan rasionalitas, tapi juga kemampuan pelaksana untuk memahami dan merespon harapan-harapan yang berkembang di masyarakat, dimana kebijakan publik tersebut akan dilaksanakan.

Menurut teori George C. Edward III (1980: 10-11) menjelaskan bahwa faktor-faktor dalam implementasi kebijakan publik terdiri dari:

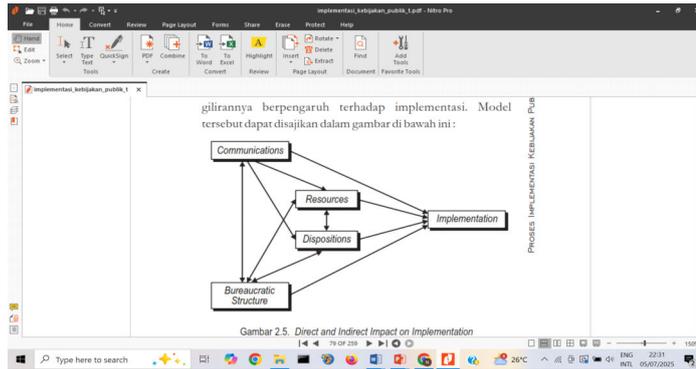
- **Komunikasi:** Perintah untuk mengimplementasikan kebijakan harus disampaikan secara jelas, akurat, dan konsisten kepada orang-orang yang benar-benar mampu melaksanakannya. Jika pesan dan perintah kebijakan yang diberikan oleh pembuat kebijakan tidak jelas dan tidak terspesifikasikan, maka kemungkinan besar akan terjadi kesalahpahaman di tingkat implementor kebijakan yang ditunjuk. Komunikasi yang dilakukan dalam bentuk komunikasi formal dan informal;
- **Sumber Daya:** Sumber daya yang penting meliputi staf yang tepat dengan keahlian yang dibutuhkan; informasi yang cukup dan relevan tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan terjadi penyesuaian terhadap siapa saja yang terlibat di dalam implementasi kebijakan; kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan dengan maksud dan tujuan tertentu; dan berbagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) di dalamnya untuk kepentingan pelayanan publik. Faktor sumber daya tidak hanya mencakup jumlah sumber daya manusia atau aparat semata melainkan juga mencakup kemampuan sumber daya manusia untuk mendukung implementasi kebijakan tersebut (kapasitas dan motivasi);
- **Sikap Pelaksana:** Sikap pelaksana merupakan faktor penting ketiga dalam proses implementasi kebijakan publik. Jika implementasi kebijakan diharapkan

berlangsung efektif, maka para implementor kebijakan tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki kapabilitas untuk melaksanakannya, tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan dan kecenderungan sikap positif untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kebanyakan para implementor menggunakan sedapat mungkin otoritas dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan. Salah satu alasan mengenai hal ini disebabkan independensi mereka terhadap eksistensi dari pembuat kebijakan;

- Struktur Birokrasi: proses implementasi kebijakan masih terhambat oleh inefisiensi struktur birokrasi. Fragmentasi organisasi dapat menghambat koordinasi yang diperlukan guna keberhasilan proses implementasi sebuah kebijakan. Disisi lain bahwa dalam implementasi kebijakan membutuhkan kerjasama yang melibatkan banyak orang. Hal ini menyebabkan terbuangnya sumber daya yang langka, menutup kesempatan, menciptakan kebingungan, menggiring kebijakan-kebijakan untuk menghasilkan tujuan silang, dan mengakibatkan fungsi-fungsi penting menjadi terlupakan. Sebagai administrator kebijakan unit organisasi, mereka membangun standar prosedur oprasional untuk menangani tugas rutin sebagaimana biasanya mereka tangani. Sayangnya standar dirancang untuk kebijakan-kebijakan yang telah berjalan dan kurang dapat berfungsi dengan baik untuk kebijakan-kebijakan baru sehingga sulit terjadi perubahan, penundaan, pembaharuan, atau tindakan-tindakan yang tidak dikehendaki. Standar kadang-kadang lebih menghambat dibandingkan membantu implementasi kebijakan. Para implementor kebijakan akan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai keinginan dan sumber daya untuk melakukan kebijakan, tetapi mereka akan tetap dihambat dalam proses implementasinya oleh struktur organisasi yang mereka layani. Asal usul karakteristik organisasi, fragmentasi birokrasi yang berbeda akan tetap menghambat implementasi kebijakan. Mereka selalu menghambat implementasi kebijakan, pemborosan sumber daya, melakukan tindakan yang tidak diharapkan, menghambat koordinasi, akibat proses implementasi kebijakan yang berbeda dan berlawanan arah, dan inilah sebab musabab terjadinya kegagalan implementasi dari sebuah kebijakan publik.

Dalam proses implementasi kebijakan, komunikasi memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Perintah untuk melaksanakan kebijakan harus diteruskan kepada implementor secara tepat, dan konsisten. Kurangnya sumber daya akan berakibat ketidak-efektifan penerapan kebijakan. Disposisi atau kecenderungan sikap pelaksana diartikan sebagai keinginan dan kesepakatan di kalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Jika penerapan kebijakan akan dilaksanakan secara efektif, maka implementor bukan hanya mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk menerapkannya, tetapi para implementor juga harus mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut. Akhirnya struktur birokrasi mempunyai dampak atas penerapan dalam arti bahwa penerapan itu tidak akan berhasil jika terdapat kekurangan dalam struktur birokrasi tersebut.

Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Faktor pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut George C. Edward III (1980:148) dapat dilihat dari gambar 2 berikut ini:



Gambar 2. Model Implementasi Kebijakan George Edward III (1980:148)

Pengelolaan Pendidikan Inklusif

Pendidikan inklusif merupakan konsep pendidikan terpadu yang dimana menempatkan peserta didik berkebutuhan khusus dan peserta didik umum lainnya untuk mengikuti layanan pendidikan secara bersama-sama dengan mempertimbangkan sistem, metode dan kegiatan pembelajaran dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan masing-masing anak berkebutuhan khusus (Abosi dan Koay, 2008)[19]. Pendapat tersebut sejalan dengan pemahaman Sapon-Shevin (dalam O'Neil; 1994)[13] yang mendefinisikan pendidikan inklusif sebagai peluasan makna dari pendidikan khusus dimana sekolah harus mampu melayani peserta didik berkebutuhan khusus dan peserta didik umum lainnya dalam satu lingkungan sekolah yang sama. Booth (1996)[14] juga mendefinisikan pendidikan inklusif ke dalam tiga pendekatan, yaitu (1) sebagai suatu pendekatan inovatif dan strategis dalam kaitannya pada perluasan akses pendidikan bagi penyandang disabilitas, (2) sebagai suatu bentuk reformasi pendidikan yang tidak diskriminatif, setara, adil dan terbuka, dan (3) sebagai suatu proses pengurangan eksklusivitas dan peningkatan partisipasi anak dalam lingkungan pendidikan, budaya, dan sosial. Pendidikan inklusif ini memerlukan pengelolaan secara terintegrasi dari seluruh elemen dan proses yang ada sehingga dapat mewujudkan budaya toleransi dan tidak diskriminatif dalam menunjang proses interaksi bagi anak dengan disabilitas maupun non-disabilitas, kesamaan kesempatan dan kesetaraan di lingkungan sosialnya dan adaptasi pengelolaan kelas.

- **Bahan dan Metode**

Metoda

Metoda penelitian dalam penelitian ini menggunakan metoda penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini ingin menggali berbagai realitas dan fakta

dalam pengelolaan pendidikan inklusif dalam hal implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus. Sumber data terdiri dari data primer yang diperoleh melalui wawancara dan data sekunder diperoleh dengan telaah dokumen. Dalam menentukan wawancara, terlebih dahulu menentukan kriteria pemilihan *key informant*. Adapun kriteria pemilihan *key informant* adalah para pemangku kepentingan yang memahami kebijakan dan implementasi teknis dalam pengelolaan pendidikan inklusif terkait implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus. Para *key informant* yang diwawancarai terdiri dari Plt. Kepala Suku Dinas Pendidikan Wilayah II Jakarta Barat, Pengawas Sekolah Dasar, Pengawas Sekolah Luar Biasa, Guru, Orang Tua Siswa berkebutuhan khusus (Inklusif), Orang Tua Siswa Non-Inklusif dan Komite Sekolah. Dalam penelusuran teori menggunakan GenAI. Lokus penelitian yakni di Sekolah Dasar di Wilayah II Jakarta Barat, alasannya karena pada wilayah II Jakarta Barat jumlah peserta didik berkebutuhan khusus terbanyak dibandingkan jenjang lainnya dan memiliki tingkat inklusivitas terendah di DKI Jakarta.

- **Hasil**

Berdasarkan hasil wawancara dan telaah dokumen, diperoleh data-data hasil penelitian sebagai faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam pengelolaan pendidikan inklusif sebagai implementasi dari kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus mengacu ke teori Edward III (1980) disajikan sebagai berikut:

- **Komunikasi**

Bentuk komunikasi dalam implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus bersifat formal yakni berupa forum-forum resmi seperti koordinasi, sosialisasi, rapat-rapat, dan komunikasi informal berupa komunikasi secara horizontal antar orang tua, sesama pegawai dan diskusi dalam media sosial dan diterbitkan berbagai kebijakan yang mendukung dalam implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh para *key informant* salah satunya Plt. Kepala Suku Dinas Pendidikan Wilayah II Kota Administrasi Jakarta Barat bahwa Komunikasi sangat penting dalam pendidikan inklusif, hal ini dilakukan agar tidak terjadi kesalahan pemahaman, kebijakan atau peraturan perlu disosialisasikan secara bersama antara peserta didik, orang tua dan sekolah, agar tidak ada perbedaan pemahaman. Bahkan informasi pendidikan inklusi diinformasikan sejak awal penerimaan sekolah. Komunikasi yang dilakukan berupa koordinasi dan rapat-rapat dengan DPRD dan Kementerian. Selain itu juga sudah dikomunikasikan menggunakan media sosial. Lalu, berdasarkan laporan-laporan berjenjang dari sekolah dari Sudin, hingga ke Dinas, Pemprov bahkan sampai Kementerian.

Penjelasan dari para *key informant* hampir sejalan, namun ada pula penyampaian yang berbeda yakni dari Pengawas Sekolah Dasar yang menjelaskan bahwa masih terdapat orang tua yang belum memahami terkait alur penerimaan peserta didik baru yang berkebutuhan khusus. (Penerimaan dan pemahaman orang tua dan sekolah terkait penyelenggaraan pendidikan inklusif yang belum merata dan menyeluruh).

- **Sumber Daya**

- **Staf (sumber daya manusia)**

Pemenuhan sumber daya manusia dalam pengelolaan pendidikan inklusif terdiri dari keterlibatan guru, komite sekolah, orang tua, Suku Dinas Pendidikan Wilayah II

Jakarta Barat, dan siswa itu sendiri baik yang berkebutuhan khusus maupun non-inklusif. Dalam pemenuhan Guru Pendamping Khusus masih belum memenuhi baik dari sisi kuantitas maupun kualitas. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh para *key informant* salah satunya Plt. Kepala Suku Dinas Pendidikan Wilayah II Kota Administrasi Jakarta Barat bahwa untuk saat ini Guru Khusus/ GPK memang belum terpenuhi. Karena dengan adanya GPK diharapkan dapat membantu guru kelas dalam melayani siswa ABK dalam kegiatan pembelajarannya. Oleh karena itu, ini menjadi tugas Sudin untuk dapat menganalisis dan memenuhi kebutuhan GPK di masing-masing sekolah inklusi. Saat ini kami terus mendorong ke Dinas Pendidikan terkait pemenuhan GPK di sekolah-sekolah inklusi.

Adapun Orang Tua Siswa menyampaikan bahwa adanya pelibatan Orang Tua Siswa Berkebutuhan khusus dalam pelaksanaan pembelajaran untuk membantu guru kelas dalam mengawasi ABK agar pembelajaran bisa berjalan lancar.

Sarana dan prasarana

Pemenuhan sarana dan prasarana yang mendukung pembelajaran untuk peserta didik masih belum maksimal sebagaimana yang dikemukakan oleh Pengawas Sekolah Dasar bahwa untuk fasilitas secara umum belum proporsional dalam memenuhi standar aksesibel dan akomodasi layak. Terutama dalam segi gedung bangunan sekolah dan anggaran secara khusus juga belum tersedia tetapi menggunakan BOS dan BOP walaupun belum maksimal.

Sedangkan Plt. Kepala Suku Dinas Pendidikan Wilayah II Kota Administrasi Jakarta Barat menjelaskan bahwa pemenuhan sarana dan prasarana sudah terpenuhi, dengan memanfaatkan dana BOS dan BOP seharusnya kebutuhan bahan pembelajaran dan peraga seharusnya sudah dapat terpenuhi. Akan tetapi untuk kebutuhan rehab berat bangunan atau alat mebel dengan jumlah yang banyak, ini menjadi tanggung jawab UPT Prasardik Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta hal ini terwujud karena sudah ditetapkan dalam APBD DKI Jakarta sebesar 20% (BOP) dan APBN (BOS). Fasilitas lainnya berupa pelatihan-pelatihan bagi para guru.

Hal senada disampaikan oleh Orang Tua Siswa berkebutuhan Khusus bahwa Untuk kebutuhan anak saya saat ini sudah cukup memadai. Karena, sekolah sudah menyediakan ruang khusus untuk siswa berkebutuhan khusus jika siswa merasa bosan di kelas. Selain itu, di dalam kelas juga wali kelas menyusun media pembelajaran yang sesuai untuk kebutuhan belajar anak saya.

Wewenang

Pembagian wewenang dalam pengelolaan pendidikan inklusif berdasarkan pada Struktur organisasi dan tata kerja pada Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh para *key informant* seperti Plt. Kepala Suku Dinas Pendidikan Wilayah II Kota Administrasi Jakarta Barat, Pengawas Sekolah Dasar dan Pengawas Sekolah Luar Biasa bahwa untuk kewenangan dan tanggung jawab juga sudah diatur dalam SOTK Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta.

Selain itu sudah ada kebijakan yang mengatur terkait jumlah maksimal peserta didik khusus dalam rombongan belajar dan kurikulum yang mencakup standar penilaian Rencana Pembelajaran, sebagaimana yang disampaikan oleh Guru, Pengawas Sekolah Dasar dan Sekolah Luar Biasa bahwa Panduan akomodasi kurikulum, pembelajaran dan penilaian telah diatur dalam Permendikbud Nomor 48 Tahun 2023, Peraturan Gubernur Tahun 116 Tahun 2007, dan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2022. Dalam Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 93 Tahun 2024, secara penerimaan setiap sekolah negeri wajib

menerima siswa berkebutuhan khusus maksimal dua orang dalam satu rombel.

Wewenang Guru wali kelas tiap awal pembelajaran memberi tahu materi pembelajarannya apa saja. Akan tetapi saat pembelajaran biasanya soal latihannya dibedakan antara siswa berkebutuhan khusus dengan siswa umum lainnya.

Standar penilaiannya berbeda antara siswa berkebutuhan khusus dengan siswa umum lainnya. Misalnya jika siswa umum menyelesaikan 10 soal latihan, untuk siswa berkebutuhan khusus boleh hanya sampai 5 soal latihan, 5 soal lainnya dibuat PR. Atau misalnya, siswa umum materi belajarnya hitungan sampai ratusan, siswa yang berkebutuhan khusus diturunkan menjadi hitungan sampai puluhan.

c, Disposisi

Pada faktor ini dilihat dari sikap para stakeholder dan para implementor kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus sangat mendukung dan memiliki pemahaman dan pengetahuan, tujuan dan sasaran kebijakan penyelenggaraan pendidikan inklusif, hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh Plt. Kepala Suku Dinas Pendidikan Wilayah II Jakarta Barat, Pengawas Sekolah Dasar dan para key informant lainnya bahwa stakeholder, pelaksana, siswa, orang tua dan komite sekolah sangat mendukung penyelenggaraan pendidikan inklusif dan memiliki pengetahuan dan pemahaman yang baik atas isi dan tujuan kebijakan.

Orang Tua ikut mendampingi anak di kelas juga tidak ada yang merasa keberatan baik dari pihak komite sekolah atau orang tua lainnya. Pihak orang tua dan masyarakat menerima, tidak merasa keberatan atau merasa terganggu. Siswa di sekolah baik-baik. Respons siswa juga tidak ada yang mengejek atau mengganggu atau mengucilkan siswa lainnya. Semuanya siswa berbaur dan bersosialisasi dengan baik. Jika siswa berkebutuhan khusus tiba-tiba melakukan tindakan agresif, biasanya siswa cukup melapor ke wali kelas tanpa ada perlawanan atau kekerasan lainnya.

Namun Pengawas Sekolah Luar Biasa menjelaskan bahwa Pengetahuan dan pemahaman dari sisi guru belum sepenuhnya baik dan menyeluruh baik dari sisi konten, proses dan produk kebijakan penyelenggaraan pendidikan inklusif di sekolah.

• Struktur Birokrasi

Pada faktor ini meliputi penjelasan Standar Operating Prosedur (SOP) dalam melakukan pengelolaan pendidikan inklusif dalam implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus. Para key informant seperti Plt. Kepala Suku Dinas Pendidikan Wilayah II Jakarta Barat, pengawas Sekolah Dasar dan Pengawas Sekolah Luar Biasa menjelaskan bahwa SOP dalam penyelenggaraan pendidikan Inklusi mengacu pada Permendiknas Nomor 70 Tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa, Peraturan Gubernur Nomor 40 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif. Namun belum ada mekanisme penerimaan untuk Guru Pendamping Khusus. Sedangkan, untuk dasar hukum turunannya yang dari Dinasnya hanya memuat terkait Juknis PPDB.

Bentuk pelaksanaan kebijakan pendidikan inklusif di DKI Jakarta adalah dengan adanya aturan bahwa setiap sekolah wajib menerima dua siswa inklusi untuk satu rombel.

Untuk struktur organisasi tentu mengikuti SOTK Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta sebagai bagian dari penyebaran tanggungjawab organisasi perangkat daerah yang bertanggungjawab dalam bidang pendidikan.

- **Diskusi**

Pendidikan inklusif merupakan bentuk layanan pendidikan yang memberikan kesempatan yang sama bagi semua anak, termasuk anak berkebutuhan khusus (ABK), untuk belajar bersama dalam satu lingkungan pendidikan yang sama. Di Indonesia, upaya ini diatur melalui berbagai regulasi, seperti Permendiknas Nomor 70 Tahun 2009 dan berbagai kebijakan daerah, termasuk di Provinsi DKI Jakarta. Pengelolaan pendidikan inklusif di Indonesia mengacu pada Panduan Pelaksanaan Pendidikan Inklusif yang disusun oleh Badan Standar, Kurikulum dan Asesmen Pendidikan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Republik Indonesia (2022) disimpulkan bahwa pendidikan inklusif menerapkan prinsip keberagaman dan penerimaan. Pengelolaan pendidikan inklusif mengedepankan fleksibilitas layanan pendidikan yang responsif terhadap kondisi, karakteristik dan kebutuhan peserta didik dan adaptasi lingkungan pembelajaran. Berdasarkan data yang diperoleh, pembahasan faktor-faktor yang menjadi penghambat implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus menggunakan teori Edward III (1980) dengan faktor-faktor komunikasi, sumber daya, disposisi (sikap pelaksana), dan struktur birokrasi. Adapun analisis dari ke empat faktor sebagai berikut:

- **Komunikasi**

Komunikasi merupakan aspek penting dalam pelaksanaan kebijakan. Edward III menekankan bahwa kebijakan harus dikomunikasikan secara jelas, konsisten, dan tepat sasaran kepada seluruh pihak terkait. Dalam konteks pendidikan inklusif, komunikasi dilakukan melalui forum resmi seperti rapat, koordinasi, sosialisasi dengan DPRD, Kementerian, dan antar unit kerja (Sudin, Dinas, Pemprov, hingga Kemdikbud), serta secara informal melalui media sosial dan percakapan horizontal antara guru, orang tua, dan komunitas.

Mengacu pada hasil wawancara, komunikasi dilakukan sejak tahap awal penerimaan siswa, menandakan adanya kesadaran untuk menanamkan pemahaman tentang pendidikan inklusif sejak dini. Hal ini selaras dengan prinsip inklusivitas UNESCO (2009)[3] bahwa keberhasilan pendidikan inklusif ditentukan oleh keterbukaan dan partisipasi semua pihak sejak awal proses pendidikan.

Namun, ada tantangan dalam penyampaian informasi kepada orang tua, terutama mengenai alur penerimaan peserta didik berkebutuhan khusus. Ini mengindikasikan bahwa walaupun kebijakan telah dikomunikasikan, penyampaian informasi belum menjangkau semua kalangan secara merata. Komunikasi satu arah dari birokrasi ke masyarakat tidak cukup; perlu pendekatan partisipatif dan dialogis.

Berdasarkan tantangan yang dihadapi, diperlukan perbaikan strategi komunikasi kebijakan melalui pendekatan multi sektor yang disesuaikan dengan karakteristik penerima pesan, khususnya orang tua dari ABK. Model komunikasi partisipatif seperti *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2008)[15] dapat diterapkan, di mana aktor pemerintah dan masyarakat bersama-sama merumuskan dan memahami kebijakan.

- **Sumber Daya**

- **Sumber Daya Manusia**

Ketersediaan dan kompetensi sumber daya manusia, khususnya Guru Pendamping Khusus (GPK), menjadi tantangan utama. Permasalahan yang dihadapi dari sisi sumber daya manusia yakni GPK belum tersedia secara memadai dari segi

kuantitas maupun kualitas. Saat ini GPK hanya tersedia di sekolah dasar swasta sedangkan yang sekolah negeri belum memiliki GPK. Ini merupakan hambatan utama karena guru reguler membutuhkan dukungan untuk menangani ABK secara optimal. GPK mempunyai tugas dalam menyusun instrumen asesmen pendidikan, membangun koordinasi dengan seluruh stakeholder penyelenggaraan pendidikan inklusif di sekolah, melaksanakan pendampingan dan bimbingan bagi peserta didik berkebutuhan khusus, memberikan layanan konsultasi kepada guru lainnya di sekolah dalam membentuk pembelajaran individu yang sesuai dengan potensi, minat dan bakat peserta didik khusus, dan membuat layanan program kebutuhan khusus. Ketiadaan GPK dan penempatan PDBK yang tidak sesuai dengan kebijakan, dapat mengakibatkan munculnya kesenjangan pelaksanaan yang berdampak pada kualitas penyelenggaraan pendidikan inklusif itu sendiri.

Pelibatan orang tua dalam mendampingi pembelajaran merupakan strategi adaptif yang dapat membantu, namun tidak bisa menggantikan peran profesional GPK. Hal ini menunjukkan adanya ketimpangan antara kebutuhan layanan dan kapasitas pelaksana. Edward III (1980) menyatakan bahwa kebijakan akan gagal bila tidak didukung oleh sumber daya manusia yang kompeten.

Sarana dan Prasarana

Sarana prasarana pembelajaran untuk ABK masih bervariasi kualitas dan ketersediaannya. Walau ada dukungan dari BOS dan BOP, dari hasil wawancara diketahui bahwa belum semua fasilitas memenuhi standar aksesibilitas. Ini menunjukkan ketidaksesuaian antara perencanaan dan realisasi anggaran dalam penyediaan fasilitas inklusif. Namun demikian, beberapa sekolah telah menyediakan ruang khusus atau media belajar yang sesuai dengan kebutuhan ABK, yang menunjukkan inisiatif positif dari sekolah.

Berdasarkan pada permasalahan, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta perlu menyusun peta kebutuhan SDM dan sarana secara komprehensif dan menjadikannya dasar dalam perencanaan anggaran. Pengadaan GPK harus menjadi prioritas, termasuk pelatihan berkelanjutan bagi guru reguler agar memiliki kompetensi dalam pedagogi inklusif.

• Disposisi (Sikap Implementor)

Disposisi berkaitan dengan sikap dan komitmen para pelaksana kebijakan. Dalam teori Edward III, implementor yang memahami dan menerima tujuan kebijakan akan lebih berhasil dalam pelaksanaannya. Mayoritas informan menunjukkan dukungan kuat terhadap kebijakan pendidikan inklusif, termasuk dari guru, orang tua, komite sekolah, dan siswa. Bahkan, tidak ada resistensi dari komunitas sekolah terhadap keberadaan ABK. Ini menunjukkan bahwa nilai-nilai inklusif telah mulai terinternalisasi di kalangan pemangku kepentingan.

Namun, ada catatan dari Pengawas Sekolah Luar Biasa bahwa pemahaman guru masih belum menyeluruh, baik dari aspek konten, proses, maupun tujuan kebijakan. Ini merupakan hambatan tersembunyi (*latent barrier*) yang jika tidak ditangani, dapat menurunkan kualitas implementasi kebijakan.

Dalam mengatasi permasalahan diperlukan peningkatan kapasitas dan kesadaran para guru melalui pelatihan intensif dan program penguatan pemahaman konsep inklusi. Strategi seperti *transformative professional development* (Villegas-Reimers, 2003)[2] dapat digunakan untuk mengubah sikap dan praktik guru menjadi lebih adaptif terhadap kebutuhan ABK.

• Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi merupakan fondasi kelembagaan dalam pelaksanaan kebijakan. Struktur yang jelas, SOP yang tertulis, dan mekanisme kerja yang terkoordinasi akan memperlancar implementasi. Di Jakarta Barat, kebijakan pendidikan inklusif telah diatur dalam regulasi nasional seperti Permendiknas No. 70/2009 dan regulasi daerah seperti Pergub DKI No. 40/2021 dan Perda No. 4/2022. Selain itu, Keputusan Kepala Dinas Pendidikan No. 93/2024 mengatur teknis penerimaan siswa ABK di setiap rombongan belajar. Namun, belum adanya SOP yang mengatur mekanisme perekrutan dan penempatan GPK menjadi kekosongan administratif yang penting. Hal ini menunjukkan perlunya penguatan aspek teknokratis dalam struktur birokrasi.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta perlu menyusun SOP teknis yang menyeluruh terkait perekrutan, pelatihan, penempatan GPK, serta pemantauan dan evaluasi layanan inklusif. Integrasi kebijakan antara pusat dan daerah harus diperkuat melalui platform koordinasi lintas tingkat pemerintahan.

Berdasarkan hasil analisis pada faktor-faktor diatas, maka pengelolaan pendidikan inklusif di sekolah dasar wilayah Jakarta Barat dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Pada proses persiapan penerimaan peserta didik baru, belum tersedianya mekanisme pendaftaran secara online untuk peserta didik baru berkebutuhan khusus sehingga dalam pelaksanaannya melampaui kuota dari yang sudah ditetapkan yakni maksimal 2 orang dalam satu rombongan belajar. Hal ini tidak sesuai dengan Peraturan Daerah DKI Jakarta, yang tertuang dalam Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor e-0011 Tahun 2022, mengatur bahwa kuota bagi anak penyandang disabilitas adalah sebanyak 2 dua peserta didik per-rombongan belajar.
- Penyediaan Guru Pendamping Khusus hanya tersedia di sekolah dasar swasta, sedangkan di sekolah dasar negeri belum tersedia. Padahal ketersediaan guru GPK ini sangat penting karena memiliki peran dalam menyusun instrumen asesmen pendidikan, membangun koordinasi dengan seluruh stakeholder penyelenggaraan pendidikan inklusif di sekolah, melaksanakan pendampingan dan bimbingan bagi peserta didik berkebutuhan khusus, memberikan layanan konsultasi kepada guru lainnya di sekolah dalam membentuk pembelajaran individu yang sesuai dengan potensi, minat dan bakat peserta didik khusus, dan membuat layanan program kebutuhan khusus.
- Pengidentifikasian dan penilaian terhadap calon peserta didik baru berkebutuhan khusus harus dilakukan sejak dini agar diketahui profil dan kriteria peserta didik berkebutuhan khusus dan orang tua dapat mengetahui sejak awal kondisi dari anaknya bukan diterima dulu baru dilakukan penilaian terhadap peserta didiknya. Profil dan kriteria seorang anak memiliki kebutuhan khusus dapat dilihat dari segi fisik, sosial, intelektual, dan emosional/tingkah laku (Sahrudin dkk, 2023:172)[16]. Selain itu proses penidentifikasian dan penilaian merupakan suatu tindakan dalam proses pengumpulan informasi sebelum penyusunan program pembelajaran bagi siswa berkebutuhan khusus untuk menemukan dan mengenali kondisi peserta didik pada aspek potensi, kompetensi, dan karakteristik peserta didik.
- Program pendidikan inklusif peserta didik berkebutuhan khusus harus terus dijalankan agar program ini berkelanjutan dan memberikan kesempatan kepada anak berkebutuhan khusus untuk memperoleh pendidikan yang aman dan nyaman. Pada satuan pendidikan ini perlu menyiapkan layanan dan fasilitas yang dibutuhkan dalam menunjang pembelajaran. Keberlanjutan program dapat memenuhi profil belajar peserta didik yang memuat informasi terkait identitas

peserta didik, kemampuan akademik, kemampuan motorik dan psikomotorik, kondisi kesehatan dan kemandirian peserta didik. Hasil dari profil peserta didik ini menjadi acuan satuan pendidikan untuk melakukan penyusunan rencana pembelajaran, pelaksanaan pembelajaran, program pendidikan individual (PPI), penilaian dan evaluasi pembelajaran dan penyusunan laporan hasil belajar.

Pengelolaan pendidikan inklusif dapat dijelaskan dari sisi landasan filosofis, Landasan yuridis dan Landasan Empiris (Paramansyah dan Ridhaulipasya Parojai, 2024:15-16)[17]. Dari hasil analisis terkait berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan pendidikan inklusif dan implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus di DKI Jakarta khususnya di sekolah dasar wilayah Jakarta barat, penjelasan landasan filosofis, Landasan yuridis dan Landasan Empiris sebagai berikut:

- Landasan Filosofis pengelolaan pendidikan inklusif berlandaskan Pancasila tergambar dalam kebhinekaan merupakan kekayaan bangsa yang tetap menjunjung tinggi persatuan dan kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pandangan universal hak asasi manusia menyatakan bahwa setiap manusia mempunyai hak untuk hidup layak, hak pendidikan, hak kesehatan, dan hak pekerjaan (Saputra, 2016:9)[18].
- Landasan Yuridis pengelolaan pendidikan inklusif dilaksanakan berdasarkan atas:
 - UUD 1945.
 - UU Nomor 4 Tahun 1997 Tentang Penyandang Cacat.
 - UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
 - UU Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.
 - UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.
 - Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan.
 - Surat Edaran Dirjen Dikdasmen No. 380/C.C6/MN/2003 Tanggal 20 Januari 2003 Perihal Pendidikan Inklusif: Menyelenggarakan dan mengembangkan di setiap Kabupaten/Kota sekurang-kurangnya 4 sekolah yang terdiri dari SD, SMP, SMA, dan SMK.
 - Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 70 tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa.
 - Peraturan Gubernur Nomor 116 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif.
- Landasan Empiris pengelolaan pendidikan inklusif yaitu:
 - Deklarasi Hak Asasi Manusia 1948 (*Declaration of Human Rights*).
 - Konvensi Hak Anak 1989 (*Convention of The Rights of Children*).

- Konferensi Dunia Tentang Pendidikan untuk Semua 1990 (*World Conference on Education for All*).
- Resolusi PBB nomor 48/96 Tahun 1993 Tentang Persamaan Kesempatan Bagi Orang Berkelainan (*the standard rules on the equalization of opportunities for person with disabilities*).
- Pernyataan Salamanca Tentang Pendidikan Inklusi 1994 (*Salamanca Statement on Inclusive Education*).
- Komitmen Dakar mengenai Pendidikan Untuk Semua 2000 (*The Dakar Commitment on Education for All*).
- Deklarasi Bandung 2004 dengan komitmen “Indonesia Menuju Pendidikan Inklusif”.
- Rekomendasi Bukittinggi 2005 mengenai pendidikan yang inklusif dan ramah.

Kemudian dari analisis secara umum faktor yang dominan menjadi penghambat adalah:

- **Sumber Daya:** Ketersediaan GPK dan fasilitas masih terbatas **untuk inklusif**
- **Struktur Birokrasi:** Regulasi tersedia, tetapi SOP teknis dan mekanisme SDM masih kurang.
- **Komunikasi:** Sudah berjalan melalui berbagai forum dan media, namun perlu perluasan ke semua pihak terutama orang tua.
- **Disposisi:** Sikap *stakeholder* umumnya mendukung, tetapi masih perlu penguatan kapasitas guru.

Dari faktor-faktor penghambat dikelompokkan kedalam akar masalah, dan aktor yang terlibat menjadi rencana aksi dan rekomendasi sebagaimana tertuang dalam tabel 3.

Tabel 3. Matriks Analisis Isu dan Rekomendasi

Isu	Akar Masalah	Rekomendasi	Aktor Pelaksana	Indikator Keberhasilan
Ketidaktahuan orang tua terhadap alur penerimaan ABK	Sosialisasi belum menyeluruh dan komunikasi satu arah	<ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi partisipatif melalui forum orang tua • Edukasi digital (video, booklet, website) 	Dinas Pendidikan Provinsi, Sudin Pendidikan, Sekolah Inklusi	Tingkat partisipasi orang tua meningkat Pemahaman alur penerimaan meningkat (survei)

Kekurangan Guru Pendamping Khusus (GPK)	Belum ada mekanisme rekrutmen khusus GPK; keterbatasan anggaran	<ul style="list-style-type: none"> • Perekrutan GPK melalui PPPK ASN atau outsourcing • Kolaborasi dengan LPTK untuk menyiapkan lulusan 	Dinas Pendidikan Provinsi, BKD, Sekolah	Jumlah GPK meningkat sesuai kebutuhan 100% sekolah inklusi memiliki GPK
Fasilitas belajar tidak ramah ABK	Ketertinggalan pada BOS/BOP; belum ada anggaran khusus inklusi	<ul style="list-style-type: none"> • Alokasi dana khusus inklusi dalam APBD • Audit dan pemetaan kebutuhan aksesibilitas sekolah 	DPRD, Bappeda, Dinas Pendidikan, UPT Prasardik	Sekolah inklusi memenuhi standar aksesibilitas minimal Penyerapan anggaran inklusi meningkat
Guru reguler belum memahami pendekatan pembelajaran inklusif	Belum ada pelatihan yang sistematis dan berkelanjutan	<ul style="list-style-type: none"> • Pelatihan transformasional dan praktik baik inklusi • Pembentukan komunitas belajar guru inklusif 	P4TK/LPPKS, Dinas Pendidikan, Sekolah	80% guru reguler mengikuti pelatihan Peningkatan skor kompetensi guru (pre-post test)
Tidak ada SOP teknis pelaksanaan inklusi	Kebijakan makro tidak diturunkan ke operasional teknis	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan SOP: PPDB, asesmen, pembelajaran, evaluasi • Monitoring dan evaluasi rutin oleh tim teknis 	Dinas Pendidikan Provinsi, Tim Penyusun SOP Inklusi, Sudin Pendidikan	SOP tersedia dan digunakan oleh semua sekolah Monitoring berkala dilaksanakan
Koordinasi antarlembaga tidak optimal	Tidak ada tim lintas sektor khusus inklusi	Pembentukan Tim Koordinasi Inklusi (lintas sektor) di tingkat kota/provinsi	Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Bappeda	Tim terbentuk dan aktif Rencana kerja inklusi lintas sektor disusun dan dijalankan

Belum ada mekanisme penghargaan/inovasi inklusi	Tidak ada stimulus positif bagi sekolah atau guru pelaksana	<ul style="list-style-type: none"> • Lomba best practise pendidikan inklusif • Apresiasi tahunan untuk sekolah/guru/ko mite inovatif 	Dinas Pendidikan, Sudin Pendidikan, Forum Guru Inklusi	Jumlah peserta lomba praktik baik meningkat Publikasi dan replikasi praktik inovatif berkembang
---	---	--	--	---

Sumber: Hasil Analisis Tahun 2025

• Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis, pengelolaan pendidikan inklusif: kajian implementasi kebijakan peserta didik berkebutuhan khusus belum optimal. Adapun faktor yang menjadi penghambatnya sebagai berikut:

- Komunikasi masih satu arah perlu diperluas secara partisipatif.
- Sumber daya yang terbatas, khususnya dalam ketersediaan GPK dan sarana akomodatif.
- Disposisi/sikap para pelaksana cukup positif, namun pemahaman guru perlu ditingkatkan.
- Struktur birokrasi sudah ada, tetapi kekurangan SOP teknis, terutama untuk SDM.

Untuk meningkatkan kualitas implementasi pendidikan inklusif, diperlukan kebijakan strategis berbasis data kebutuhan sekolah, pelibatan aktif masyarakat, serta reformasi manajemen pendidikan berbasis inklusi. Hal ini sejalan dengan prinsip *Education for All* dan SDGs, khususnya target 4.5 yang menekankan akses pendidikan yang setara untuk semua.

Referensi

- Badan Pusat Statistik Republik Indonesia. 2024. Indeks Pembangunan Manusia DKI Jakarta Tahun 2024. (hal. 7).
- Villegas-Reimers, E. *Teacher Professional Development: An International Review of the Literature*. Paris: UNESCO/IIEP. (2003).
- UNESCO. (2009). *Policy Guidelines on Inclusion in Education*. Paris: UNESCO.
- Surat Edaran Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 119/SE/2016 tentang Sekolah Penyelenggara Pendidikan Inklusi.
- Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 93 Tahun 2024
Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta Nomor 93 Tahun 2024 adalah tentang Petunjuk Teknis Penerimaan Peserta Didik Baru (PPDB) Tahun Pelajaran 2024/2025
- Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 40 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif
- Peraturan Gubernur Nomor 116 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan

Inklusi.

- Permendiknas Nomor 70 Tahun 2009 tentang Permendiknas Nomor 70 Tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa
- Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 4 Tahun 2022 tentang Sistem Pendidikan.
- Mularsih, H. 2019. "Gambaran Pelaksanaan Pendidikan Inklusi Sekolah Dasar Negeri di Jakarta Barat". *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni*. 3, (1), 94 – 104, DOI: <https://doi.org/10.24912/jmishumsen.v3i1.3600>
- Kristiyanti, Emilia. 2019. "Model Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif bagi Penyandang Disabilitas Intelektual: Studi Kasus di DKI Jakarta". *Indonesian Journal of Religion and Society*. 01, (01), 66–79, DOI: <https://doi.org/10.36256/ijrs.v1i1.26>
- Edward III, G.C. (1980). *Implementing Public Policy*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press. (hal. 10-11)
- O'Neil, J. Can inclusion work. A Conversation With James Kauffman and Mara Sapon-Shevin. *Educational Leadership*. 1994.52(4) 7-11.
- Booth, T. 1996. Stories of Exclusion: Natural and Unnatural Selection. In *Exclusion from School: Inter-Professional Issues Policy and Practice*, edited by E. Blyth and J. Milner, 21-36. London: Routledge.
- Ansell, C., & Gash, A. *Collaborative Governance in Theory and Practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. (2008).
- Sahrudin, Mirna,. Djafri, Novianti,. Sukung, Arifin. Pengelolaan Pendidikan Inklusif, *Jambura Journal of Educational Management* Volume (4) Nomor (1), Maret 2023. Halaman 162-179 E-ISSN: 2721-2106, DOI: 10.37411. Journal Homepage: <https://ejournal-fip-ung.ac.id/ojs/index.php/jjem/index> 162 | 179
- Paramansyah, Arman,. Dan Ridhaulipasya Parojai, Muhammad. Pendidikan Inklusif Dalam Era Digital, Cetakan Pertama, Widina Media Utama, Bandung, 2024, Hlm. 15-16
- Saputra, Angga. Kebijakan Pemerintah Terhadap Pendidikan Inklusif, *Golden Age Jurnal Ilmiah Tumbuh Kembang Anak Usia Dini*, Vol. 1 No. 3 September 2016, e-ISSN: 2502-3519, Hlm.9-10
- Abosi, O. Dan Koay, TL. 2008. Attaining Development Goal of Children with Disabilities: Implication for Inclusive Education. *Internasional Journal of Special Education*, 23, (3).
- Kementerian PPN/Bappenas. 2021. *Tinjauan Peningkatan Akses dan Taraf Hidup Penyandang Disabilitas Indonesia: Aspek Sosioekonomi dan Yuridis*. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. Staf Ahli Menteri Bidang Sosial dan Penanggulangan Kemiskinan, Kementerian PPN/Bappenas. 95 hal.
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Nomor 012/H/M/2023 tentang Indikator Profil Satuan Pendidikan dan Profil Pendidikan Daerah Tahun 2023.
- Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2020 tentang Akomodasi yang Layak untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas.
- Stubbs, S. 2002. *Pendidikan Inklusif Ketika Hanya Ada Sedikit Sumber*. Terjemahan: Susi Septaviana R. Schweigaardsgt: The Atlas Alliance.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang *Pengesahan Convention On The*

- Rights Of Person With Disabilities* (Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.