

# Prosiding Seminar Nasional

"Pemantapan Pendidikan Karakter untuk Melahirkan Insan Bermoral Humanis dan Profesional"

Jurusan Pendidikan Luar Biasa  
Fakultas Ilmu Pendidikan  
Universitas Negeri Yogyakarta



Yogyakarta, 18 Mei 2014

# PROSIDING SEMINAR NASIONAL

Dalam Rangka Dies Natalis Emas  
Universitas Negeri Yogyakarta



**“MENUJU GENERASI EMAS BERKARAKTER”**

**UNIVERSITAS NEGERI YOGYAKARTA  
FAKULTAS ILMU PENDIDIKAN  
JURUSAN PENDIDIKAN LUAR BIASA**

2014

**Prosiding Seminar Nasional**  
**Dalam Rangka Dies Natalis Emas UNY**  
**MENUJU GENERASI EMAS BERKARAKTER**

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

*All right reserved*

2014

ISBN: 978-602-7274-50-1

Ketua:

Dr. Sari Rudiwati, M.Pd

Penyunting:

Aini Mahabbati, MA

Sekretaris:

Sukinah, M.Pd

Editing & Layout:

Yayan Diana, S.Pd

Diterbitkan oleh:

Universitas Negeri Yogyakarta

Fakultas Ilmu Pendidikan, Jurusan Pendidikan Luar Biasa.

Alamat Penerbit:

Jl. Colombo No. 1 Depok Sleman Yogyakarta. 55651.

Telp. +62-274-554689

Makalah yang ada didalam prosiding seminar nasional dengan tema “menuju generasi emas berkarakter” telah melalui proses penyuntingan dan editing. Namun demikian, isi (*contents*) dan hasil (*result*) penulisan berada pada tanggungjawab penulis.

DAFTAR ISI

Halaman Sampul .....	i
Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi.....	iv
Pengembangan Karakter Pendidik Anak Berkebutuhan Khusus	
Oleh : Gunarhadi.....	1
Pengembangan Profesi Kependidikan PLB Ditinjau dari Otonomi Ketenagaan Guru Pendidikan Khusus Menurut Undang-Undang	
Oleh :Dr. Totok Bintoro, M.Pd.....	8
Implementasi Kurikulum 2013 Pada Kelas Inklusif	
Oleh : Triyanto Pristiwaluyo.....	25
Implementasi Kebijakan Pendidikan Anak Berkebutuhan Khusus (Analisis Politik Pendidikan)	
Oleh : Agus Marsidi.....	32
Penerapan Model Layanan Intensif Dalam Pembelajaran Teknik Dasar Orientasi Dan Mobilitas	
Oleh : Budi Santoso, M.Pd & M. Arief Taboer, M.Pd.....	50
Pengembangan Model Manajemen Pendidikan Inklusif Di Sekolah Dasar Untuk Meningkatkan Kinerja Kepala Sekolah Dan Guru	
Oleh : Munawir Yusuf.....	59
Peran Siswa Berkebutuhan Khusus Di Kelas Inklusi	
Oleh : Bastiana.....	77
Menggunakan Sinar Lampu, Manik-Manik Dan Suara Musik Di Studio Servis Konsentrasi Untuk Meningkatkan Konsentrasi Anak Hiperaktif	
Oleh : Imam Yuwono.....	91
Pembelajaran Tematik Melalui Seni Karawitan di Sekolah Khusus Autis Bina Anggita Yogyakarta	

Oleh : Novie.....	
Peningkatan Kecakapan Sosial Melalui Seni Tari Pada Siswa Tunarungu Kelas V SDLB SLB N 2 Bantul	
Oleh : Sri Suharyatri.....	122
Pendidikan Karakter Humanis Religius (Kajian Dalam Perspektif Anak Berkebutuhan Khusus Atau ALB)	
Oleh : Ibnu Syamsi.....	136
<b>Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusif di Kota Yogyakarta</b>	
<b>Oleh : Hermanto SP.....</b>	<b>148</b>
Layanan Kesehatan Komprehensif bagi Anak Berkebutuhan Khusus Dalam Pendidikan Inklusif	
Oleh : Atien Nur Chamidah.....	163
Development of Mathematics Audiobooks For The Visually Impaired Learners Junior High School	
Oleh : Subagya.....	172
Penanaman Karakter Untuk Siswa Tunanetra Melalui Pembiasaan Positif Kehidupan di Asrama	
Oleh : Rafika Rahmawati.....	187
Promosi Keterampilan Sosial Di Sekolah Sebagai Upaya Internalisasi Nilai Pendidikan Karakter Pada Anak Berkebutuhan Khusus	
Oleh : Aini Mahabbati.....	194
Analisis Korelat Pemunculan Perilaku Tidak Diharapkan Pada Anak Autis di Sekolah	
Oleh : Wagino,dkk.....	208
<i>Need Asesment</i> Sebagai Upaya Optimalisasi Potensi Dalam Pembelajaran Anak Autistik	
Oleh : Sukinah.....	227

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN INKLUSIF DI KOTA YOGYAKARTA

Oleh: Hermanto SP

Jurusan Pendidikan Luar Biasa Universitas Negeri Yogyakarta

Email: [hermansp@uny.ac.id](mailto:hermansp@uny.ac.id) dan HP 08121575726

### Abstrak

Anak berkebutuhan khusus adalah salah satu objek garapan pendidikan, yang tidak tersekat dalam keharusan digarap oleh sekolah khusus atau sekolah luar biasa. Keberadaan anak berkebutuhan khusus tidak dapat dipungkiri, mereka tersebar di lembaga pendidikan sejak usia dini baik di sekolah biasa ataupun di sekolah khusus. Untuk anak berkebutuhan khusus yang sekolah di sekolah luar biasa tentu kondisi kebutuhannya sudah dapat diketahui oleh pihak sekolah dan disadari penuh oleh orangtua mereka. Anak berkebutuhan khusus yang sekolah reguler namun kondisi kebutuhannya belum terdeteksi secara jelas, tentu akan menjadikan masalah dan kerugian akibat tidak mendapatkan layanan yang optimal. Untuk itu, sejalan dengan kesadaran akan misi *education for all*, maka pendidikan inklusif adalah salah satu pilihan. Pendidikan inklusif adalah sistem layanan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua anak untuk mengikuti pendidikan pada satuan pendidikan reguler terdekat.

Implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Yogyakarta dilakukan dengan mendapatkan dukungan dari pemerintah kota. Sebagaimana implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Penjelasan tentang empat variabel tersebut bahwa: *pertama*, dalam komunikasi dilakukan oleh dinas pendidikan kota baik melalui kunjungan ke sekolah atau undangan ke dinas, dan pendampingan ke sekolah-sekolah. *Kedua*, sumberdaya dengan menyiapkan dan mengoptimalkan guru pembimbing khusus dan melakukan pelatihan kepada guru-guru mata pelajaran dalam strategi pembelajaran inklusif. *Ketiga*, disposisi dari walikota sudah sangat jelas sebagaimana diperkuatnya dari perwal nomor nomor 47 tahun 2008 tentang penyelenggaraan pendidikan inklusif dan ditetapkannya keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta nomor 188/Das/0026 tentang petunjuk teknis penyelenggaraan pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta. *Keempat*, untuk kesuksesan pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta dibentuklah *resources centre* yang dipusatkan di SD Giwangan Yogyakarta. Komitmen Kota Yogyakarta terhadap adanya pengakuan dan penghargaan sebagai kota penyelenggara pendidikan inklusif terus dilakukan termasuk membentuk komite pusat terdiri 12 orang anggota inti yang mewakili dari Dinas Pendidikan dan ditambah anggota dari pemerhati, praktisi, serta pakar.

**Kata Kunci:** *Implementasi Kebijakan, Pendidikan inklusif*

### **Pendahuluan**

Permendiknas Nomor 70 tahun 2009 tentang pendidikan inklusif bagi peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa, adalah amanah. Amanah tentang pendidikan inklusif sudah selayaknya untuk dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Peraturan menteri pendidikan nasional yang berisi pendidikan inklusif bagi peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa sebagaimana dimaksud secara keseluruhan terdiri atas 15 pasal. Sebagaimana permendiknas tersebut sudah sangat jelas, bahwa setiap kabupaten kota atau kecamatan harus ada satuan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan inklusif. Permendiknas tersebut sesungguhnya adalah memberikan hak pendidikan bagi anak berkebutuhan khusus sebagai warga negara Indonesia. Oleh karenanya pendidikan inklusif merupakan isu dan kebijakan pendidikan yang menarik untuk dikaji.

Berbicara tentang anak berkebutuhan khusus adalah realitas, perbedaan individu juga realitas. Tidak ada satupun orang di dunia ini yang memiliki kesamaan seratus persen baik fisik maupun kemampuannya. Oleh karena itu, sangatlah tepat bila dalam teori psikologi ataupun dalam teori organisasi seperti sekarang ini perbedaan individu mulai banyak mendapatkan perhatian dan kajian. Dalam teori psikologi pendidikan, Woolfolk (2008), dalam bukunya bagian pertama telah menjelaskan dengan sangat rinci pada klaster keempat membahas tentang perbedaan pembelajar dan kebutuhan pembelajaran. Modul ke-9 membahas tentang perbedaan individual: intelegensi, pemrosesan kognitif, dan gaya pembelajaran. Begitu pula dalam modul ke-10, Woolfolk secara khusus membahas tentang integrasi dan inklusi: mengajar semua anak di kelas masa kini.

Dalam teori organisasi, George dan Jones (2012), dalam bukunya *Understanding and Managing Organizational Behavior*. Secara khusus George dan Jones membahas tentang perbedaan individual sebagaimana telah dibahas dalam bagian pertama bab kedua tentang *individual differences: personality and ability*. Walaupun didalamnya tidak secara khusus menyebut tentang individu berkebutuhan khusus, namun adanya perbedaan kepribadian dan kemampuan disadari dapat menjadi dasar dalam perilaku organisasi. Pada akhir bab kedua, George dan Jones menjelaskan tentang mengelola perbedaan kemampuan dalam organisasi yang meliputi seleksi, penempatan, dan pelatihan. Dengan adanya perbedaan individu dan kepribadian tentu akan mempengaruhi keberlangsungan organisasi.

Robbins & Judge (2007), menyadari tentang peran individu dalam perilaku organisasi, Robbins secara jelas dan gamblang membahas tentang dasar-dasar perilaku individu sebelum berbicara kelompok. Ini berarti bahwa perbedaan individu itu ada dan nyata. Setiap individu tentu saja berbeda dalam banyak hal seperti penampilan, kepribadian, kemampuan, dan lain-lain. Robbins membedakan kemampuan menjadi kemampuan intelektual dan kemampuan fisik, dan masing-masing memberikan sumbangan pada perbedaan individu. Secara detail Robbins menyadari bahwa perbedaan individual tersebut akan memberikan sumbangan atau pengaruh pada kelompok dalam perilaku organisasi. Sikap, kepuasan, nilai, persepsi, emosi dan suasana hati tentu saja sangat disumbang oleh pribadi atau individu. Itulah era kesadaran untuk memahami arti penting adanya perbedaan individu di dunia ini.

Menyadari akan adanya perbedaan individu, maka dalam dunia pendidikanpun seharusnya berupaya untuk memberikan layanan pendidikan sesuai dengan kondisi peserta didik. Sebagai inti dari kegiatan pendidikan adalah kegiatan pembelajaran (KBM), maka perbedaan individu dalam kegiatan pembelajaran di kelas juga harus diperhatikan. Setidaknya Evertson dan Emmer (2009), dalam bukunya "Manajemen Kelas untuk Guru Sekolah Dasar" telah memulai memperhatikan perbedaan individu tersebut. Dalam pemikiran Evertson dan Emmer, telah mengupas tentang mengelola perilaku bermasalah dan mengelola kelompok berkebutuhan khusus pada bab 9 dan 10 dalam buku tersebut. Bagaimana mengidentifikasi kelompok berkebutuhan khusus, dan strategi bagi perbedaan individu merupakan permasalahan penting dalam mengelola kelas.

Anak berkebutuhan khusus adalah ada adanya, sebagai kaum minoritas keberadaannya sering terabaikan seolah-olah ditiadakan. Menjadi anak berkebutuhan khusus "yang kurang" bukanlah kebanggaan. Menjadi anak berkebutuhan khusus juga bukanlah pilihan, dan ini juga bukan berarti sebagai bentuk pengampunan dosa dari kedua orang tua atau leluhurnya. Anak berkebutuhan khusus akan selalu ada dan keberadaannya ada sejak jaman kenabian hingga saat inipun belum banyak mendapatkan perhatian. Dalam dunia pendidikan di Indonesia misalnya, manajemen pendidikan untuk anak berkebutuhan khusus pun seharusnya mulai menjadi bagian dari konsentrasi pengkajian/bahasan.

Imron (2011), dalam bukunya manajemen peserta didik berbasis sekolah, sesungguhnya sudah mulai menyinggung tentang perbedaan individu. Sebagaimana dalam latar belakang MPDBS disebutkan bahwa: Secara sosiologis, peserta didik mempunyai

kesamaan-kesamaan. Kesamaan-kesamaan itu dapat ditangkap dari kenyataan bahwa mereka sama-sama anak manusia. ....Walaupun anak-anak manusia tersebut diyakini mempunyai kesamaan-kesamaan, ternyata jika dilihat lebih jauh sebenarnya berbeda. .... Adanya tuntutan untuk memberikan pelayanan yang sama dan berbeda itulah yang melahirkan pemikiran pentingnya pengaturan.

Begitu pula dalam wacana pengelompokan, Imron (2011), menjelaskan bahwa pengelompokan atau *grouping* adalah pengelompokan peserta didik berdasarkan karakteristik-karakteristiknya. ...bahwa pengelompokan bukan dimaksudkan untuk mengkotak-kotakkan peserta didik, melainkan justru bermaksud membantu mereka agar dapat berkembang seoptimal mungkin. Lebih lanjut dijelaskan bahwa salah satu jenis pengelompokan adalah pengelompokan berdasarkan kebutuhan khusus (*special need grouping*), yaitu pengelompokan berdasarkan kebutuhan-kebutuhan khusus peserta didik. Peserta didik yang sebenarnya sudah tergabung dalam kelompok-kelompok, dapat membentuk kelompok baru untuk belajar keterampilan khusus. Dalam konteks ini, kesadaran akan keberadaan anak berkebutuhan khusus sesungguhnya telah timbul, namun bagaimana proses pengaturan atau pengelolaan selanjutnya, diperlukan pengkajian.

Walaupun beberapa ahli manajemen pendidikan seperti di atas mulai menyinggung layanan pendidikan anak berkebutuhan khusus, namun kajian mendalam versi Indonesia masih sulit didapatkan. Padahal keberadaan anak berkebutuhan khusus untuk mendapatkan hak pendidikan ini, sudah jelas ada payung hukumnya. Sebagaimana dalam Undang-Undang No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (sisdiknas) pada pasal 5 ayat (2) bahwa setiap warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus, dan ayat (4) bahwa warga negara yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa berhak memperoleh pendidikan khusus.

Begitu pula dalam Undang-Undang Sisdiknas tersebut, pada bagian kesebelas tentang pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus. Telah dijelaskan pada pasal 32, bahwa (1) Pendidikan khusus merupakan 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. (2) Pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan

tidak mampu dari segi ekonomi. dan (3) Ketentuan mengenai pelaksanaan pendidikan khusus dan pendidikan layanan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah. Konsep diantara keduanya yang berbeda ini sering dicampuradukan, dengan demikian perbedaan konsep tersebut perlu pemahaman secara benar.

Pendidikan khusus adalah 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. Dalam proses penyelenggaraan pendidikan khusus, banyak model atau bentuk yang dapat diikutinya. Model atau bentuk layanan ini sangat bergantung dari berat ringannya kondisi anak berkebutuhan khusus yang bersangkutan. Salah satu model layanan pendidikan khusus adalah pendidikan inklusif. Ada beberapa kelebihan dari bentuk layanan pendidikan inklusif, dibandingkan dengan model lainnya seperti segregasi. Bentuk pendidikan inklusif memiliki kelebihan, namun dalam implementasinya membutuhkan dukungan dan keberterimaan dari banyak pihak, dan memerlukan dukungan akademik yang kuat.

Pendidikan inklusif di Indonesia telah diperkuat dengan adanya permendiknas nomor 70 tahun 2009 sebagaimana telah dibahas di atas. Peraturan tentang pendidikan inklusif ini sudah berjalan hampir lima tahun, dan dalam perkembangan implementasinya dimasing-masing kabupaten kota sangat bervariasi. Peraturan kebijakan yang menyejukkan bagi anak berkebutuhan khusus dalam pemenuhan hak-hak pendidikan tersebut seharusnya terus disosialisasikan untuk diimplementasikan. Permendiknas tentang pendidikan inklusif adalah kebijakan untuk dilaksanakan. Sebagaimana di Kota Yogyakarta, bahkan sebelum keluarnya permendiknas tersebut telah lebih dulu mengeluarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 47 tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Kota Yogyakarta. Adanya permendiknas nomor 70 tersebut, Kota Yogyakarta semakin intensif dan mantap mengamankan kebijakan pendidikan inklusif dengan terbitnya petunjuk teknis guna mendukung suksesnya penyelenggaraan pendidikan inklusif. Untuk melaksanakan kebijakan pendidikan inklusif tersebut tentunya diperlukan berbagai dukungan.

Kota Yogyakarta dapat dipandang sebagai salah satu kota yang sangat responsif dalam upaya keberhasilan penyelenggaraan pendidikan inklusif, minimal dibandingkan dengan empat kabupaten lain yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Kota Yogyakarta sampai saat ini terus melakukan sosialisasi dan berupaya untuk dapat melaksanakan kebijakan

pendidikan inklusif diberbagai satuan pendidikan baik di tingkat atau jenjang pendidikan anak usia dini, sekolah dasar, maupun di sekolah menengah. Sebagaimana dalam teori kebijakan, implementasi kebijakan seperti pendidikan inklusif ini tentu terkait dengan siapa yang terlibat, apa yang dikerjakan, dan apa dampak dari isi kebijakan. Dengan demikian implementasi kebijakan inklusif sebagai proses monitoring kebijakan adalah hal penting yang sangat diperlukan dalam mengendalikan suatu kebijakan.

Pendidikan inklusif adalah kebijakan, tidak saja kebijakan di tingkat nasional namun juga kebijakan di Kota Yogyakarta. Suatu kebijakan tentu saja akan menghadirkan adanya pro dan kontra. Sebagaimana dipahami bahwa implementasi kebijakan berkaitan dengan siapa yang terlibat, apa yang dikerjakan, dan apa dampak dari isi kebijakan. Untuk itu implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta ini diperlukan adanya monitoring dan evaluasi yang akhirnya sebagai bahan dalam merumuskan rekomendasi. Dengan adanya kenyataan ini, penulis bermaksud mengetahui implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta. Hasil perekaman atau potret penyelenggaraan pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta ini tentunya sangat berarti dalam kajian analisis isu dan kebijakan pendidikan, disamping itu juga diharapkan dapat bermanfaat dalam kajian manajemen pendidikan anak berkebutuhan khusus.

### **Kajian Implementasi Kebijakan Pendidikan**

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai kebijakan (*policy*). Setiap definisi memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena setiap ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda pula. Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Ketidaksamaan ini tumbuh dari konflik filosofi yang muncul dari sifat alami masyarakat, arti dari kekuasaan dan peran yang sesungguhnya dari pemerintah. Istilah kebijakan disepadankan dengan kata *policy* yang dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) maupun kebajikan (*virtues*). Namun demikian penggunaan kebijakan masih sering dipertukarkan dengan istilah yang berkaitan dengan tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*.

Proses terjadinya suatu kebijakan cukup panjang dan merupakan serentetan kejadian yang kadang sangat dipengaruhi oleh sistem politik. Proses mempertimbangkan pendekatan yang berbeda terhadap masalah-masalah publik, mengadopsi salah satu dari

pendekatan, mencobanya, dan mengevaluasinya. Ahli kebijakan atau ilmuwan seringkali menggunakan metamorfosa permainan untuk menggambarkan proses kebijakan. Seperti layaknya permainan, proses kebijakan mempunyai aturan dan pemain-pemainnya, juga merupakan suatu yang rumit dan seringkali tidak teratur. Proses kebijakan dimainkan di banyak arena dan melibatkan kekuasaan, yang dapat menghasilkan para pemenang dan para pecundang (Firestone, 1989; Lindblom, 1968). Proses yang diperankan tersebut didorong oleh masalah-masalah kebijakan (Bryson & Crosby, 1992).

Ada beberapa model atau metode analisis kebijakan. Sebagaimana dalam Subarjono (2010), bahwa sejak dalam tahap pengembangan alternatif kebijakan, rekomendasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan, masing-masing memiliki metode yang lebih sesuai. Sebagaimana dalam pengembangan alternatif kebijakan dapat dilakukan dengan metode status quo, metode survai cepat, tinjauan pustaka, perbandingan dengan pengalaman nyata, metode analogy, dan metode curat pendapat. Dalam rekomendasi kebijakan, metode yang digunakan dapat berupa metode perbandingan, metode memuaskan, *lexicographic ordering method*, *non domionanted alternatives method*, metode May, metode pro dan kontra, analisis biaya dan manfaat, metode pohon keputusan, total profit, *ranking by inspection*, dan *payback period*.

Dalam implementasi kebijakan banyak faktor yang mempengaruhi sebagaimana dapat dilihat pada berbagai teori yang ada seperti teori George C. Edwards III, teori Merilee S. Grindle, Teori Daniel A Mazmanian dan Paul A sabatier, Teori Donald S. van meter dan Carl E. van Horn, dan Teori G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli, serta teori David L. Weimer dan Aidan R. Vining. Dalam implementasi kebijakan tersebut peneliti menggunakan model Edwards III. Adapun dalam eveluasi kebijakan metode yang dapat digunakan adalah *single program after-only*, *single program before-after*, *comparative after-only*, dan *comparative before-after*. Dalam implementasinya untuk melakukan mengkaji suatu implementasi kebijakan harus dipahami akar permasalahan dan sejarah lahirnya kebijakan tersebut hingga evaluasi sebagai suatu rantai.

### **Implementasi Pendidikan Inklusif di Yogyakarta**

Sebagaimana dalam teori kebijakan bahwa dalam pembuatan sebuah kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik sehingga dapat menghasilkan

kebijakan yang baik. Paling tidak ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan diantaranya, yakni: 1) Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas. 2) Sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah. 3) Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.

Analisis kebijakan sebagai aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan dan melalui beberapa tahap yang harus dilakukan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi/legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan. Tahap-tahap ini dilakukan agar kebijakan yang dibuat dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain. Penyusunan agenda kebijakan harus dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*.

Adopsi kebijakan yaitu bertujuan untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintah. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah. Implementasi kebijakan, dalam tahap implementasi kebijakan akan menemukan dampak dan kinerja dari kebijakan tersebut. Disini akan ditemukan apakah kebijakan yang dibuat mencapai tujuan yang diharapkan atau tidak. Evaluasi kebijakan, evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-

masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kota Yogyakarta Tahun 2013 sebagai dokumen pembangunan yang disusun untuk kurun waktu satu tahun dan merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dalam kerangka besar itulah, visi, misi dan program kerja walikota terpilih untuk lima tahun ke depan merupakan tahap kedua Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah 2005–2025, diarahkan untuk membawa masyarakat Kota Yogyakarta menuju suatu kehidupan masyarakat yang sejahtera, berakhlak, bermartabat, berkarakter dan bermakna. Maka visi pembangunan Kota Yogyakarta tahun 2012 – 2016 adalah: *“Terwujudnya Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan Berkualitas, berkarakter dan Inklusif, Pariwisata Berbasis Budaya, dan Pusat Pelayanan Jasa, yang Berwawasan Lingkungan dan Ekonomi Kerakyatan”*. Pendidikan inklusif, sebagai salah satu penekanan yang menjadi prioritas program sebagaimana dijelaskan bahwa:

Sistem pendidikan yang mengembangkan kreativitas dengan memberikan akses kepada semua orang dalam satu sistem yang mencakup sekolah, program nonformal/informal, pendidikan keluarga dan masyarakat serta melibatkan seluruh masyarakat secara penuh. Merupakan sebuah proses dan tujuan yang menggambarkan kualitas atau karakteristik pendidikan untuk semua. Mengembangkan sistem pendidikan formal, non formal dan in formal, dengan merespon keberagaman, mengidentifikasi hambatan belajar yang dihadapi individu maupun kelompok anak. Pendidikan inklusif bukan hanya menyangkut metode dan sistem, tetapi menyangkut nilai-nilai dan keyakinan mendasar tentang pentingnya menghargai dan menghormati perbedaan, tidak mendiskriminasi, dan berkolaborasi dengan orang lain untuk menciptakan dunia yang lebih adil.

Sebagai penguat keberhasilan pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta, setidaknya dapat dilihat dalam mewujudkan visi pembangunan Kota Yogyakarta tahun 2012 – 2016, telah dipilih dan ditempuh melalui misi pembangunan yaitu: 1) Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. 2) Memperkuat tata kelola pemerintahan Kota Yogyakarta yang baik, bersih, berkeadilan, demokratis, dan berlandaskan hukum. 3) Mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas, dengan mewujudkan pendidikan untuk semua (inklusif) dan mewujudkan Kota Yogyakarta Sehat. Memperkuat pembangunan

sarana dan prasarana yang berkualitas dan aksesibel bagi seluruh warga Yogyakarta termasuk warga yang mempunyai perbedaan kemampuan (difabel). Mewujudkan pemberdayaan masyarakat dengan gerakan Segoro Amarto dengan mengembangkan ekonomi kerakyatan, memperkuat masyarakat Kota Yogyakarta yang toleran, inklusif, bermoral, beretika, beradab dan berbudaya. Memasyarakatkan dan membudayakan gerakan Segoro Amarto. Mewujudkan daya saing daerah yang kuat. Memperkuat Kota Yogyakarta sebagai Kota Pendidikan yang berkualitas, berkarakter, dan inklusif.

Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta sebagai kepanjangan tangan dari Pemerintah Kota Yogyakarta harus melakukan kebijakan dan mensukseskan kebijakan pendidikan inklusif. Untuk itu beberapa kegiatan yang terus dilakukan adalah Sosialisasi Perwal No. 47 tahun 2008 tentang penyelenggaraan pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta. Sosialisasi juknis penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Kota Yogyakarta No. 188/200/0026. Selain itu juga telah diselenggarakan Diklat kesiapan penyelenggaraa sekolah inklusif. Penyusunan Juknis Pendidikan Inklusif 200 Ex di sebar ke sekolah-sekolah di Kota Yogyakarta dan untuk tamu luar DIY (kunjungan tamu, DPR, Diknas ) dan lain-lain.

Menurut kepala bidang pendidikan dasar yang juga kasi manajemen sekolah kota Yogtakarta bahwa setidaknya ada sepuluh alasan yang mendasari pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta, yaitu: semua anak mempunyai hak untuk belajar bersama, anak-anak tidak perlu diperlakukan diskriminatif dengan dipisahkan dari kelompok lain karena kecacatannya, para penyandang cacat yang telah lulus dari pendidikan segregrasi menuntut segera diakhirinya sistem segregrasi, tidak ada alasan yang sah untuk memisahkan pendidikan bagi anak cacat, karena setiap orang memiliki kekurangan dan kelebihan masing-masing banyak hasil penelitian menunjukkan bahwa prestasi akademik dan sosial anak cacat yang sekolah di sekolah integrasi lebih baik dari pada di sekolah umum, tidak ada pengajaran di sekolah segregasi yang tidak dapat dilaksanakan di sekolah umum, dengan komitmen dan dukungan yang baik pendidikan inklusif lebih efisien dalam penggunaan sumber belajar, sistem segregasi dapat membuat anak menjadi banyak prasangka dan rasa cemas (tidak nyaman), semua anak memerlukan pendidikan yang membantu mereka berkembang untuk hidup dalam masyarakat yang normal, hanya sistem inklusiflah yang berpotensi untuk mengurangi rasa kekhawatiran, membangun rasa persahabatan, saling menghargai dan memahami.

Melalui sosialisasi dan pelatihan yang intensif, banyak sekolah yang saat ini semakin menyadari perlunya pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta, hal ini tidak lepas dari semangat dan kerja keras dari Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta untuk melakukan sosialisasi dan gerakan penyadaran tersebut. Hampir setiap minggu tanpa mengenal lelah kasi manajemen sekolah yang selalu mengadakan pelatihan ke sekolah baik perjenjang ataupun secara bersama-sama. Dalam kegiatan pelatihan ataupun sosialisasi baik dengan mengundang ahli ataupun dari guru-guru pendamping khusus. Propinsi Yogyakarta telah mengutamakan pelayanan pendidikan bagi anak dengan disabilitas sejak 1975. Peningkatan yang signifikan terjadi pada tahun 2003 ketika sistem pendidikan yang lebih inklusif dipelopori tidak hanya fokus pada tunanetra dan mendukung anak-anak dengan disabilitas di antara anak-anak yang rentan, untuk belajar bersama dengan teman sebaya mereka.

Untuk saat itu, ada lebih dari 132 sekolah yang terdaftar sebagai sekolah inklusif di wilayah dinas pendidikan Propinsi Yogyakarta dan Pemerintah kota DI Yogyakarta telah membangun sebuah aturan Pendidikan Inklusif. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 70 tahun 2009 secara spesifik menyatakan penerapan pendidikan inklusif bagi anak-anak dengan disabilitas dan anak-anak dengan talenta khusus. Keputusan ini menyiratkan pada kewajiban pengorganisasian ulang, sejalan dengan proses desentralisasi pemerintah. Dinas Pendidikan Provinsi mendukung dinas kabupaten dan kota dalam hal sumber daya dan transfer teknologi informasi. Untuk mendukung proses ini, Dinas Pendidikan Propinsi Yogyakarta bekerjasama dengan Arbeiter-Samariter-Bund (ASB) menerapkan sebuah proyek yang didanai oleh Uni Eropa yang bernama "Pendidikan Bagi Anak-anak dengan Disabilitas: Sebuah Kerangka Kerja Pemerintah Daerah bagi Inklusi" (Januari 2010 - Agustus 2011). Kerangka kerja ini termasuk pengembangan sebuah Komite Pengendali Pendidikan Inklusif (IESC) dan pengembangan dari serangkaian konteks dasar pedoman.

Selain itu dalam rangka memperkuat keberadaan pendidikan inklusif maka dibentuklah **Komite Pusat Pendidikan Inklusif Yogyakarta**. Komite Pusat terdiri dari 12 anggota inti yang mewakili Dinas Pendidikan dari tingkat Propinsi dan anggota tambahan dari bagian lainnya di Dinas Pendidikan tingkat Kabupaten dan Kotamadya. Proyek ini bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan memperkuat kapasitas anggota Komite Pusat melalui seminar pelatihan, kelompok kerja tematik dan studi wisata. Dengan berjalannya

waktu Dinas Pendidikan Kota sebagai yang bertanggungjawab dalam mengawal kebijakan pendidikan inklusif telah menemukan bentuk atas dukungan dari semua pihak.

Sebagai bentuk penghargaan atas keberhasilan mengimplementasikan pendidikan inklusif maka Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta untuk kali pertama meraih penghargaan Pendidikan Inklusif 2012 dari Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud). Prestasi itupun disambut positif oleh jajaran Disdik Kota Yogyakarta yang sebelumnya tak memasang ambisi untuk meraih penghargaan tersebut. Hal tersebut sebagaimana yang pernah dikemukakan oleh Kepala Bidang Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, Bapak Sugeng M Subono dalam suatu wawancara dengan penulis. Kriteria penilaian penghargaan ini didasarkan atas portofolio terkait kepedulian, kebijakan dan pelaksanaan pendidikan inklusif di wilayah Kota Yogyakarta. Terlepas dengan diperoleh tidaknya penghargaan, sesungguhnya kebijakan pendidikan inklusif untuk memberikan kesempatan pendidikan pendidikan dalam mencapai wajib belajar.

Berdasarkan uraian di atas maka Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dapat berhasil melaksanakan kebijakan pendidikan inklusif karena adanya dukungan dari banyak pihak dan terutama dari pihak pemerintah kota. Sebagaimana diketahui pula bahwa sebelum lahirnya permen nomor 70 tahun 2009 tentang pendidikan inklusif, di Yogyakarta justru telah lahir adanya peraturan wali kota, selanjutnya pihak dinas pendidikan selaku institusi yang bertanggungjawab dalam bidang pendidikan akan lebih mudah dalam menggerakkan dan mensosialisasikan adanya kebijakan pendidikan inklusif. Begitu pula bila dikaitkan dengan konsep atau teori Edwards III, maka Kota Yogyakarta telah melakukan komunikasi secara baik, didukung oleh sumberdaya, disposisi, maupun struktur birokrasi. Adanya hambatan bagi sekolah teruma guru selaku pelaksana di lapangan juga telah banyak di atasi dengan sering adanya pelatihan yang diadakan oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.

### **Kesimpulan**

Implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta telah berjalan dengan baik dan lancar serta mendapatkan dukungan dari semua pihak termasuk dari walikota orang nomor satu di Kota Yogyakarta. Hal ini dibuktikan dengan adanya peraturan walikota dan adanya petunjuk teknis yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Meski telah berhasil mendapatkan penghargaan, namun disadari masih

banyak yang perlu dibenahi dan ditingkatkan, khususnya terkait pelaksanaan pendidikan inklusif. Pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta belum sepenuhnya menjangkau semua kalangan, terutama bagi anak berkebutuhan khusus yang belum terdeteksi. Untuk itu sebagai bentuk sosialisasi ke sekolah-sekolah ataupun masyarakat terus dilakukan.

Mengkomunikasikan berbagai program dan konsep banyak dilakukan oleh kepala bidang dikdas dalam berbagai kegiatan, untuk sumberdaya manusia yang diperlukan dengan menghadirkan nara sumber ahli, memanfaatkan GPK, ataupun dalam forum-forum lainnya. Pembentukan pusat sumber juga dirasakan sangat bermanfaat dalam menunjang keberhasilan pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta. Media komunikasi dilakukan dalam mendukung implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta. Adapun mengapa pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta menjadi salah satu kebijakan karena Kota Yogyakarta berupa untuk menghargai dan ramah kepada semua makhluk apalagi sesama manusia.

#### **Daftar Pustaka**

- Cooper, Bruce S., Fusarelli, Lance D., Randall, E Vance. 2004. *Better Policies, Better Schools. Theories and Applications.*
- Denis & Ny. Enrica dengan editor Mohammad Sugiarmun & MIF Baihaqi. 2006. *Inklusi, Sekolah Ramah untuk Semua.* Bandung: Nuansa (terjemahan *Inclusion, School for All Student.* Karya J. David Smith. 1998).
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Pendidikan.* (terjemahan). Yogyakarta: UGM Press.
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Manajemen Pelayanan Publik. Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif.* Yogyakarta: UGM Press.
- Fattah, Nanang. 2012. *Analisis Kebijakan Pendidikan.* Bandung: Rosda Karya.
- Fowler, Frances C, 2004. *Policy Studies for Educational Leaders.* New Jersey: Pearson Merrill Prentice Hall.
- Hallahan & Kauffman.1988. *Exceptional Children (Introduction to Special Education.* London: Prentice Hall.

- Imron, Ali. 2005. Analisis Kebijakan: Makalah Seminar Akademik di Jurusan Administrasi UM.
- Imron, Ali. 2011. Manajemen Peserta Didik Berbasis Sekolah. Jakarta: Buni Aksara.
- Johnson, BH & Skjorten, D Miriam. 2004. Pendidikan Kebutuhan Khusus, Sebuah Pengantar, terjemahan, Bandung: Program Pascasarjana UPI.
- Kirk, Samuel A & Gallagher. 1986. Educating Exceptional Children, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Learner, JW. 1985. Learning Disabilities, Theories, Diagnosis, and Teaching Strategies, 4<sup>th</sup> edition, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Mercer, D Cecil & Mercer, R Ann. 1989. Teaching Student with Learning Problems, Columbus: Merrill Publishing Company A Bell & Howel Information Company.
- Mudjito. 2004. Kebijakan dan Program Direktorat Pendidikan Luar Biasa. Jakarta: Direktorat PLB.
- Mulyadi. 2009. Sistem Terpadu Pengelolaan Kinerja Profesional Berbasis Balanced Scorecard. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Nelson, Jack L., Palonsky, Stuart B., Mccarthy, Mary Rose. 2004. Critical Issues In Education Dialogues and Dialectics. Boston: Mc Graw Hill.
- Olssen, Mark. Codd John, & O'Neill Anne Marie. 2004. Educational Policy: Globalization, Citizenship and Democracy. London: Sage Publications.
- Robbins, Stephen P. & Judge, Timothy A. 2007. Organizational Behavior 12<sup>th</sup> ed. New Jersey: Pearson Education.
- Subarsono, AG. 2010. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sue Stubbs dalam Didi Tarsidi, 2002. Pendidikan Inklusif, ketika hanya ada sedikit Sumber. Bandung: UPI.

- Suparno, Heri Purwanto, Edi Purwanto, 2007. Modul Pendidikan Anak Berkebutuhan Khusus, Jakarta: PJJ PGSD.
- Soekarso, Ekodjatmiko. 2006. Kebijakan dan Program Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa. Jakarta: Direktorat PSLB.
- Sykes. Gary, Schneider Barbara, David N. Plank, Timothy G Ford. Edited. 2009. Handbook of Education Policy Research.. American Educational Reasearch Association.
- Wahab, Rochmat. 2004. Arah Kebijakan dan Strategi Pendidikan Dasar, Menengah, Dan Tinggi Di Indonesia. (tidak diterbitkan).
- Wahab, Solichin Abdul. 2012. Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik. Jakarta: Bumi Aksara.