

EVALUASI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA MENGENAI PENDIDIKAN INKLUSI

Astri Hanjarwati¹ dan Siti Aminah²

¹Dosen Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial Fakultas Dakwah dan
Komunikasi UIN Sunan Kalijaga

²Dosen Jurusan Pengembangan Masyarakat Islam Fakultas Dakwah
dan Komunikasi UIN Sunan Kalijaga

Abstract

The main problem encountered in the field of education in Yogyakarta is the large number of children with special needs who do not get adequate educational services. Schools in the city of Yogyakarta tend to reject and on the other hand, are less accessible to the crew. The number of complaints from the public push for education reform in the city of Yogyakarta, namely inclusive education. In 2008, drafted on the concept of inclusive education policy in the city of Yogyakarta, which is then passed into the Mayor Regulation No.47 in 2008. With the inclusion of education policy, the crew can obtain equivalent education with other normal children. A subsequent stage after the Mayor's Regulations Technical Guidance (technical guidelines) the implementation of inclusive education. After completion of technical guidelines drawn up, the socialization and awareness of teachers in schools ranging from kindergarten to high school/vocational school in the city of Yogyakarta.

Keywords: Policy, Policy Implementation, and Inclusive Education.

A. Pendahuluan

Pendidikan diharapkan dapat meningkatkan kualitas dan derajat kehidupan masyarakat yang lebih baik. Konstitusi menetapkan salah satu tujuan utama negara pada bidang pendidikan, yakni untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, hal ini bersifat universal untuk seluruh rakyatnya tanpa kecuali (*education for all*). Selaras dengan berjalannya pembangunan setengah abad lebih sejak era kemerdekaan, ternyata pendidikan belum dapat dilaksanakan

sesuai amanat konstitusi. Hal itu terlihat dari masih adanya berbagai bias kepentingan, ketimpangan, dan diskriminasi.¹

Masalah utama dalam bidang pendidikan yang dihadapi oleh pemerintah Kota Yogyakarta adalah banyaknya jumlah Anak berkebutuhan Khusus (ABK) yang tidak mendapatkan pelayanan pendidikan secara layak. Sekolah-sekolah di Kota Yogyakarta cenderung tidak dapat diakses oleh ABK karena sekolah-sekolah tersebut cenderung menolaknya. Jumlah ABK secara nasional di Indonesia yang mendapatkan pelayanan pendidikan sebanyak 30% (106.000 anak) pada tahun 2012. Di Kota Yogyakarta, sampai saat ini sebanyak 189 ABK yang sudah mendapatkan pelayanan pendidikan dari 332 total jumlah ABK di Kota Yogyakarta.² Data ini menunjukkan jumlah pelayanan pendidikan kepada ABK masih perlu ditingkatkan. Hal ini senada dengan wawancara berikut.

“Awal munculnya kebijakan ini karena di Kota Yogyakarta banyak Anak Berkebutuhan Khusus yang tidak terlayani, mulai dengan penolakan dari sekolah, anak tidak naik kelas bertahun-tahun dan anak cerdas tapi mempunyai keterbatasan fisik, namun tidak dapat sekolah, ini kan sangat memprihatinkan”³

Masalah perluasan kesempatan belajar bagi ABK merupakan persoalan serius bagi masyarakat secara umum dan bagi Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta secara khusus. Salah satu akibat tidak terselesaikannya masalah ini adalah hilangnya kesempatan mendapatkan potensi Sumber Daya Manusia (SDM). Banyaknya masyarakat yang mengadu ke Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta berdampak pada pembuatan konsep kebijakan pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta. Pada tahun 2008, Bapak Drs. Sugeng Mulyo Subonoselaku Kepala Manajemen Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mulai menyusun konsep tersebut dengan dibantu oleh Bapak Drs. Aris Widodo dan Bapak Marwoto, S.H., M.Acc yang kemudian disahkan menjadi Peraturan Walikota No. 47 tahun 2008. Hal ini senada dengan wawancara berikut.

“Dulu banyak masyarakat yang mengadu ke Pak Sugeng mengenai anak-anak yang tidak terlayani di sekolah, kemudian pak sugeng

¹ Mu'arif. *Wacana Pendidikan Kritis*, IRCiSoD, Yogyakarta, Januari 2005, hlm.25

² Data Dinas Sosial Kanwil DIY 2010.

³ Aris Widodo, Kepala Manajemen Pendidikan Dasar & Menengah, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta (Wawancara pukul 10.15, Tanggal 29 November 2012)

menyusun konsep pendidikan inklusi bersama saya dan pak marwoto, yang sekarang disahkan menjadi Peraturan Walikota”⁴

Selain Peraturan Walikota, dasar dilaksanakannya pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta adalah hukum Internasional dan hukum Nasional. Hukum Internasional di antaranya adalah *Education For All* yang menargetkan bahwa pada tahun 2015 semua anak di dunia harus mendapatkan kesempatan untuk menyelesaikan pendidikan dasar; *Salamanca Statement 1994* yang dikeluarkan oleh PBB merekomendasikan semua negara untuk mengadopsi prinsip inklusi dalam semua kebijakan pendidikannya. Selain dua deklarasi tersebut, kebijakan internasional khusus difabel seperti *UN Standard Rule on the Equalization of Opportunities for Persons with disabilities 1993* dan *UN Convention on the Right of Person with Disabilities 2007* sering dirujuk sebagai landasan moral ataupun legal dari pendidikan inklusi, meskipun deklarasi-deklarasi ini tidak secara langsung membahas inklusi atau tidak secara literal menggunakan terma inklusi.⁵

Hukum Nasional yang menjadi dasar adalah Pasal 31 UUD 1945 bahwa pendidikan adalah hak semua warga tanpa terkecuali, UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU No. 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, PP No.19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, Surat Edaran Dirjen Dikdasmen Depdiknas No.380/C.66/MN/2003, Deklarasi Bandung tanggal 8-14 Agustus 2004 tentang Indonesia menuju pendidikan inklusi, Deklarasi Bukit Tinggi tahun 2005 tentang Pendidikan untuk Semua, dan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No.70 tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusi bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa.⁶

Tujuan kebijakan pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta adalah agar ABK dapat memperoleh pendidikan setara dengan anak normal lainnya. Sebelum adanya kebijakan ini, upaya yang sudah pernah dilakukan adalah mencegah ABK *dropout* dengan menyadarkan

⁴ Aris Widodo, Kepala Manajemen Pendidikan Dasar & Menengah, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta (Wawancara pukul 10.15, Tanggal 29 November 2012)

⁵ Ro'fah, Andayani, Muhrisun Afandi. 2010. *Membangun Kampus Inklusif: Best Practise Pengorganisasian Unit Layanan Difabel*. Yogyakarta : PSLD UIN Sunan Kalijaga. Hlm.1

⁶ Ro'fah, Andayani, Muhrisun Afandi. 2010. *Inklusi Pada Pendidikan Tinggi: Best Practise Pembelajaran dan Pelayanan Adaptif Bagi Mahasiswa Difabel Netra*. Yogyakarta : PSLD UIN Sunan Kalijaga. Hlm.17

guru tentang pelayanan yang baik. Namun usaha tersebut kurang membuahkan hasil dan perlu adanya legitimasi yang kuat sebagai dasar untuk menyelesaikan persoalan tersebut, sehingga kemudian lahir Peraturan Walikota mengenai penyelenggaraan Pendidikan inklusi. Empat tahun berjalan, kendala-kendala dalam implementasi kebijakan ini masih bermunculan, seperti kesadaran sekolah yang kurang, yaitu 'main lempar' ABK⁷, guru yang tidak memahami melayani dan mendampingi ABK, serta fasilitas sekolah yang belum semuanya aksesibel. Sampai saat ini, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta terus berusaha mewujudkan pendidikan inklusi dengan sosialisasi, penyadaran sekolah, alokasi anggaran dan penyediaan fasilitas bagi ABK.

B. Metode Penelitian

Sejalan dengan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, yaitu evaluasi terhadap pelaksanaan pendidikan inklusi Kota Yogyakarta, maka studi ini dirancang dengan pendekatan kualitatif-naturalistik-formatif (*the qualitative-naturalistic-formative*). Pendekatan ini tepat digunakan untuk melakukan evaluasi terhadap program yang sedang dikembangkan, bersifat inovatif, fokus pada perbaikan program, memfasilitasi implementasi agar lebih efektif, dan mengungkapkan hasil yang dapat dinikmati oleh partisipan. Pendekatan ini juga melihat dan menempatkan program sebagai aktivitas yang bersifat dinamis dan berkembang (*dynamic and developmental perspective*), berorientasi pada proses (*process-oriented*), mampu menangkap dan memantau tidak hanya hasil yang telah diantisipasi, tetapi juga konsekuensi-konsekuensi yang tidak diantisipasi sebelumnya, termasuk adanya perbedaan perlakuan, dan implementasi program dalam konteks yang lebih luas.⁸

⁷ Dalam FGD mengenai "Evaluasi Implementasi Pendidikan Inklusi di UIN Sunan Kalijaga, 11 September 2013, salah satu wali siswa ABK memaparkan pengalamannya bahwa ketika wali siswa mendaftarkan anaknya ke salah satu sekolah inklusi menghadap kepala sekolahnya memberi saran agar wali siswa tersebut menghadap kepala dinas Pendidikan DIY dengan alasan sekolahnya belum memiliki SDM dan fasilitas yang cukup, dan disarankan untuk mendaftar ke sekolah lainnya. Kejadian ini pun ditemuinya ketika wali siswa ini menghadap Dinas Pendidikan DIY, mereka memberi penjelasan bahwa penerimaan urid merupakan tanggung jawab sekolah-sekolah inklusi yang sudah ditetapkan dalam peraturan wali kota mengenai penyelenggaraan Pendidikan Inklusi tersebut, maka lahir kata "saling lempar"

⁸ Patton, Michael Quinn, 1987. *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, SAGE Publication, California. Hal 18-19.

Tugas seorang peneliti atau evaluator dengan pendekatan kualitatif-naturalistik-formatif ialah menggambarkan dan memahami dinamika proses pelaksanaan program dan hasilnya bagi partisipan secara holistik, sehingga tersedia informasi untuk perbaikan program. Untuk singkatnya metode ini dapat disebut sebagai “evaluasi formatif” (*formative evaluation*).⁹

Evaluasi kualitatif akan berisi tentang: (1) deskripsi detail tentang implementasi program, (2) analisis tentang proses pelaksanaan program secara makro, (3) deskripsi tentang perbedaan tipologi peserta dan tingkat partisipan, (4) deskripsi tentang bagaimana program telah mempengaruhi para partisipan, (5) melihat perubahan dan dampak yang ditimbulkan oleh adanya program, (6) analisis tentang kekuatan dan kelemahan program.¹⁰

Evaluasi proses bertujuan untuk menjelaskan dan memahami dinamikainternal pelaksanaan program. Fokus utama dari evaluasi proses meliputi informasi tentang: faktor-faktor apa yang mempengaruhi program sehingga kondisinya seperti sekarang ini, apa kekuatan dan kelemahan program, bagaimana para peserta bergabung dalam program dan bagaimana interaksi antara pengurus dengan peserta. Dengan menggunakan metode kualitatif, evaluasi formatif dapat bersifat *highly descriptive*, dapat terserap informasi yang detail dan mendalam tentang kekuatan dan kelemahan program, apa saja yang sedang berjalan, mengapa tidak dapat berjalan dengan baik, bagaimana persepsi peserta dan pengurus tentang program.¹¹

Lokasi penelitian dalam studi ini adalah sekolah inklusi di Kota Yogyakarta, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, serta organisasi difabel di Kota Yogyakarta. Dalam konteks ini, yang ingin dikaji adalah evaluasi proses dan hasil program pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta. Unit analisis dalam studi ini adalah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, Sekolah Inklusi di Kota Yogyakarta (guru dan pengelola), ABK atau siswa difabel, orangtua siswa difabel dan NGO/LSM yang berfokus pada isudifabel.

C. Pembahasan

1. Kebijakan Publik

Pemerintah dalam menjalankan fungsinya tidak akan terlepas masalah sosial dan kebutuhan sosial, di mana hal ini menuntut

⁹ *Ibid* . Hal 28-29.

¹⁰ *Ibid* . Hal 7-8.

¹¹ *Ibid*, hal 28-29.

ketepatan dalam memenuhi kebutuhan sosial tersebut. Salah satu cara pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dan mengatasi permasalahan, yakni dengan suatu kebijakan, yang disebut kebijakan publik.

Kebijakan merupakan instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti *government* yang menyangkut aparatur negara, melainkan pula menyangkut *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik.¹² Kebijakan (*policy*) merupakan prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Richard M. Tittmus dalam Edi Suharto menyatakan bahwa kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu, berorientasi kepada masalah (*problem oriented* dan *action oriented*).¹³

Kebijakan Sosial adalah strategi-strategi, tindakan-tindakan atau rencana-rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial. Huttman, Gilbert dan Specht dalam Edi Suharto melihat kebijakan sosial dari tiga sudut pandang, yakni kebijakan sosial sebagai proses, produk, dan kinerja atau capaian.

Sebagai suatu proses, kebijakan merujuk pada suatu perumusan kebijakan dalam kaitannya dengan variabel-variabel sosio-politik dan teknis-metodologis. Dalam pengertiannya, kebijakan sosial disini dimaknai sebagai suatu tahapan untuk membuat sebuah rencana tindakan yang dimulai dari identifikasi kebutuhan, penetapan alternatif-alternatif tindakan, penyeleksian strategi kebijakan, sampai pada evaluasi pengimplementasiannya.¹⁴ Sebagai suatu produk, ia merupakan hasil dari proses perumusan kebijakan atau perencanaan sosial, mencakup segala bentuk peraturan, perundang-undangan atau proposal program yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan berbagai kegiatan atau proyek. Tidak semua kebijakan berbentuk peraturan atau perundang-undangan tetapi dapat pula berbentuk naskah kebijakan atau *Policy Paper*.¹⁵ Sebagai suatu kinerja maksudnya adalah deskripsi atau evaluasi terhadap hasil-hasil pengimplementasian produk kebijakan sosial atau pencapaian tujuan suatu rencana pembangunan.

Dari pengertian kebijakan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan (*policy*) merupakan aturan atau program pemerintah

¹² Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, (Bandung: Penerbit Alfabeta), 2007, hlm. 3

¹³ *Ibid*, hlm 7.

¹⁴ *Ibid*, hlm 11.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 11.

dalam pelaksanaan suatu kegiatan yang di ekspresikan dalam pertanyaan umum mengenai tujuan yang ingin dicapai, yang menuntut tindakan dan evaluasi dari pelaksanaan, baik di pemerintahan maupun di luar pemerintahan, dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, yakni mencari solusi atas permasalahan yang dihadapi.

a. Kebijakan Publik

Beberapa pendapat mengemuakan pengertian dari kebijakan publik sebagai berikut, *pertama*, Anderson dalam Winarno menyatakan bahwa “kebijakan adaah arah tindakan yang memiliki maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”. Makna dari pengertian kebijakan publik di sini adalah konsep yang menekankan pada apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah berupa tindakan bukan pada apa yang diusulkan untuk mengatasi masalah masyarakat tersebut.¹⁶

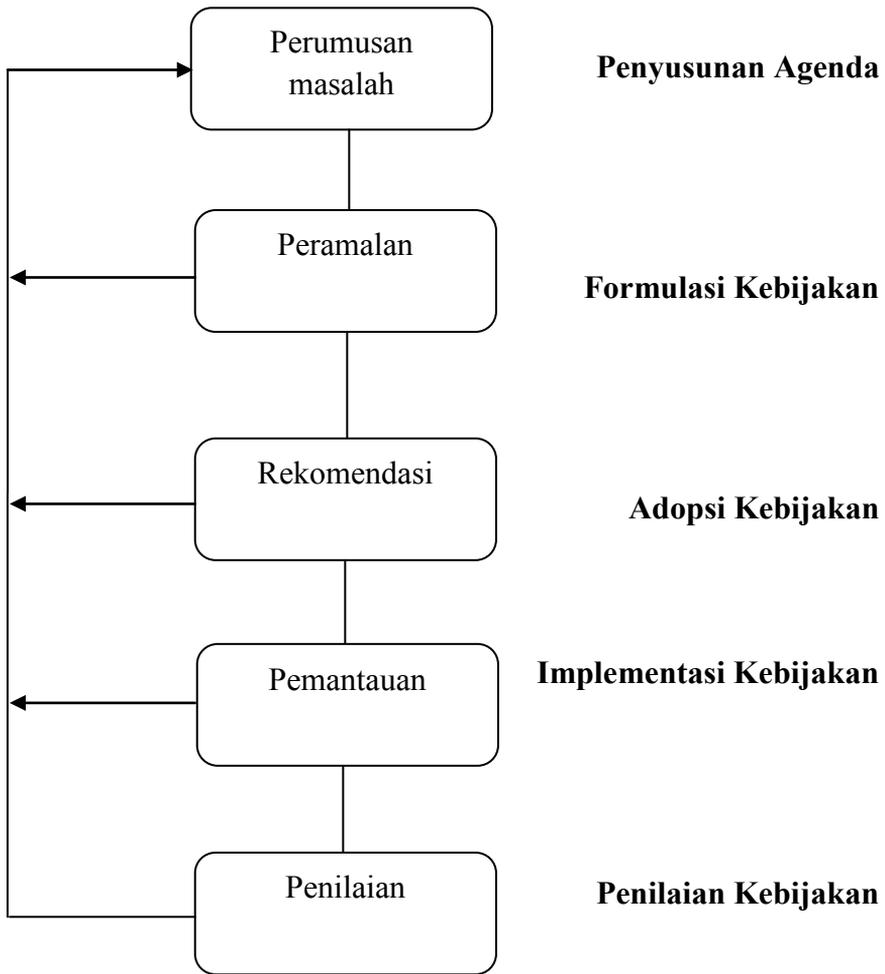
Kedua, Thomas R. Dye dalam Dwiyanto Indiahono mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah *whatever governments choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Maknanya bahwa tindakan apapun yang dilakukan oleh pemerintah ataupun tidak bertindaknya pemerintah merupakan kebijakan publik.¹⁷

Dari kedua pendapat yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan pemerintah yang dilaksanakan dengan memiliki tujuan untuk memecahkan persoalan atau masalah-masalah publik. Setelah memperoleh beberapa definisi kebijakan publik, maka langkah selanjutnya adalah penting memahami bagaimana proses suatu kebijakan publik itu dilaksanakan. Hal ini untuk mempermudah memahami proses evaluasi kebijakan pendidikan inklusi yang akan dilaksanakan dalam penelitian ini. Evaluasi kebijakan publik merupakan tahap akhir dari proses analisis kebijakan publik. Hasil evaluasi kebijakan merupakan suatu rekomendasi terhadap proses kebijakan sebelumnya. Hal ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini yang menunjukkan suatu proses dalam merumuskan kebijakan publik yang diungkapkan oleh William Dunn.¹⁸

¹⁶ Budi Winarno, *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2002, hlm. 16.

¹⁷ Dwiyanto Indiahono, *Kebijakan Publik berbasis Dinamic Policy Analysis*, Yogyakarta: penerbit Gava Media, 2009, hlm. 17.

¹⁸ Willian Dunn, 2000, hlm. 25



Evaluasi kebijakan inklusi yang dimaksud dalam penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana implementasi Peraturan Walikota No. 47 tahun 2008 yang sudah berjalan 5 tahun, yang mencakup proses sosialisasi, pemantauan dan implementasi kebijakan itu sendiri serta untuk mengetahui bagaimana dampak dari kebijakan inklusi ini bagi siswa ABK. Dengan demikian, sebelum melakukan penelitian, peneliti telah mengetahui apa yang dimaksud dengan evaluasi kebijakan yang akan digunakan dalam penelitian ini.

b. Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi adalah penelitian yang secara khusus dirancang untuk menilai kegiatan dan dampak program atau kebijakan sehingga dapat menentukan apakah kegiatan atau program atau kebijakan yang dimaksud pantas untuk dikembangkan lebih lanjut.¹⁹ Evaluasi kebijakan diperlukan untuk kepentingan jangka panjang/ keberlanjutan suatu program.

Secara umum, istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran, pemberian angka, dan penilaian.²⁰ Evaluasi memiliki beberapa tujuan, di antaranya: 1) menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan; 2) mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan; 3) mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan; 4) mengukur dampak suatu dampak kebijakan; 5) mengetahui adanya penyimpangan; 6) sebagai bahan masukan (*input*).²¹

Menurut William Dunn, Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator, yaitu: 1) efektivitas, yaitu apakah hasil yang diinginkan telah tercapai; 2) kecukupan, yaitu seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah; 3) pemerataan, yaitu apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda; 4) responsivitas, yaitu apakah hasil kebijakan memuat preferensi/nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka; 5) ketepatan, yaitu apakah hasil yang dicapai bermanfaat.²²

Evaluasi kebijakan publik bertujuan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan yang sedang atau telah diimplementasikan. Ketika suatu kebijakan ada hubungan antara implementasi dengan tujuan yang ditetapkan, maka kebijakan ini dikategorikan sukses. Maka untuk mengetahui sejauhmana tercapainya suatu tujuan kebijakan tersebut, diperlukan tahap akhir, yakni dengan melakukan evaluasi kebijakan. Tidak ada batasan waktu yang pasti kapan sebuah kebijakan harus dievaluasi, tetapi kebijakan tersebut harus sudah dilakukan dan berjalan relatif lama. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta dan mengetahui dampak atau *outcome*

¹⁹ K. Buse., N.Mays, and G Walt, *Making Health Policy: Uderstanding Public Health*, 1994. Hlm 36

²⁰ William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University), 2003.hlm 43

²¹ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2011.hlm.46

²² William Dunn, 2003, hlm 1

kebijakan pendidikan inklusi, bagaimana dampaknya bagi ABK.

Indikator-indikator untuk evaluasi kebijakan publik mencakup dua aspek, yakni aspek proses dan aspek hasil. Aspek proses menunjukkan apakah selama implementasi program, seluruh pedoman kebijakan telah dilakukan secara konsisten oleh para aktor kebijakan? Aspek hasil menunjukkan apakah kebijakan yang diimplementasikan telah mencapai hasil seperti yang telah ditetapkan (*output dan outcome*).²³ Pendapat lain dari Singarimbun dan Soffian Efendi bahwa “yang menjadi pertanyaan pokok dalam penelitian evaluasi adalah sampai seberapa jauh tujuan yang digariskan pada awal program tercapai atau mempunyai tanda-tanda akan tercapai”.

Senada dengan pendapat tersebut di atas, penelitian evaluasi kebijakan inklusi di Yogyakarta di sini maksudnya evaluasi hasil dari kebijakan pendidikan inklusi, apakah hasil dari kebijakan inklusi yang bertujuan agar ABK dapat memperoleh pendidikan setara dengan anak normal lainnya. Implikasi dari kebijakan ini adalah tidak ada SDM yang sia-sia atau tidak terlayani sehingga kualitas SDM akan meningkat. Oleh karena itu, untuk melihat tercapainya tujuan tersebut, perlu adanya penelitian ini. Hasil dan dampak tersebut dijadikan dasar apakah kebijakan inklusi di Yogyakarta ini layak diteruskan, direvisi atau dihentikan.

2. Kebijakan Pendidikan Inklusi di Yogyakarta

a. Dasar Hukum Pendidikan Inklusi

Pendidikan merupakan salah satu hak penyandang disabilitas yang dijamin oleh Undang-undang. Dalam Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional terdapat ketentuan yang menjamin hak pendidikan bagi anak-anak berkebutuhan khusus dan penyandang disabilitas.²⁴ Selain itu, di dalam Undang-undang Penyandang Cacat juga terdapat dua pasal, yaitu pasal 5 dan 6 yang juga menjamin hak penyandang disabilitas atas pendidikan.²⁵ Dalam Undang-undang Nomor

²³ Dwiyanto Indiahono, *Kebijakan Publik.....*, hlm. 145

²⁴ Pasal 5 ayat (1) bahwa Setiap warga Negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu, sementara ayat (2) disebutkan warga Negara yang mempunyai kelainan fisik, emosional, mental, intelektual dan/atau social berhak memperoleh pendidikan khusus.

²⁵ Pasal 5 setiap penyandang cacat mempunyai hak dan kesempatan yang sama dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan, sedangkan ayat 6 setiap penyandang Cacat berhak memperoleh pendidikan pada semua satuan, jalur, dan jenjang pendidikan.

23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, pada pasal 51 juga menyebutkan bahwa anak yang menyandang cacat fisik dan/atau mental diberikan kesempatan yang sama dan aksesibilitas untuk memperoleh pendidikan biasa dan pendidikan luar biasa.

Untuk mewujudkan pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas dan ABK, pemerintah juga telah membuat formulasi kebijakan yaitu melalui dua jalur, satu pendidikan khusus dan kedua, pendidikan inklusif.²⁶ Pendidikan khusus merupakan bentuk layanan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa. Program pendidikan khusus difokuskan pada anak-anak yang menyandang ketunaan (tuna netra, tuna rungu, tuna grahita, tuna daksa, tuna laras, korban narkoba/HIV/AIDS, autis dan lambat belajar) yang mengikuti program pembelajaran pada sekolah luar biasa. Adapun bagi anak-anak yang mempunyai kecerdasan istimewa diselenggarakan melalui program akselerasi sekolah umum. Pendidikan inklusif merupakan pendidikan bagi semua peserta didik tanpa kecuali, termasuk peserta didik yang berkebutuhan khusus dan anak-anak yang mempunyai kecerdasan istimewa, anak-anak yang termarginalkan yang diselenggarakan oleh sekolah umum yang terdekat.

Berikut ini salah satu contoh pelaksanaan program pendidikan inklusi di Malaysia. Program ini mirip dengan konsep integrasi, yang dilaksanakan dengan dua cara yaitu:²⁷

- 1) Inklusi secara penuh: siswa dengan keperluan khas belajar bersama-sama siswa biasa sepenuhnya ditempatkan dalam kelas yang sama.
- 2) Inklusi separuh/sebagian: siswa dengan keperluan khas belajar dengan siswa yang biasa bagi subjek-subjek tertentu saja.

Melalui program ini siswa-siswa dengan kebutuhan khusus belajar bersama-sama dengan siswa normal, di dalam satu kelas yang sama dan diajar oleh guru biasa yang sama, dengan dibantu oleh guru sumber pendidikan khusus. Tujuan ini untuk meningkatkan interaksi antara siswa ABK dengan siswa normal disamping memberlakukan hak pendidikan yang sama untuk anak-anak tanpa ada perbedaan.

²⁶ Direktorat PSLB, 2009

²⁷ Jamila K.A. Mohamed, *pendidikan khusus untuk anak-anak istimewa* (Bentong Bukit tinggi: PTS Professional Publish, 2005), hlm. 18

Bagi siswa yang memiliki masalah penglihatan (tunanetra) yang tidak mengalami masalah lain, program inklusi adalah program yang sesuai untuk mereka. Ini karena tahap intelektual merentas dengan siswa biasa dan mereka dapat mengikuti pelajaran dengan menggunakan pendengaran dan bantuan guru.

b. Pengertian Pendidikan Inklusi

Istilah terbaru dipergunakan untuk mendeskripsikan penyataan bagi ABK ke dalam program-program sekolah adalah inklusi. Bagi sebagian pendidik, hal ini dilihat sebagai deskripsi yang positif dalam usaha-usaha menyatukan anak-anak yang memiliki hambatan dengan cara-cara yang realitas dan komprehensif dalam kehidupan pendidikan yang menyeluruh, anak-anak yang dianggap sebagai ABK sebaiknya ditempatkan di sekolah umum yang sama dengan anak normal untuk mengembangkan kemampuan sosial bagi ABK maupun anak normal.²⁸

Penekanan pada pendidikan inklusi terletak pada perubahan pendekatan belajar mengajar agar siswa dengan perbedaan gender, kultur, sosial, etnis dan bahasa dapat mendapatkan kesetaraan pendidikan dalam institusi yang ada. Sekolah inklusi dirancang untuk menjadi sekolah yang heterogen, dan harapannya dapat menjawab semua kebutuhan individu dalam hal pendidikan dalam konteks sosial yang sama. Pendidikan inklusi merupakan sekolah yang mendasarkan pada asas pendidikan multikultural.²⁹

Definisi tersebut di atas menjelaskan bahwa sekolah inklusi merupakan sekolah yang mengizinkan peserta didik yang memiliki kebutuhan khusus untuk dapat belajar di kelas pendidikan umum. Pendidikan inklusi sebagai sistem layanan pendidikan yang mempersyaratkan agar semua anak berkelainan dilayani di sekolah-sekolah terdekat di kelas regular bersama-sama teman seusianya.³⁰

c. Tujuan Pendidikan inklusi

Pendidikan inklusi adalah penempatan anak berkelainan tingkat ringan, sedang, dan berat secara penuh di kelas regular. Hal ini menunjukkan bahwa sekolah regular dapat menerima semua anak tanpa membedakan latar belakang kondisi. Melalui

²⁸ <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/33613/4/Chapter%20II.pdf>. Diakses 12 oktober 2013-10-12

²⁹ *Ibid*,

³⁰ Lihat Dokumen Direktori PLB tahun 2004

pendidikan inklusi, ABK yang sering dikenal anak cacat dididik bersama-sama anak lainnya (non-ABK) untuk mengoptimalkan potensi yang dimilikinya.

Tujuan dari pendidikan inklusi adalah untuk mengajarkan pada siswa agar dapat mengapresiasi dan menghargai orang lain, dapat menyadari bahwa mereka merupakan bagian dari masyarakat luas, dapat menghargai perbedaan cara pandang serta dan dapat menerima tugas perutusan dalam masyarakat dan lingkungan sosialnya. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pendidikan inklusi merupakan pendidikan yang mengakomodasi ABK untuk bersekolah di sekolah reguler bersama dengan anak normal lainnya agar ABK mendapatkan pendidikan yang sama dengan anak lainnya.³¹

Melalui program ini, ABK belajar bersama dengan siswa normal, di dalam satu kelas yang sama dan diajar oleh guru biasa yang sama, dengan dibantu oleh guru sumber pendidikan khusus. Tujuannya adalah untuk meningkatkan interaksi antara siswa ABK dengan siswa normal di samping memberlakukan hak pendidikan yang sama untuk anak-anak tanpa ada perbedaan.

Bagi siswa yang memiliki masalah penglihatan (tunanetra) yang tidak mengalami masalah lain, program inklusi adalah program yang sesuai untuk mereka. Ini karena tahap intelektual mereka sama dengan siswa biasa, dan mereka dapat mengikuti pelajaran dengan menggunakan pendengaran dan bantuan guru.

d. Lima Elemen Pendidikan Inklusi

Salah satu karakteristik terpenting dari sekolah inklusi adalah satu komunitas yang kohesif, menerima dan responsif terhadap kebutuhan individual siswa. ³²Lima elemen yang wajib ada di sekolah inklusi, yaitu:

- 1) Menciptakan dan menjaga komunitas kelas yang hangat, menerima keanekaragaman, dan menghargai perbedaan. Sekolah mempunyai tanggung jawab menciptakan suasana kelas yang menampung semua anak secara penuh dengan menekankan suasana dan perilaku sosial yang menghargai perbedaan yang menyangkut kemampuan, kondisi fisik, sosial ekonomi, suku, agama, dan sebagainya. Pendidikan inklusi berarti penerapan kurikulum yang multilevel dan

³¹ *Ibid.*,

³² *Ibid.*, hlm. 24.

- multimodalitas.
- 2) Penerapan kurikulum dan pembelajaran yang kooperatif. Pembelajaran di kelas inklusi akan bergeser dari pendekatan pembelajaran kompetitif yang kaku dan mengacu materi tertentu, ke pendekatan pembelajaran kooperatif yang melibatkan kerjasama antarsiswa dan materi belajar yang bersifat tematik.
 - 3) Guru menerapkan pembelajaran yang interaktif. Perubahan dalam kurikulum berkaitan erat dengan perubahan metode pembelajaran. Model kelas tradisional di mana seorang guru secara sendirian berjuang untuk dapat memenuhi kebutuhan semua anak di kelas harus bergeser dengan model antarsiswa saling bekerjasama, saling mengajar dan belajar, secara aktif saling berpartisipasi serta bertanggungjawab terhadap pendidikannya sendiri dan pendidikan teman-temannya. Semua anak berada di satu kelas bukan untuk berkompetisi melainkan untuk saling belajar mengajar dengan yang lain.³³
 - 4) Mendorong guru dan kelasnya secara terus menerus dan penghapusan hambatan yang berkaitan dengan isolasi profesi. Aspek terpenting dari pendidikan inklusif adalah pengajaran dengan tim, kolaborasi dan konsultasi. Kerjasama antara guru dengan profesi lain dalam suatu tim sangat diperlukan, seperti dengan para profesional, ahli bina bicara, petugas bimbingan, guru pembimbing khusus, dan sebagainya. Oleh karena itu, untuk dapat bekerjasama dengan orang lain secara baik memerlukan pelatihan dan dorongan secara terus-menerus.
 - 5) Keterlibatan orang tua secara bermakna dalam proses perencanaan dan pembelajaran. Keberhasilan pendidikan inklusi sangat bergantung kepada partisipasi aktif dari orang tua pada pendidikan anaknya, misalnya keterlibatan mereka dalam penyusunan program pengajaran individual (PPI) dan bantuan dalam belajar di rumah.

3. Proses Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusi di Kota Yogyakarta

Proses penyusunan konsep Kebijakan pendidikan inklusi di

³³ Ibid, hlm. 25.

Kota Yogyakarta berawal pada tahun 2008, didorong oleh banyaknya kasus penolakan ABK reguler. Selain itu, Dinas Pendidikan menerima laporan bahwa banyak siswa yang beberapa kali tinggal kelas, tidak lulus, dan mengalami kesulitan belajar. Dinas Kota Yogyakarta selanjutnya mengambil langkah untuk mengatasi persoalan tersebut, seperti yang terpetik pada wawancara berikut.

“Sebenarnya proses penyusunan kebijakan pendidikan inklusi sejak awal tahun 2008, waktu itu kami menerima banyak pengaduan dari orangtua siswa bahwa anak mereka ditolak oleh sekolah, ada juga yang anaknya selalu tidak naik kelas. Akhirnya kami inspeksi ke sekolah-sekolah untuk membuktikan pengaduan tersebut. Setelah kami memperoleh data yang cukup, kami memutuskan untuk mengambil langkah-langkah mengatasi persoalan tersebut.”³⁴

Proses selanjutnya adalah penyusunan rancangan kebijakan pendidikan inklusi. Pada saat itu yang menjadi tim penyusun adalah Bapak Sugeng, Bapak Marwoto, S.H., M.Acc dan Bapak Drs. Aris Widodo. Pencetus ide pertama kali adalah Drs. Sugeng Mulyo Subono yang pada saat itu menjabat sebagai Kepala Manajemen Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Kemudian konsep pendidikan inklusi ini disahkan menjadi Peraturan Walikota No.47 tahun 2008, yang menjadi dasar pelaksanaan pendidikan inklusi. Peraturan Walikota Yogyakarta ini mendahului Peraturan Menteri No.70 tahun 2009 tentang pendidikan inklusi. Realita ini sesuai dengan wawancara berikut.

“Pencetus ide konsep pendidikan inklusi adalah Pak Sugeng, yang pada saat itu menjabat sebagai Kepala Manajemen Pendidikan Dasar, dibantu oleh Pak Marwoto dan saya. Konsep ini kemudian di sahkan menjadi Peraturan Walikota No.47 tahun 2008. Munculnya Peraturan Menteri No.70 tahun 2009, kami sudah punya Landasan sendiri tentang pendidikan inklusi, jadi kami mendahului.”³⁵

Proses selanjutnya adalah menyusun petunjuk teknis (juknis) dan petunjuk pelaksanaan (juklak) dari peraturan walikota tersebut. Bersamaan dengan penyusunan juknis dan juklak muncul Peraturan Menteri No.70 tahun 2009 mengenai Pendidikan Inklusi. Oleh karena itu, juklak dan juknis disesuaikan dengan Peraturan Menteri tanpa mengabaikan Peraturan Walikota yang telah menjadi

³⁴ Aris Widodo, Kepala Manajemen Pendidikan Dasar & Menengah, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta (Wawancara pukul 10.15, Tanggal 29 oktober 2013).

³⁵ Ibid

dasar implementasi pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta. Hal ini seperti terpetik dalam wawancara berikut.

“Setelah Peraturan Walikota disahkan, langkah kami selanjutnya adalah menyusun petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan pendidikan inklusi untuk disosialisasikan ke sekolah-sekolah”³⁶

Setelah penyusunan Juklak dan Juknis, tahap selanjutnya adalah sosialisasi ke berbagai stakeholder, baik internal Pemerintah Kota Yogyakarta, Sekolah-sekolah dari jenjang TK hingga SMA/SMK, dan masyarakat. Sosialisasi diawali dengan mengumpulkan beberapa tokoh dari berbagai kalangan dan yang utama Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta bekerjasama dengan Bappeda Kota Yogyakarta terkait dengan anggaran. Selain kerjasama dengan Bappeda Dinas Kota Yogyakarta juga bekerjasama dengan Universitas Negeri Yogyakarta (UNY), Psikolog dari Universitas Gadjah Mada (UGM) dan Taman Pintar untuk merealisasikan *education for all*. Fakta ini seperti terpetik dalam wawancara berikut.

“Setelah juknis dan juklak selesai, kami langsung melakukan sosialisasi ke internal pemerintah kota, sekolah-sekolah dan masyarakat. Sasaran kami yang pertama mengumpulkan tokoh-tokoh adalah Bappeda karena terkait dengan anggaran. Kami juga menggait UNY, Psikolog UGM dan Taman Pintar untuk mewujudkan inklusi di Yogyakarta”³⁷

Tahap selanjutnya setelah adanya pertemuan dengan tokoh-tokoh, maka dibentuk jaringan kerjasama dengan adanya MoU. Anggotanya berasal dari berbagai latar belakang. Untuk memudahkan koordinasi, maka didirikan Pusat Sumber Pendidikan Inklusi (*Resource Center*), yang tempatnya di SD N Giwangan Yogyakarta. Surat Keputusan tentang Pusat Sumber Pendidikan inklusi turun pada bulan Mei tahun 2012, meskipun semua pekerjaan sudah diawali sebelum SK turun, seperti tersirat dalam wawancara berikut.

Dalam mendukung implementasi pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta, Dinas Pendidikan membentuk organisasi pokok yang terdiri dari beberapa stakeholder, yaitu Dinas Pendidikan, Riset Center (Pusat Sumber), Sekolah Penyelenggara Pendidikan Inklusi (SPPI), Forum GPK (Guru Pendamping Khusus).

Guru Pendamping Khusus berjumlah 71 guru, yang 15 basisnya

³⁶ Ibid

³⁷ Ibid

Pendidikan Luar Biasa. Sekolah-sekolah yang menyelenggarakan pendidikan inklusi tergabung ke forum SPPI, seperti yang terpetik dalam wawancara berikut.

Untuk melakukan monitoring implementasi pendidikan inklusi koordinasi antar berbagai forum tersebut dilakukan setiap bulan. Dinas Pendidikan menyediakan dana untuk melatih 71 Guru Pendamping Khusus. Kami juga menyelenggarakan outbond untuk motivasi. Hal ini dilakukan karena tidak semudah mengajar anak yang normal, karena anak berkebutuhan khusus membutuhkan kesabaran dan ketlatenan dalam membimbing belajar. Outbound, seminar tentang pendidikan, motivasi dalam forum selalu dilakukan Dinas Pendidikan sebagai upaya mewujudkan pendidikan inklusi. Trainer dilakukan oleh Pak Aris dan mengajak kerjasama UNY dan UGM dalam memberikan materi-materinya. Materi-materi tentang pendidikan inklusi diberikan secara bertahap sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan yang dihadapi. Sekolah juga dapat mengusulkan untuk meminta dilakukannya training untuk Guru-gurunya. Dinas Pendidikan yang menyediakan fasilitas, seperti pemateri, akomodasi, dan transportasi. Seperti terpetik dalam wawancara berikut:

“Koordinasi di pusat sumber dilakukan setiap bulan sekali untuk melakukan monitoring pelaksanaan pendidikan inklusi. kami juga menyelenggarakan pelatihan-pelatihan untuk GPK, kadang ada outbond, materi di kelas. Saya sendiri yang mengkoordinir untuk training-training, dan saya meminta bantuan dari UNY dan UGM. Kami juga memberikan keleluasaan pada sekolah-sekolah untuk mengajukan proposal training guru, kami yang menyediakan fasilitas pembicara dan akomodasi”³⁸

Dalam melakukan implementasi kebijakan pendidikan inklusi ini, Dinas Pendidikan mengalami berbagai kendala, baik internal maupun eksternal. Kendala internal berasal dari lingkungan Dinas Pendidikan, dimana pada waktu itu yang menjadi *leading* program Bapak Drs. Sugeng Mulyo Subono, Bapak Drs. Aris Widodo dan Bapak Marwoto, S.H, M.Acc mengalami banyak kesulitan kendala untuk mengajukan dana penyelenggaraan pendidikan inklusi. Keuangan Dinas sulit mencairkan dana meskipun sudah ada Peraturan Walikota tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusi. Dengan dilakukan sosialisasi terus-menerus, tidak ada lagi penolakan. Sekarang, berapapun anggaran yang diajukan,

³⁸ Ibid

keuangan Dinas Pendidikan akan memberikannya.

Kendala lainnya adalah penolakan sekolah terkait penyelenggaraan pendidikan inklusi. Penolakan ini karena ketidaktahuan dari sekolah tentang pendidikan inklusi, juga sarana prasarana serta Sumber Daya Manusia (SDM) yang tidak tersedia. Selain itu, guru lebih tertarik untuk mengajar anak normal yang tidak terlalu banyak kesulitan. Pendekatan yang digunakan oleh Dinas Pendidikan adalah merubah *mindset*, yaitu dengan pendekatan agama agar mau melayani para ABK.

Dinas Pendidikan menyediakan paket training gratis penyelenggaraan pendidikan inklusi, manajemen pendidikan inklusi, karakter ABK, pelatihan bagi guru. Apabila orang ingin memahami dan mengenal ABK mereka harus mempunyai komitmen mengajar dan memberikan tauladan. Menurut responden, mendidik itu memperbaiki diri sendiri, harus disiplin dan guru masuk kelas harus *ontime*.

Proses penyusunan kebijakan pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta adalah sebuah proses yang *bottom-up*, yaitu melakukan *assessment* di lapangan, mencari pokok permasalahan dan merumuskan solusi dari permasalahan tersebut. Setelah itu dirumuskan kebijakan agar lebih mengikat dengan kuat dan tegas. Setelah menjadi kebijakan dan disahkan Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mengaku lebih keras dan tegas terhadap sekolah-sekolah yang melakukan penolakan terhadap siswa Berkebutuhan Khusus. Meskipun tegas tetapi tetap dalam batas normal, yaitu menyadari bahwa implementasi kebijakan adalah sebuah proses yang tidak mudah dan butuh waktu untuk mencapai hal yang terbaik. Oleh karena itu proses sosialisasi terus dilakukan ke berbagai pihak, motivasi dan training-training tetap dilakukan meskipun sudah berjalan hampir 5 tahun implementasi pendidikan inklusi.

Semua siswa difabel diterima di sekolah umum kecuali untuk idiot dan debil.³⁹ Untuk kasus ini, Dinas tidak menolak, tetapi dirujuk ke SLB karena tingkat IQ yang sangat rendah. Petunjuk Teknis lebih pada implementasi kebijakan pendidikan inklusi. Petunjuk Teknis didistribusikan kepada sekolah dan guru. Dinas mensosialisasikan kepada kepala sekolah dan yang dilatih (*training*) adalah paket

³⁹ Debil atau tuna grahita adalah anak yang mempunyai keadaan tingkat intelegensinya rendah (Sajono, 1988: 2), atau seseorang yang tidak dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan orang dewasa dan selalu membutuhkan bantuan orang lain.

pendidikan inklusi.⁴⁰

Anggaran pendidikan inklusi selalu diajukan setiap tahunnya yang menyusun adalah Bapak Aris. Untuk pelatihan Guru Pendamping Khusus (GPK), anggaran berasal dari pusat, PKLK (Biro Pendidikan Khusus Layanan Khusus). Sekolah-sekolah inklusi juga bebas mengajukan anggaran ke Pemerintah Pusat melalui Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta yang ditujukan kepada Biro Pendidikan Khusus Layanan Khusus. Selain itu juga ada kerjasama dengan LSM Hellen Keller Internasional (HKI), LSM dari Australia. Tahun 2011 -ASBmembantu kebutuhan fisik. Hal tersebut senada dengan wawancara berikut.

“Anggaran dari kota, selalu diajukan setiap tahunnya. Saya yang menyusun anggarannya. Untuk pelatihan Anggaran dari pusat, PKLK-pendidikan khusus layanan khusus, sekolah inklusi bebas mengajukan proposal anggaran. Selain itu, ada dari LSM HKI. Hki membantu training, jadi anggaran kami buat yang lain. Tahun 2012 Hellen Keler Internasional, LSM dari Australia. Tahun 2011 -ASBmembantu fisik.”⁴¹

Faktor-faktor yang mendukung implementasi Pendidikan Inklusi di Kota Yogyakarta adalah adanya Peraturan Walikota No.47 tahun 2008 sebagai landasan utama dan Kadiknas 0063 tahun 2009 yang merupakan *breakdown* dari peraturan walikota serta adanya SDMyang berkomitmen dalam melaksanakan kebijakan. Kekuatan yang mendukung adalah sosialisasi, koordinasi, tokoh serta *stake holder* yang dirangkul oleh Dinas Pendidikan.. Sekolah Penyelenggara Pendidikan Inklusi (SPPI) dan Guru Pendamping Khusus (GPK) adalah kekuatan utama. *Resource center* di SD N Giwangan terus berjalan meskipun anggotanya tidak setiap hari ke sana, namun mereka selalu melakukan koordinasi. Di *resource center* ada 8 orang yang aktif dari 20 total anggota. Evaluasi dilakukan setiap tahun sekali untuk program tahunan, untuk melihat sejauh mana proses implementasi berjalan. Untuk setiap kegiatan dilakukan evaluasi bulanan, bersamaan dengan pertemuan forum SPPI dan GPK. Hasil evaluasi pertahun digunakan sebagai bahan penyusunan renstra tahun berikutnya. Evaluasi dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.

⁴⁰ Aris Widodo, Kepala Manajemen Pendidikan Dasar & Menengah, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta (Wawancara pukul 10.15, Tanggal 29 oktober 2013)

⁴¹ Ibid

4. Pelayanan di Sekolah Inklusi di Kota Yogyakarta

Kebijakan mengenai pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta menuntut semua sekolah dari jenjang TK hingga SMA/SMK menerima siswa berkebutuhan khusus untuk menerima pendidikan yang sama dengan siswa normal kecuali idiot dan debil. Dinas Pendidikan tetap merekomendasikan untuk menempuh pendidikan di Sekolah Luar Biasa (SLB) karena perbedaan yang sangat jauh. Adapun untuk ABK seperti: tunanetra, tunarungu-wicara, tunadaksa, sekolah wajib memberikan pelayanan pendidikan yang sama dengan anak yang lain, karena dari segi kemampuan berpikir mereka tidak kalah saing dengan anak normal.

Dalam merespon kebijakan ini, ada sekolah yang siap menerima ABK dan ada sekolah yang tidak siap. Hal ini terkait dengan berbagai pertimbangan yaitu minimnya fasilitas sekolah, kurangnya SDM (guru), dan belum paham atau mengerti mengenai standar penyelenggaraan pendidikan inklusi. Dengan adanya realita ini, perlu dipahami bahwa melakukan implementasi kebijakan pendidikan inklusi tidak mudah. Sebaliknya, membutuhkan sebuah proses yang bertahap dan memerlukan kesabaran dan perjuangan sehingga semua *stakeholder* sadar akan pentingnya pendidikan inklusi.

Fakta-fakta yang muncul dalam implementasi pendidikan inklusi terkait dengan pelayanan di sekolah-sekolah inklusi berdasarkan hasil studi di lapangan dapat dipetakan menjadi dua, yaitu:

a. Kebijakan dan Layanan

- 1) DIY sudah mengeluarkan Pergub tentang penyelenggaraan pendidikan inklusi yang disahkan bulan Maret 2013. Dinas Pendidikan DIY telah mengeluarkan Peraturan Gubernur mengenai penyelenggaraan pendidikan inklusi dan disahkan pada bulan Maret 2013.
- 2) Anak Berkebutuhan Khusus tidak dibedakan dengan anak yang lain dalam hal memperoleh akses pendidikan
- 3) Sekolah Bekerjasama dengan Orangtua siswa ABK menyediakan Guru Pendamping Khusus
- 4) Penyediaan sarana dan prasarana oleh Pemerintah Daerah
- 5) Dikpora menyelenggarakan *event* festival seni. Olimpiade olahraga, olimpiade sains yang berjenjang dari tingkat kecamatan sampai nasional.

- 6) Sekolah inklusi tidak hanya tanggungjawab sekolah, tapi tanggungjawab pemerintah dan semua pihak.
- 7) Mengembangkan komputer untuk tuna rungu melalui workshop, seminar dan lain-lain.
- 8) Membuat kurikulum yang adaptif untuk tuna rungu.

b. Masalah-masalah yang muncul

1) Penolakan ABK

Penolakan terhadap ABK oleh sekolah meskipun sudah ada Peraturan Walikota masih terjadi di sekolah dengan label sekolah inklusi, seperti yang dialami oleh beberapa siswa berikut.

"Saya ingin berbagi, saya punya anak disabilitas, yang mengalami penolakan ketika akan sekolah di SLB. Sebagai orang tua, saya sudah susah mencari sekolah. Di SLB saja ditolak. Alasannya tidak ada SDM yang dapat menjadi guru pendamping untuk menangani anak CP. Padahal itu dapat dikomunikasikan dengan kami, kalau mau mencari guru pendamping. Kedua, dari kepala sekolah ada catatan, diterima, tapi digabung dengan anak yang khusus lagi, dan itu tidak kondusif"⁴²

"Dari anak SD, SMP, dari berbagai kategori disabel yang berbeda. Ini harusnya menjadi perhatian dari kita semua. Ratifikasi CRPD sudah. Dan di Yogya sudah ada peraturannya tentang sekolah inklusi. Pergubnya sudah ada. Jangan sampai ini menjadi peraturan yang tidak diterapkan. Dan hanya sekedar menggugurkan kewajiban. Implementasinya kosong. Ini perlu perhatian dari eksekutif, menangani difable itu harus dari hati. Maaf, saya menilai guru-guru di SLB itu lebih ke tupoksinya dan tidak dari hati. Melayaninya itu sebatas tupoksi. Pengalaman saya dengan anak saya, dicampur dengan anak berbagai usia dan berbagai difable, dia malah trauma. Gurunya diam saja"⁴³

Selain anak dari Ibu Novi yang mengalami penolakan ketika mau daftar sekolah, ada siswa lain yang juga mengalami penolakan, seperti terpetik dalam hasil wawancara berikut.

"Saya awalnya ingin memasuki sekolah itu yang lumayan dekat dengan tempat saya. Jalan parangtritis. Saya menuju ke sekolah lanjutan yang ada di sana, tapi ditolak, karena belum siap menerima tuna netra. Saya disarankan ke sekolah lain, sekolah B. Saya ke sana, dan saya ditanya, mendaftarkan kemana tadi, saya

⁴² Disampaikan oleh bu Novi (Orangtua anak ABK) dalam FGD mengenai "Evaluasi Implementasi Pendidikan Inklusi di UIN Sunan Kalijaga, 11 September 2013.

⁴³ Ibid

bilang ke sekolah A tadi. Saya ditanya nilai ujian nasional. Saya membawa nilai itu. Tapi sekolah B juga tetap tidak menerima saya, yang tuna netra. Sekolah itu diberi nama sekolah inklusi, tapi tidak menerima siswa dengan kebutuhan khusus. Apakah karena fasilitas dan gurunya belum memadai. Di sekolah saya sekarang juga masih kurang, tapi memberi kesempatan ke tuna netra. Dan itu dapat berjalan dengan lancar.”⁴⁴

- 2) Kurikulum inklusi dan kurikulum SLB yang dibuat oleh Dinas Pendidikan tidak sesuai dengan sekolah, sesuai dengan petikan wawancara berikut.

“Sebetulnya untuk program pendampingannya, yang pertama adalah hati. Kedua, standar capaiannya didasarkan assesment dan dilihat kondisi masing-masing anak. Saat ini kami sudah mengacu ke kurikulum. SLB dan inklusi. Tapi tidak ada yang pas. Yang pas adalah dari kami, yang berdasar pada Individual learning program.”⁴⁵

- 3) Sulitnya mengadu apabila orangtua mendapati anaknya didiskriminasikan di sekolah.
- 4) Sekolah menolak tunadaksa dengan alasan siswa harus mampu *mobile* dalam *activity daily living*.
- 5) Saling melempar kewenangan
- 6) Pemerintah beranggapan bahwa pokok masalah dari difable, orangtua dan masyarakat.
- 7) Adanya diskriminasi nilai dan diskriminasi tunarungu
- 8) Untuk tunadaksa yang dibutuhkan adalah aksesibilitas gedung bukan guru pendamping.

5. Dampak Kebijakan Pendidikan Inklusi Kota Yogyakarta

Sebelum adanya kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta mengenai Penyelenggaran pendidikan inklusif melalui Perwal No. 47 tahun 2008, ABK sulit mengakses sekolah-sekolah umum di Kota Yogyakarta; ABK di Kota Yogyakarta lebih diarahkan ke SLB. Hal ini membuat mereka semakin termarginalkan. Hal tersebut disebabkan beberapa faktor berikut ini. *Pertama*, ABK tidak nyaman

⁴⁴ Disampaikan oleh Doni Setyo Nugroho (Siswa yang mengalami penolakan) dalam FGD mengenai “Evaluasi Implementasi Pendidikan Inklusi di UIN Sunan Kalijaga, 11 September 2013.

⁴⁵ Disampaikan oleh Rummi Yakkum (Siswa yang mengalami penolakan) dalam FGD mengenai “Evaluasi Implementasi Pendidikan Inklusi di UIN Sunan Kalijaga, 11 September 2013.

bersekolah. Alasannya adalah mereka seringkali merasa minder dengan teman-teman yang lain dan merasa teman-temannya menjauhinya. *Kedua*, Banyak ABK yang pindah-pindah sekolah karena sering tinggal kelas selama bertahun-tahun, “dilempar” oleh sekolah untuk bersekolah di tempat lain. Ini terjadi karena guru/sekolah tidak mengetahui/memahami bahwa anak didiknya mempunyai kemampuan khusus.

Permasalahan lain adalah sekolah yang tidak ramah terhadap ABK. Ini terkait dengan fasilitas-fasilitas sekolah yang tidak aksesibel, misalnya difabel daksa dan netra yang memerlukan fasilitas khusus untuk dapat sampai ke kelas atau ke sekolah. Berbagai permasalahan tersebut semakin membuat mereka tidak dapat mengembangkan potensinya sesuai dengan minat dan bakatnya.

Faktanya, ABK mempunyai kemampuan yang tidak kalah dengan anak normal, hanya saja mereka mempunyai kekurangan dalam hal fisik misalnya difabel daksa dan difabel netra membutuhkan fasilitas penunjang seperti bangunan sekolah yang aksesibel dan juga buku braile. Adapun dari segi kemampuan terkadang siswa difabel atau ABK mempunyai kelebihan dibanding dengan anak normal. Seperti yang terpetik dalam wawancara berikut.

“Siswa ABK di SMU BOPKRI 3 Nilai UAN tertinggi, dan lebih unggul dari siswa normal lainnya, ini menunjukkan bahwa ABK mempunyai potensi yang harus di kembangkan dan difasilitasi”⁴⁶

Dari wawancara tersebut menunjukkan bahwa dengan adanya sekolah inklusi maka ABK dapat mengakses sekolah umum dalam proses pendidikannya.

6. Lesson Learned dan Catatan Kritis

Pelajaran yang dapat dipetik sebagai berikut. *Pertama*, pendidikan adalah hak setiap orang dan pemerintah sebagai pemangku kebijakan harus mempunyai motivasi untuk memenuhi hak warganya tersebut. Pemerintah Kota Yogyakarta membuat kebijakan dan mengalokasikan anggaran pendidikan untuk penyelenggaraan pendidikan Inklusi di Kota Yogyakarta.

Kedua, ABK mempunyai potensi dan bukan merupakan kelompok yang harus dikucilkan. Dengan adanya kesetaraan

⁴⁶ Ibid

penyelenggaraan pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta maka ABK mampu menjadi SDM yang berkualitas, sehingga tidak ada ABK yang tidak terlayani dalam hal pendidikan.

Ketiga, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta mempunyai *prinsip* melayani dengan hati. Tidak mudah menyelenggarakan pendidikan inklusi karena melibatkan banyak pihak diantaranya orangtua, sekolah, guru pendamping. Dalam memahami sekolah maupun guru, dibutuhkan proses yang terus-menerus dan motivasi agar sekolah dan guru mau menerima ABK.

Keempat, dalam penyelenggaraan pendidikan inklusi, Pemerintah Kota memperkuat tim serta membangun jaringan dengan LSM maupun universitas. Dinas pendidikan kota Yogyakarta membuat tim yang khusus menangani penyelenggaraan pendidikan inklusi sehingga akan lebih fokus dan terarah. Membangun jaringan sangat diperlukan dalam penyelenggaraan pendidikan inklusi karena keterbatasan kemampuan pemerintah.

Selain memberikan contoh tentang penyelenggaraan pendidikan inklusi bagi kabupaten/kota lainnya, Pemerintah Kota Yogyakarta, khususnya Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta perlu mendapatkan catatan kritis. *Pertama*, pada praktiknya banyak prinsip pendidikan inklusi yang belum dapat diaplikasikan dengan baik di sekolah-sekolah yang berstatus inklusi. Hal ini mengakibatkan ABK harus mampu menyesuaikan dengan kurikulum anak normal. *Kedua*, sekolah harus memberi pemahaman kepada orangtua siswa normal, karena kebanyakan dari mereka khawatir akan adanya siswa ABK. Mereka khawatir ABK dapat mempengaruhi anaknya/siswa normal sehingga membuat prestasi mereka menurun. *Ketiga*, perlunya regenerasi staf. Pada saat ini yang memahami betul tentang penyelenggaraan pendidikan Inklusi adalah Bapak Aris, Bapak Sugeng dan Bapak Marwoto.

7. Peluang Replikasi

Inisiatif mengenai penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Kota Yogyakarta mempunyai kesempatan yang sangat besar untuk direplika oleh kabupaten/kota lain di seluruh Indonesia. Replika ini sangat tergantung pada *stakeholder* yang memangku jabatan dan juga kepekaan orang-orang untuk melihat dengan hati. Prasyarat kunci yang diperlukan untuk replika adalah sebagai berikut. *Pertama*, landasan hukum Peraturan Walikota atau Peraturan

daerah yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan pendidikan inklusi. Dengan adanya dasar hukum yang kuat maka pelaksanaan akan mempunyai kekuatan dan *stakeholder* yang terlibat akan terikat oleh peraturan yang ada.

Kedua, penganggaran di Dinas Pendidikan (melalui APBD). Setiap kebijakan dalam implementasinya membutuhkan adanya alokasi anggaran. Dinas pendidikan harus mempunyai keberanian dalam alokasi anggaran penyelenggaraan pendidikan inklusi.

Ketiga, melengkapi sarana-prasarana. Sarana prasarana menjadi hal utama, misalnya mendesain sekolah menjadi aksesibel bagi para difabel sehingga sekolah dapat diakses oleh semua ABK.

Keempat, menyediakan layanan pendukung seperti organisasi dan Pusat Sumber yang menyediakansarana pembelajaran, pusat data perkembangan pelaksanaan pendidikan inklusi dan juga sebagai pusat koordinasi untuk melakukan evaluasi maupun rencana tindak lanjut program.

Instrumen yang tersedia di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta sebagai sarana replikasi adalah sebagai berikut. *Pertama*, Peraturan Walikota No.47 tahun 2008. Perwal ini dapat sebagai contoh dalam penyusunan Peraturan Walikota/Peraturan Daerah di Kabupaten/ Kota lainnya. *Kedua*, Petunjuk Teknis (Juknis) penyelenggaraan Pendidikan Inklusi. Petunjuk teknis ini juga dapat sebagai contoh panduan dalam penyelenggaraan pendidikan inklusi. *Ketiga*, Paket Pendidikan Inklusi yang disusun oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta yang terdiri dari Dasar Hukum Internasional dan Nasional penyelenggaraan Pendidikan Inklusi, Manajemen Pendidikan Inklusi, Karakter ABK, Identifikasi ABK, Panduan *Assesment*, Modifikasi Kurikulum. *Keempat*, Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta bersedia untuk di undang dalam memberikan *training* mengenai penyelenggaraan pendidikan inklusi beserta AMT (*Achievement Motivation Training*).

D. Kesimpulan

Program pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta yang dilaksanakan melalui Peraturan Walikota No. 47 tahun 2008 berlangsung dengan baik. Dengan adanya perwal ini, mendorong lembaga-lembaga pendidikan mulai dari tingkat pendidikan dasar, menengah, hingga pendidikan tinggi untuk memberikan akses pendidikan yang lebih baik bagi para difabel. Berjalannya

program pendidikan inklusi pada tingkat pendidikan dasar dan menengah dapat berjalan baik karena adanya dukungan Guru Pendamping Khusus (GPK) yang dikelola oleh Dinas Pendidikan Kota dan *Resource Center* "Pusat Sumber" yang merupakan tempat koordinasi bagi pemerhati pendidikan inklusi. Walaupun demikian, Dinas Pendidikan Kota masih terus melakukan pembenahan diri agar program ini dapat menjadi lebih baik untuk tahun-tahun berikutnya. Sosialisasi dan penyadaran akan adanya difabel yang berhak mendapatkan pendidikan juga terus diupayakan oleh dinas ke berbagai lini, termasuk masyarakat umum. Perbaikan program juga dilakukan pada aspek infrastruktur yang lebih aksesibel bagi para difabel.

Sampai saat ini tetap dilakukan sosialisasi dan juga penyadaran terhadap sekolah untuk menerima Anak Berkebutuhan Khusus (ABK). Berdasarkan pada kajian yang telah dilakukan, kebijakan pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta perlu tetap dilanjutkan dengan melakukan berbagai perbaikan pada aspek manajemen implementasi agar *output* dan *outcome* yang dihasilkan semakin baik, dari segi jumlah dan kualitasnya.

E. Rekomendasi

Beberapa rekomendasi yang perlu dilakukan untuk memperbaiki implementasi kebijakan pendidikan inklusif sebagai berikut.

1. Semua *stakeholder* harus melayani Anak Berkebutuhan Khusus dengan hati.
2. Perlu adanya penambahan Sumber Daya Manusia (SDM), terutama Guru Pendamping Khusus (GPK).
3. Program pendampingan yang dilakukan harus mengutamakan pelayanan yang didasarkan pada hasil asesmen.
4. Pemerintah sebaiknya memperhatikan anak-anak *Cerebral Parlsy* (CP) karena anak-anak ini belum diberikan kesempatan belajar di sekolah, padahal sudah ada Peraturan Daerah (PERDA) DIY yang mengatur hal tersebut.
5. Perlu adanya sosialisasi ke semua elemen baik sekolah, SLB, dinas pendidikan.
6. Perlu dibentuknya forum komunikasi antara guru dengan orang tua.
7. Sekolah-Sekolah negeri diharapkan dapat menerima siswa

dengan kebutuhan Khusus.

8. Semua guru di sekolah umum harus disiapkan untuk siap menerima difable dalam keadaan apapun.
9. Pemerintah perlu mengupayakan pengembangan *capacity building* bagi guru terutama pada peningkatan keterampilan guru untuk dapat menerima siswa dalam kondisi apapun.
10. Perlunya komitmen bersama antara sekolah, orang tua/ masyarakat, dan pemerintah. Sekolah harus disiapkan untuk menyelenggarakan pendidikan inklusi, orang tua harus membantu suksesnya pendidikan inklusi, dan pemerintah hendaknya memberikan sarana dan penunjang agar program ini dapat terlaksana dengan baik.
11. Sekolah yang menerima siswa baru, seharusnya melakukan *assessment* secara komprehensif, khususnya pada siswa difabel.
12. Pendidikan inklusi tidak hanya berlaku bagi jalur pendidikan formal, namun juga untuk nonformal dan informal. Banyak difabel lebih memilih jalur pendidikan nonformal seperti kursus, oleh karena itu, pemerintah sebaiknya juga memperhatikan lembaga nonformal dan informal.
13. Dinas Pendidikan seharusnya memberikan ruang khusus pengaduan masyarakat sehingga dinas pendidikan dengan mudah mengetahui permasalahan yang ada di lapangan.
14. Pelatihan secara *continue* bagi Guru Pendamping Khusus (GPK) mutlak diperlukan, selain juga sosialisasi dan penyadaran guru akan pentingnya pendidikan inklusi.
15. Perlu dibentuk sebuah lembaga pengaduan, advokasi dan monitoring: dari lintas *stakeholder* (pemerintah, LSM/DPO, difable, LBH).
16. Pengembangan pendidikan inklusi jangan terpaku pada kebijakan yang kaku.
17. Perlu adanya sebuah paguyuban sebagai wadah pengaduan dan advokasi, sekaligus memonitor implementasi dari peraturan yang ada.

--***--

DAFTAR PUSTAKA

- Budi Winarno, *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2002.
- Dwiyanto Indiahono, *Kebijakan Publik berbasis Dinamic Policy Analysis*, Yogyakarta: penerbit Gava Media, 2009.
- Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, (Bandung: Penerbit Alfabeta), 2007
- Jamila K.A. Mohamed, *pendidikan khusus untuk anak-anak istimewa*, (Bentong Bukit tinggi: PTS Professional Publish), 2005.
- K.Busee., N.Mays, and G Walt *Making Health Policy: Uderstanding Public Health*, 1994
- Mu'arif. *Wacana Pendidikan Kritis*, IRCiSoD, Yogyakarta, Januari 2005
- Patton, Michael Quinn, 1987. *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, SAGE Publication, California
- Ro'fah, Andayani, Muhrisun Afandi. 2010. *Membangun Kampus Inklusif: Best Practise Pengorganisasian Unit Layanan Difabel*. Yogyakarta : PSLD UIN Sunan Kalijaga
- Ro'fah, Andayani, Muhrisun Afandi.2010. *Inklusi Pada Pendidikan Tinggi: Best Practise Pembelajaran dan Pelayanan Adaptif Bagi Mahasiswa Difabel Netra*. Yogyakarta : PSLD UIN Sunan Kalijaga
- Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar), 2011
- William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik edisi kedua (Pubic Policy Analysis: An Introduction Second edition)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press,2003.
- <http://www.mitraneutra.or.id/default.asp?page=momedia&id=28>, diunduh 7 Januari 2012 pukul 11.30 WIB.
- <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/33613/4/Chapter%20II.pdf>. Diakses 12 oktober 2013-10-12