

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN INKLUSIF DI KABUPATEN JEMBER

St. Fanatus Syamsiyah, S.H.I., M.Si.
BK, FKIP, Universitas PGRI Agopuro Jember
fannah.miq@gmail.com

Abstrak

Jember telah mengawali pendidikan inklusif sejak 2007, yaitu sebelum terbitnya Permendiknas 70/2009. Namun ternyata masih banyak kendala yang muncul dalam pelaksanaannya. Tujuan dilakukannya penelitian adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Kabupaten Jember. Metode penelitian menggunakan deskriptif kualitatif, pengumpulan data menggunakan metode observasi, wawancara mendalam, dokumentasi dan kajian atas dokumen yang relevan untuk menjawab permasalahan. Penentuan sampel dilakukan secara *purposive* dan analisa data diproses dengan tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menjelaskan implementasi kebijakan pendidikan inklusif tidak terlaksana dengan baik. Keberadaan SD inklusi yang telah ditunjuk sejak tahun 2007 belum mampu memberikan layanan pendidikan inklusif secara maksimal. Komunikasi dan sumber daya belum maksimal dilakukan, sehingga berpengaruh terhadap kesungguhan implementator untuk melaksanakan kebijakan dengan baik.

Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Pendidikan Inklusif

PENDAHULUAN

Kebijakan pemerintah Indonesia terkait dengan pendidikan inklusif bukan hal yang baru. Upaya untuk membuat peraturan tentang pendidikan inklusif bagi penyandang disabilitas di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1991 melalui Peraturan Pemerintah No. 72/1991 tentang Pendidikan Luar Biasa. Pada tahun 2003 PP No. 7/1991 tersebut dikuatkan dengan adanya Undang-Undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya yang diatur pada Pasal 5 Ayat (2), (3), dan (4) Pasal 5. Selanjutnya diterbitkan Surat Edaran Dirjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Kemendiknas tanggal 20 Januari/2003 No. 380/C.C6/MN/2003, yang berbunyi : *“Setiap kabupaten/kota diwajibkan menyelenggarakan dan mengembangkan pendidikan inklusif di*

sekurang-kurangnya 4 (empat) sekolah yang terdiri dari SD, SMP, SMA, SMK”. Kemudian pada tahun 2009 terbit Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 70 tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusi Bagi Peserta Didik Yang Memiliki Kelainan Dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa.

Ketika pemerintah Indonesia secara resmi menerbitkan UU No. 8/2016 Tentang Penyandang Disabilitas pada 15 April 2016, pendidikan inklusif kembali menjadi tema yang menarik untuk dibicarakan dan didiskusikan masyarakat Indonesia. Kondisi yang tidak jauh berbeda juga terjadi di Kabupaten Jember, setelah memiliki Peraturan Daerah (Perda) Nomor 7/2017. Sebagai Kabupaten pertama yang memiliki Perda Disabilitas sebagai turunan dari UU No 8/2016, pendidikan inklusi

kembali menjadi perhatian masyarakat, terutama bagi mereka yang memang memiliki *concern* pada Pendidikan Untuk Semua (PUS) atau *Education For All* (EFA). Sebab tujuan dari PUS/EFA sebenarnya sama dengan pendidikan inklusif, yaitu agar pendidikan dapat diakses oleh semua orang termasuk penyandang disabilitas. Hanya saja memang ada beberapa konsep yang hampir sama dengan konsep pendidikan inklusif, sehingga perlu disampaikan agar tidak salah memahaminya. Berikut ini beberapa konsep pendidikan yang cenderung dimaknai hampir sama dengan pendidikan inklusif.

Pendidikan inklusif menurut Hildegun Olsen (Tarmansyah, 2007, hlm. 82) adalah pendidikan yang harus mengakomodasi semua anak tanpa memandang kondisi fisik, intelektual, sosial emosional, linguistik atau kondisi lainnya. Dalam hal ini definisi pendidikan inklusif tidak jauh berbeda dengan tujuan dari EFA/PUS, yakni pendidikan yang bukan hanya ditujukan bagi penyandang disabilitas. Definisi tidak jauh berbeda dengan definisi yang digunakan oleh Permendiknas No. 70 tahun 2009. Definisi pendidikan inklusif yang secara khusus ditujukan bagi penyandang disabilitas diantaranya dikemukakan oleh Staub dan Peck (Tarmansyah, 2007, hlm. 83), yakni sebagai pendidikan bagi anak berkelainan ringan, sedang dan berat yang ditempatkan secara penuh di kelas. Gambaran tentang pendidikan inklusif menjadi semakin jelas dengan

pembedaan konsep pendidikan yang dikemukakan oleh Sue Stubs (Stubs, 2002, hlm. 48). Menurut Stubs, pendidikan inklusif adalah pendidikan yang menerima semua anak dengan kemampuan, kelompok etnis, ukuran, usia, latar belakang, serta gender yang berbeda. Dalam pendidikan inklusif, yang harus beradaptasi/diubah agar sesuai dengan anak adalah sistemnya. Semua anak dengan segala atribut perbedaannya belajar di kelas yang sama. Sementara pendidikan yang mengubah anak agar sesuai dengan sistem disebut sebagai pendidikan integrasi. Dalam pendidikan integrasi anak harus beradaptasi dengan sistem yang sudah ada, ini dilakukan dengan cara diberikan terapi atau rehabilitasi. Adapun pendidikan yang dikhususkan hanya bagi penyandang disabilitas, dengan sekolah khusus dan guru khusus pula, disebut sebagai pendidikan luar biasa.

Adapun pendidikan inklusif dalam UU No.8 Tahun 2016 didefinisikan sebagai: "*pendidikan bagi peserta didik Penyandang Disabilitas untuk belajar bersama dengan peserta didik bukan Penyandang Disabilitas di sekolah reguler atau perguruan tinggi*", sementara pendidikan khusus didefinisikan sebagai: "*pendidikan yang hanya memberikan layanan kepada peserta didik Penyandang Disabilitas dengan menggunakan kurikulum khusus, proses pembelajaran khusus, bimbingan, dan/atau pengasuhan dengan tenaga pendidik khusus dan tempat*

pelaksanaannya di tempat belajar khusus” (Penjelasan Pasal 10 a UU No. 8/2016).

Di tingkat daerah, Kabupaten Jember menjadi salah satu kabupaten yang telah memiliki sekolah inklusi. Hal ini dapat ditelusuri melalui beberapa sumber, diantaranya adalah berdasarkan wawancara yang disampaikan oleh Tutik Siti Hotijah selaku guru di SDN Tanggul Wetan 04 yang merupakan salah satu SD yang ditunjuk sebagai penyelenggara pendidikan inklusi di Kabupaten Jember. Dalam wawancara tersebut Tutik menginformasikan bahwa SK sekolah inklusi diterbitkan tahun 2007 (Tabloid Jember Kita, edisi Mei 2013). Kemudian di tahun 2008, melalui media *Jember Post Online* yang terbit 14 Agustus 2008 Dinas Pendidikan Kabupaten Jember melakukan pelatihan terhadap 93 guru dan kepala sekolah SD Inklusi yang mewakili 31 kecamatan di Kabupaten Jember (<http://jemberpost.blogspot.com/2008/08/latih-guru-untuk-sekolah-inklusi-di.html>). Pelatihan mendatangkan narasumber dari guru Sekolah Luar Biasa (SLB) dan dari Universitas Negeri Surabaya (UNESA). Pelatihan dilaksanakan selama kurang lebih selama 7 hari tersebut bertujuan agar kepala sekolah dan guru dapat memberikan pendidikan bagi penyandang disabilitas sebagai komitmen terhadap *Education For All* (EFA). Pelatihan dibuka oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Jember, yaitu Achmad Sudiyono yang sebelumnya telah menerbitkan

Secara formal, Kabupaten Jember telah sejak lama memiliki kebijakan penyelenggaraan pendidikan inklusif, yaitu sejak tahun 2007. Kebijakan tersebut kemudian juga dikuatkan dengan adanya beberapa produk kebijakan baik berupa peraturan daerah maupun Peraturan Bupati, yang melegitimasi penyelenggaraan pendidikan inklusif. Namun, pada tahun 2019 Kepala Bidang Sekolah Dasar (Kabid SD) Dinas Pendidikan Kabupaten Jember memberikan pernyataan bahwa ketersediaan guru bagi siswa penyandang disabilitas (keterangan: dalam pemberitaan tersebut digunakan “siswa inklusi”) belum tersebar secara merata

(<https://radarjember.jawapos.com/berita-jember/26/12/2019/ketersediaan-guru-inklusi-belum-merata/>)

Berdasarkan pada pemberitaan sebagaimana disampaikan di atas, maka penyelenggaraan pendidikan inklusif di kabupaten Jember bukan hal baru, karena telah dimulai sejak tahun 2007 atau sejak 15 (lima belas) tahun yang lalu. Hal ini harusnya menjadikan Jember sebagai kabupaten yang sudah berpengalaman dalam hal penyelenggaraan pendidikan inklusif, terutama dalam kesiapan sumberdaya manusia yaitu guru yang kompeten dalam menangani siswa penyandang disabilitas. Akan tetapi, Jember ternyata masih bermasalah pada ketersediaan Guru Pembimbing Khusus (GPK). Hal ini dapat diketahui dari pemberitaan yang dimuat radarjember.id di tahun 2019 yang

menyatakan bahwa ketersediaan guru untuk siswa inklusi belum merata, khususnya di jenjang sekolah dasar, kebanyakan sekolah menggunakan guru umum untuk mengajari siswa inklusi atau anak berkebutuhan khusus (ABK).

(<https://radarjember.jawapos.com/berit-adaerah/jember/26/12/2019/ketersediaan-guru-inklusi-belum-merata/>).

Kondisi ini sangat kontradiktif dengan fakta Jember sebagai kabupaten penyelenggara pendidikan inklusif sejak tahun 2007. Sebagaimana telah diatur dalam Permendiknas Nomor 70 tahun 2009 bahwa bagi sekolah yang ditunjuk sebagai penyelenggara pendidikan inklusif maka ketersediaan guru yang kompeten dalam menangani siswa penyandang disabilitas menjadi tanggungjawab pemerintah kabupaten, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Permendiknas 70/2009 yang menyatakan bahwa : *“Pemerintah kabupaten/kota wajib menyediakan paling sedikit 1 (satu) orang guru pembimbing khusus pada satuan pendidikan yang ditunjuk untuk menyelenggarakan pendidikan”*. Sementara bagi sekolah umum atau tidak ditetapkan sebagai sekolah inklusi diwajibkan menyediakan paling sedikit satu orang GPK (Permendiknas 70/2009, Ps. 10 ayat (2)). Berdasarkan pada fakta tersebut maka peneliti sangat tertarik untuk mengetahui bagaimana sebenarnya implementasi kebijakan pendidikan inklusi yang ada di kabupaten Jember.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui faktor-faktor memberi pengaruh pada implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Kabupaten Jember. Fokus penelitian ini adalah dijenjang sekolah dasar yang telah ditunjuk berdasarkan SK Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Jember di tahun 2007. Hal ini penting agar dapat dipetakan mana yang menjadi faktor pendukung dan mana yang dapat menjadi penghambat implementasinya. Dengan mengetahui faktor pendukung atau penghambat implementasi suatu kebijakan, diharapkan dapat menjadi informasi bagi semua pihak termasuk pengambil kebijakan agar kebijakan pendidikan inklusif yang sudah ada dapat terlaksana dengan baik.

Kebijakan menjadi salah satu cara dalam merespon permasalahan yang muncul, menurut Anderson (dalam Winarno, 2002, hlm. 16) kebijakan didefinisikan sebagai *“arah tindakan yang memiliki maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”*. Dinamika kehidupan dalam tatanan suatu negara tidak akan pernah lepas dari munculnya persoalan di masyarakat. Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang dilakukan untuk merespon dan mengatasi masalah yang ada (Carl Friederich dalam Agustino 2008, hlm. 7). Kebijakan pendidikan inklusif merupakan respon pemerintah (baik Pemerintah Pusat maupun Daerah) sebagai upaya pemenuhan hak pendidikan penyandang disabilitas. Adapun implementasi adalah salah satu

tahapan dalam proses sebuah kebijakan. Van Meter dan Van Horn mendefinisikan Implementasi kebijakan publik sebagai tindakan dari sebuah keputusan (dalam Winarno, 2008, hlm. 146-147).

Dalam mencapai tujuan penelitian yang telah dirumuskan yaitu mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pendidikan inklusi di Kabupaten Jember, penelitian menggunakan teori implementasi kebijakan dari Edward III (dalam Widodo, 2011 hlm. 96-110). Implementasi kebijakan adalah suatu proses yang sangat dipengaruhi oleh 4 faktor, keempat faktor tersebut juga memiliki peran yang signifikan bagi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Adapun faktor yang dimaksud adalah:

- (1) Komunikasi (*communication*). Informasi mengenai kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan disediakan untuk melaksanakan suatu kebijakan sesuai dengan tujuan. Faktor komunikasi ini memiliki tiga dimensi, yakni (a) Transmisi (*transmission*). Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada pelaksana kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara

langsung maupun tidak. (b) Kejelasan (*clarity*). Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target group dan pihak lain yang berkepentingan dilakukan secara jelas sehingga dapat diketahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan substansi dari kebijakan publik tersebut. Hal ini akan berdampak pada kesiapan masing-masing dalam melaksanakan kebijakan secara efektif. (c) Konsistensi (*consistency*). Dimensi konsistensi diperlukan agar kebijakan yang diambil dapat dilakukan secara konsisten.

- (2) Sumber Daya (*resources*). Faktor ini meliputi empat macam sumber daya yaitu (a) Sumber Daya Manusia. Sumberdaya manusia menjadi yang elemen terpenting dalam mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Selain mempengaruhi keberhasilan, sumberdaya manusia juga menjadi penentu efektif atau tidaknya implementasi kebijakan. Hal ini dinyatakan dengan tegas oleh G. Edward III bahwa "*no matter how clear and consistent implementation order are and no matter accurately they are transmitted. If personnel responsible for carrying out policies lack the resources to do an effective job, implementing will not*

effective". (b) Sumber Daya Anggaran. Menurut Edward III, keterbatasan anggaran juga akan menyebabkan rendahnya disposisi para pelaku (implementator) kebijakan (dalam Widodo, 2010, hlm. 101). (c). Sumber Daya Peralatan. Menurut G. Edward III dalam Widodo (2010, hlm. 102) sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan. Sumberdaya peralatan dapat berupa gedung, tanah, dan semua sarana yang dapat memudahkan proses implementasi kebijakan. (d) Sumber Daya Kewenangan. Menurut G. Edward III (dalam Widodo, 2010, hlm. 103) pelaku kebijakan harus diberikan kewenangan sesuai porsi tugasnya agar dapat membuat keputusan yang diperlukan dalam melaksanakan tugasnya. Sebab adakalanya dalam proses implementasi ditemukan masalah atau hambatan yang membutuhkan dilakukan penyelesaian dengan segera. Pelaku kebijakan dapat menggunakan kewenangan dalam menjalankan tugasnya.

- (3) Disposisi (*disposition*). Disposisi menurut G. Edward III (dalam Widodo 2010, hlm. 104) adalah "kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan

kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi ini akan mempengaruhi keberhasilan dari implementasi suatu kebijakan, tanpa adanya disposisi maka implementasi dapat terhambat. Dalam disposisi ini, menurut G. Edward III dalam Agustinus (2006, hlm. 159-160), ada 2 (dua) faktor yang harus diperhatikan dalam implementasi kebijakan yaitu : *Pertama*, pengangkatan Birokrasi. Pemilihan dan pengangkatan seorang implementator harus memiliki dedikasi pada kebijakan yang dibuat atau akan diimplementasikan. Disposisi bisa menimbulkan hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personelnnya tidak memiliki dedikasi terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan. *Kedua*, insentif. Insentif menjadi salah satu teknis yang disarankan untuk mengatasi masalah manipulasi insentif yang dilakukan para pelaksana kebijakan. Penambahan insentif bisa menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan menjalankan perintah dengan baik.

- (4) Struktur Birokrasi (*bureaucratic structure*). Struktur birokrasi merupakan struktur organisasi

yang memiliki tugas mengimplementasikan kebijakan yang telah diputuskan. Menurut G. Edward III dalam Winarno (2005, hlm. 150), ada dua karakteristik utama birokrasi yaitu: *Pertama, Standard Operational Procedure (SOP)*. SOP Menurut Winarno (2005, hlm. 150), “merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas”. SOP akan menjadi rujukan pedoman bagi pelaku implementasi (*implementator*) dalam melaksanakan tugasnya, sehingga kejelasan dan kepastian dari SOP akan dapat mempengaruhi keberhasilan atau justru menjadi kendala bagi implementasi kebijakannya. *Kedua, fragmentasi*. Fragmentasi, menurut G. Edward III dalam Winarno (2005, hlm. 155), adalah “penyebaran tanggungjawab dari suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga diperlukan adanya koordinasi”. Koordinasi akan lebih mudah dilakukan dalam struktur birokrasi yang tingkat fragmentasinya rendah, dan sebaliknya, dalam struktur birokrasi yang tingkat fragmentasinya tinggi maka dibutuhkan koordinasi yang lebih intensif diantara organisasi

pelaksana. Struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif (Edwards III dalam Widodo, 2010, hlm. 106).

METODE

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, data dikumpulkan dengan menggunakan metode observasi, wawancara mendalam, dokumentasi dan kajian atas dokumen yang relevan untuk menjawab permasalahan. Penentuan sampel dilakukan secara *purposive* dan analisa data dilakukan dengan menggunakan model Miles dan Huberman, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Miles dan Huberman, 1992).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusif di Kabupaten Jember

Pendidikan adalah hak semua warganegara tanpa kecuali, termasuk penyandang disabilitas. Pendidikan Untuk Semua (PUS) atau *Education For All (EFA)* telah menjadi semangat awal dalam upaya pemenuhan pendidikan bagi penyandang disabilitas di Kabupaten Jember. Komitmen terhadap EFA di Jember telah dimulai sejak tahun 2007 dengan menunjuk

beberapa sekolah menjadi penyelenggara pendidikan inklusi. Berdasarkan Surat Keputusan (SK) Kepala Dinas Kabupaten Jember Nomor 421.2/3418a/436.316/2007, ditunjuk beberapa sekolah penyelenggara pendidikan inklusi di Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP). Untuk SD ditunjuk satu sekolah penyelenggara pendidikan inklusi di setiap kecamatan. Berikut adalah daftar penyelenggara pendidikan inklusi berdasarkan SK Kepala Dinas Kabupaten Jember Nomor 421.2/3418a/436.316/2007 :

Tabel 1. Daftar Sekolah Inklusi Tingkat Sekolah Dasar Di Kabupaten Jember Tahun 2007

No	Kecamatan	Nama Lembaga	Alamat
1	Ajung	SDN Pancakarya 3	Pancakarya-Ajung
2	Ambulu	SDN Ambulu 1	Ambulu
3	Arjasa	SDN Arjasa 3	Arjasa
4	Balung	SDN Balung Lor 4	Balung
5	Bangsalsari	SDN Bangsalsari 4	Bangsalsari
6	Gumukmas	SDN Bagorejo 2	Bagorejo
7	Jelbuk	SDN Sukowiryo 1	Sukowiryo
8	Jenggawah	SDN Kertonegoro 3	Kertonegoro
9	Jombang	SDN Keting 4	Keting-Jombang
10	Kalisat	SDN Glagahwero 1	Glagahwero
11	Kaliwates	SDN Jember Kidul 1	Jember Kidul
12	Kencong	SDN Wonorejo 1	Wonorejo
13	Ledokombo	SDN Lembengan 1	Lembengan
14	Mayang	SDN Tegalrejo 1	Tegalrejo
15	Mumbulsari	SDN Tamansari 3	Tamansari
16	Pakusari	SDN Sumberpinang 2	Sumberpinang
17	Panti	SDN Suci 1	Suci-Panti

18	Patrang	SDN Baratan 1 SD Inklusif	Baratan Bintoro
19	Puger	SDN Kasiyan Timur 2	Kasiyan Timur
20	Rambipuji	SDN Kaliwining 1	Kaliwining
21	Semboro	SDN Semboro 4	Semboro
22	Silo	SDN Sempolan 1	Sempolan
23	Sukorambi	SDN Karangpring 3	Karangpring
24	Sukowono	SDN Sukorejo 1	Sukorejo
25	Sumberbaru	SDN Karangbayat 1	Karangbayat
26	Sumberjambe	SDN Gunung Malang 1	Gunung Malang
27	Sumbersari	SDN Kebonsari 5	Kebonsari
28	Tanggul	SDN Tanggul Wetan 4	Tanggul Wetan
29	Tempurejo	SDN Tempurejo 4	Tempurejo
30	Umbulsari	SDN Sukoreno 2	Sukoreno
31	Wuluhan	SDN Lojejer 2	Lojejer

Sumber: Lampiran 1 SK Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Jember, 2007.

Berdasarkan lampiran tersebut maka dapat diketahui bahwa SD yang ditunjuk menjadi sekolah penyelenggara pendidikan inklusi di Kabupaten Jember ada di setiap kecamatan. Bukan hanya satu SD inklusi tapi ada 2 (dua) SD penyelenggara pendidikan inklusi, yaitu yang disebut sebagai SD inti yaitu yang tercantum di SK dan SD imbas. SD inklusi inti adalah sekolah yang ditunjuk menjadi penyelenggara pendidikan inklusi dan menjadi pusat kegiatan dan informasi bagi SD imbas. Dengan menunjuk dua Sekolah Dasar sebagai penyelenggara pendidikan inklusif disetiap 31 Kecamatan maka secara formal Jember telah memiliki 62 SD inklusif sejak tahun 2007.

Tahun 2016 DPRD Kabupaten Jember mengesahkan Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas, sebagai turunan dari UU 8/2016. Perda tersebut diikuti dengan diterbitkannya Perbup 69/2017. Terbitnya dua kebijakan tentang penyandang disabilitas tersebut menjadi dasar legitimasi baru yang seharusnya dapat memperkuat pelaksanaan kebijakan pendidikan inklusif di SD inklusi yang telah dimulai sejak tahun 2007.

Komunikasi merupakan faktor pertama dan utama secara signifikan akan mempengaruhi implementasi kebijakan. Ada tiga dimensi faktor komunikasi ini, yakni transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses transmisi informasi kebijakan pendidikan inklusif belum berjalan dengan baik. Pada tingkat pelaksana kebijakan yaitu Dinas Pendidikan Kabupaten Jember ada GPK (tenaga pendidik), kepala sekolah, pengawas sekolah di setiap kecamatan. Transmisi informasi berupa sosialisasi, pelatihan terkait teknis pelaksanaan layanan pendidikan inklusif, serta tugas pokok dan fungsi setiap pelaksana kebijakan hanya dilakukan masa-masa awal setelah penunjukan sekolah dasar menjadi penyelenggara pendidikan inklusi di setiap kecamatan. Akibatnya banyak sekolah inklusi yang tidak dapat melaksanakan tugasnya sebagai

penyelenggara pendidikan inklusi dengan baik. Beberapa SD inklusi menyatakan tidak lagi menerima siswa ABK karena guru yang ditunjuk dan mendapatkan pelatihan sudah pensiun dan tidak ada regenerasi, atau dipindah ke sekolah lain. Ini terjadi diantaranya di SDN Keting 04 di Kecamatan Jombang, SDN Sukoreno 2 Kecamatan Umbulsari, dan SDN Bangsalsari 3. Kondisi ini menunjukkan bahwa kegagalan bukan saja terjadi pada dimensi transmisi, tapi juga dimensi kejelasan dan konsistensinya.

Adapun transmisi ditingkat kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan adalah dilaksanakan kepada masyarakat umum, termasuk orang tua atau keluarga ABK. Transmisi informasi harusnya berupa informasi keberadaan sekolah inklusi agar masyarakat mengetahui bahwa di setiap kecamatan ada SD inklusi yang dapat menerima ABK. Sehingga bagi orang tua atau keluarga yang memiliki ABK tidak selalu harus si dekolahkan di SLB. Transmisi inipun belum terlaksana dengan baik. Banyak masyarakat yang memiliki ABK tidak mengetahui jika di dekat rumahnya ada SD inklusi, ini terjadi di beberapa SD inklusi, diantaranya SDN Karang Bayat 1 di Kecamatan Sumberbaru dan di kecamatan Jombang. Banyak orang tua yang memiliki ABK memilih sekolah bukan di sekolah inklusif. Sebenarnya di Kecamatan Jombang terdapat 2 (dua) SD inklusi sejak tahun 2007, yaitu di SD Keting 4 (empat) di Desa Keting dan SD imbas di Desa

Wringinagung. Namun masyarakat pada umumnya tidak mengetahui keberadaan SD inklusi tersebut. Sehingga memilih Madrasah Ibtidaiyah Al Ma'arif (MIMA) yang berada JL. KH. Wahid Hasyim 56 di Desa Jombang, Kecamatan Jombang Kabupaten Jember. Berdasarkan hasil penelitian, MIMA telah menerima siswa penyandang disabilitas sejak tahun 2008 dan sampai saat ini tercatat ada 6 (enam) siswa berkebutuhan khusus yang masih menempuh pendidikan. Penerimaan siswa berkebutuhan khusus tersebut didasarkan pada dua pertimbangan: *pertama*, kesadaran bahwa pendidikan adalah hak setiap anak. *Kedua*, Sekolah Luar Biasa (SLB) yang hanya berada di Kabupaten tidak mungkin diakses karena terlalu jauh. Dua alasan tersebut, menurut Kepala Sekolah MIMA 02, yang menguatkan tekad para guru sekalipun mengakui bahwa sebenarnya tidak mengerti bagaimana cara memperlakukan siswa penyandang disabilitas tersebut. Pelayanan pendidikan yang selama ini dilakukan, menurut Kepala Sekolah, dilakukan dengan keterbatasan Sumber Daya Manusia.

Faktor lain yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah adanya sumberdaya yang layak. Berdasarkan hasil penelitian, sumberdaya manusia berupa Guru Pendamping Khusus (GPK) mengalami masalah. GPK di sekolah inklusi belum terdata dan terkondisikan dengan baik, hal ini dinyatakan oleh Kepala Bidang Pembinaan Sekolah

Dasar Dinas Pendidikan Kabupaten Jember, Endang Sulistyowati. Banyak SD inklusi yang ditinggal Guru Pendamping Khusus (GPK), yang awalnya diperbantukan ditarik kembali ke Sekolah Dasar Luar Biasa. Banyak faktor yang menjadi penyebabnya, diantaranya masalah jenjang karir, karena kualifikasi GPK adalah pendidikan luar biasa maka untuk mendapatkan sertifikasi mensyaratkan penempatan di Sekolah Luar Biasa. Masalah lain adalah tidak adanya kejelasan karir bagi GPK, pemerintah Kabupaten Jember belum memberikan kejelasan terkait SK bagi GPK di SD inklusi. Kondisi ini membuat GPK menjadi profesi yang tidak memberi harapan, sehingga banyak guru yang memiliki latarbelakang pendidikan luar biasa memilih untuk menempuh Pendidikan Guru Sekolah Dasar (PGSD) dan beralih menjadi guru kelas untuk mendapatkan SK.

Ketiadaan GPK di SD inklusi tentu sangat berdampak kepada implementasi pendidikan inklusi di sekolah-sekolah yang telah ditunjuk sebagai sekolah inklusi. Secara teknis, selain GPK tidak ada yang kompeten dalam menangani peserta didik berkebutuhan khusus. Akibatnya, peserta didik yang berkebutuhan khusus menjadi tanggungjawab guru umum yang tidak kompeten. Tanggungjawab tersebut biasanya diserahkan kepada guru yang memiliki beban tugas sedikit, seperti guru agama Hindu di SDN Wonorejo 1 di Kecamatan Kencong. Dampak lain dari tidak adanya GPK adalah pada

kebijakan yang diambil oleh sekolah, diantaranya penerimaan ABK hanya yang berklasifikasi ringan saja, sementara untuk yang berklasifikasi berat akan diarahkan ke SLB. Kebijakan lainnya penerimaan ABK di SD inklusi dilakukan untuk sekedar menggugurkan kewajiban, sehingga dikenal istilah *ndang wes ndang mari* (bahasa Jawa yang artinya proses pembelajaran terhadap ABK dilakukan sekedarnya agar cepat selesai).

Sumber daya anggaran dan sumber daya peralatan menjadi aspek yang juga sangat mempengaruhi dan menentukan dalam memudahkan proses implementasi kebijakan. Keterbatasan anggaran yang disediakan dan diberikan kepada implementator bisa menjadi penyebab kegagalan implementasi suatu kebijakan. Anggaran dapat berupa insentif yang diberikan kepada GPK, peningkatan kompetensi melalui pelatihan. Adapun sumber daya peralatan dapat berupa semua sarana prasarana, atau alat penunjang lainnya yang dapat memudahkan penyelenggaraan pendidikan inklusif. Banyaknya SD inklusi di Kabupaten Jember yang ditinggalkan oleh GPK, dan SD inklusi tidak lagi berfungsi sebagai penyelenggara pendidikan inklusif menunjukkan bahwa sumber daya anggaran yang dialokasikan untuk penyelenggaraan pendidikan inklusif sangat terbatas. Demikian juga dengan sumber daya peralatan, masih belum terpenuhi sehingga penyelenggaraan pendidikan inklusif tidak terlaksana dengan baik. Dengan terbatasnya

sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan sumber daya peralatan, maka sangat mempengaruhi bagaimana kewenangan yang dimiliki oleh implementator, baik dilingkup Dinas Pendidikan, maupun dilingkup sekolah inklusi yakni kepala sekolah dan guru. Artinya ketika tugas dan fungsi implementator tidak berjalan dengan baik, maka sumber daya kewenangan pun menjadi bermasalah dan tidak jelas.

Faktor berikutnya adalah disposisi, yaitu kemauan dan kecenderungan implementator untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Berdasarkan hasil penelitian, dalam hal ini pemerintah Kabupaten Jember, Dinas Pendidikan, sekolah yang ditunjuk menjadi penyelenggara pendidikan inklusi, dan para Guru Pendamping Khusus belum memiliki kemauan dan komitmen yang kuat dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan inklusif di Kabupaten Jember. Hal ini dapat dilihat diantaranya dari masalah ketiadaan GPK di SD inklusi yang belum teratasi sampai saat penelitian ini dilakukan. Adanya produk hukum yang baru, yaitu Perda No. 7/2016 Tentang Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas dan Perbup 69/2017 sebagai turunannya, belum mampu menciptakan perubahan dalam masalah penyelenggaraan pendidikan inklusif di SD inklusi.

Faktor keempat yang menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah struktur birokrasi, yang memiliki tugas mengimplementasikan kebijakan yang telah diputuskan. Implementator utama dan pemegang wewenang kebijakan pendidikan inklusif adalah Dinas Pendidikan Kabupaten Jember. Kewenangan yang dimiliki diantaranya pengadaan sumber daya manusia, sarana prasarana, kewenangan dalam menunjuk sekolah penyelenggara pendidikan inklusif. Namun kewenangan yang dimiliki tersebut belum dilaksanakan secara maksimal, sehingga kendala yang ada dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif belum kunjung menemukan solusinya.

Jika penunjukan sekolah dasar inklusi sudah dilakukan sejak 15 tahun yang lalu, yakni 2007, maka pembentukan kelompok kerja (POKJA) inklusi di Jember baru dilakukan di tahun 2021 melalui SK Bupati. Namun pembentukan Pokja inklusi tersebut belum ada kegiatan karena tidak didukung dengan ketersediaan anggaran.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Kabupaten Jember belum terlaksana dengan baik. Keberadaan SD inklusi yang telah ditunjuk sejak tahun 2007 belum mampu memberikan layanan pendidikan inklusif secara

maksimal. Ditemukan beberapa faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan implementasi kebijakannya, yaitu: (1) komunikasi belum berjalan dengan baik dan berkelanjutan di semua dimensi, yaitu dimensi transmisi, kejelasan, dan konsistensi. Akibatnya, implementator tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan baik, dan sasaran implementasi tidak mengetahui adanya kebijakan tersebut. (2) faktor sumber daya juga belum terpenuhi. Baik sumber daya manusia, sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, maupun sumber daya kewenangan sangat terbatas. Sehingga menjadi penghambat dalam menyelenggarakan pendidikan inklusif. (3) belum terpenuhinya dua faktor pertama, yakni komunikasi dan sumber daya, juga berpengaruh pada tidak terpenuhinya dua faktor berikutnya, yaitu disposisi dan struktur birokrasi.

Saran

Dibutuhkan adanya *political will* dan kesungguhan pejabat publik dan semua implementator dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan inklusif. Kesungguhan dilihat dari terpenuhinya komunikasi, ketersediaan sumber daya, terutama perhatian kepada Guru Pendamping Khusus (GPK), ketersediaan anggaran dalam mendukung terpenuhinya peningkatan sumberdaya yang berkelanjutan, serta ketersediaan sarana prasarana agar implementasi pendidikan inklusif dapat terlaksana dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2006). *Politik & Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung bekerjasama dengan Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Budiharto, Widodo. (2010). *Robotika-Teori dan Implementasinya*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Budiharto, Widodo. (2014). *Teori dan Implementasi*. Edisi Revisi. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Miles, B. Mathew dan Michael Huberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif Buku Sumber Tentang Metode-metode Baru*. Jakarta: UIP.
- Moleong, Lexy J. (2007). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Stubbs, Sue. (2002). *Pendidikan Inklusif Ketika Hanya Ada Sedikit Sumber*, (Terj.). Bandung: Jurusan Pendidikan Luar Biasa, UPI. Diakses dari:
- Tarmansyah. (2007). *Inklusi Pendidikan Untuk Semua*. Jakarta: Depdiknas
- Widodo, Joko. 2011. *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Latih Guru Untuk Sekolah Inklusi di Jember, Jember Post Online, diakses dari: <http://jemberpost.blogspot.com/2008/08/latih-guru-untuk-sekolah-inklusi-di.html>
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 72 Tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Biasa. diakses dari: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/58418>
- Perbup Kabupaten Jember Nomor 69 Tahun 2017 Tentang Pelaksanaan Perda No. 7 Tahun 2016. diakses dari:
- Perda Kabupaten Jember No.7 Tahun 2016 Tentang Pelindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas diakses dari: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/30560/perda-kab-jember-no-7-tahun-2016>
- Permendiknas No 70 Tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif di akses dari: <https://www.kemdikbud.go.id/main/blog/2019/07/kemendikbud-ajak-daerah-tingkatkan-pendidikan-inklusi#:~:text=Permendiknas%20Nomor%2070%20Tahun%202009,menerima%20peserta%20didik%20berkebutuhan%20khusus.>
- Surat Edaran Dirjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Kemendiknas Nomor 380/C.C6/MN/2003, tanggal 20 Januari 2003.
- Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional diakses dari: <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/43920/uu-no-20-tahun-2003>
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas diakses dari: [https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/37251/uu-no-8-tahun-2016.](https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/37251/uu-no-8-tahun-2016)