

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA DASAR TEORI

2.1.Landasan Teori

2.1.1. Teori Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik menurut Keban (2004) memberikan pemahaman dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan, sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi, dan sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya, yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Woll (1966) mengungkapkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Dalam pelaksanaan kebijakan publik terdapat tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dari tindakan pemerintah tersebut yaitu ; 1) adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat, 2) adanya *output* kebijakan, dimana kebijakan yang

diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat, 3) adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Ketika konsep ini diikuti, maka perhatian untuk mempelajari kebijakan seyogianya diarahkan pada apa yang nyata dilakukan pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan. Dapat dipahami, bahwa kebijakan acap kali diberikan makna sebagai tindakan politik. Sehubungan dengan hal tersebut Dunn, (2003:22), mengemukakan bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politik itu dapat dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan diaktualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.

Dari pemaparan di atas, kebijakan dapat diartikan sebagai suatu hukum. Akan tetapi tidak hanya sekedar hukum, lebih jauh dari itu perlu dipahami secara utuh dan benar. Ketika suatu isu menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur, maka formulasi isu menjadi kebijakan publik harus dilakukan dan disusun dan disepakati oleh para pejabat yang berwenang dan ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, apakah menjadi Undang-Undang, apakah menjadi Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah, maka kebijakan publik berubah menjadi

hukum yang harus ditaati.

Kebijakan pemerintah haruslah baik, atau karena keinginan, pendapat dan kehendak dalam masyarakat itu berbeda-beda, pengambilan keputusannya harus sebaik mungkin. Yang menjadi ukurannya adalah kepentingan masyarakat (*public interest*). Memahami uraian itu, kewajiban dari pemerintah adalah mengatur kehidupan dari rakyat sebaik-baiknya sesuai dengan kehendaknya itu. Di Indonesia, kepentingan Nasional (*national interest*) yang tercantum dalam pembukaan UUD RI 1945 merupakan ukuran (*criteria*) yang senantiasa harus diperhatikan oleh pemerintah dalam mengambil keputusan dalam kebijaksanaan (*public policy decision*), yaitu : kesejahteraan rakyat, kecerdasan bangsa, dan ketertiban masyarakat. Kebijakan yang seperti itu dapat gambarkan melalui perbedaan sebagai berikut :

Tabel 2.1.
Perbandingan Kebijakan

IDEAL	MENYIMPANG
Menjamin persaingan yang sehat	Pemberian proteksi dan monopoli tanpa batas jelas
Kepastian Hukum	Bias hukum
Pajak yang proporsional	Pajak daerah yang mengisap kemampuan rakyat
Memberdayakan badan-badan usaha	Menjual badan-badan usaha secara obral
Pendidikan yang mengacu pada tantangan global	Penyeragaman pendidikan
Membangun kecakapan berdemokrasi	Membuka keran demokrasi tanpa batas yang jelas
Subsidi yang proporsional/ sesuai dengan target subsidi yang dikehendaki	Subsidi tanpa batas yang jelas atau penghapusan subsidi secara total atau ekstrem
Kesempatan yang sama bagi investor domestik dan global untuk menguasai asset ekonomi produktif nasional	Memprioritaskan investor global untuk menguasai asset ekonomi produktif nasional
Kebijakan yang menjamin penerapan prinsip <i>good governance</i> di setiap organisasi	Kebijakan yang memberi hak diskresi kepada kelompok dalam menerapkan <i>good governance</i>

Sumber : Agustinus Leo (2008) Dasar-dasar Kebijakan Publik

Hasil akhir dari suatu kebijakan publik merupakan dampak yang benar-benar dirasakan masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan pemerintah atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah masalah tertentu dalam masyarakat. Namun hal yang terpenting adalah dalam pengambilan kebijakan publik yang menjadi ukurannya adalah kepentingan masyarakat, sehingga menghasilkan hasil akhir kebijakan yang baik dan ideal. Max Weber merincikan sepuluh ciri birokrasi ideal, yaitu :

1. Para anggotanya (staf) secara pribadi bebas, dan hanya melakukan tugas-tugas
2. Impersonal dari jabatan-jabatannya.
3. Terdapat hierarki jabatan yang jelas.
4. Fungsi-fungsi jabatan diperinci dengan jelas.
5. Para pejabat diangkat berdasarkan kontrak.
6. Mereka diseleksi atas dasar kualifikasi profesional yang secara ideal diperkuat dengan
7. Diploma yang diperoleh melalui ujian.
8. Mereka digaji dengan uang dan biasanya mempunyai hak-hak pensiun.
9. Pekerjaan pejabat adalah pekerjaan yang satu-satunya dan yang
10. Terdapat suatu struktur karier dan kenaikan pangkat adalah yang mungkin baik melalui
11. Senioritas ataupun prestasi dan sesuai dengan penilaian para atasan.
12. Pejabat tidak boleh mengambil kedudukannya sebagai miliknya pribadi begitu pula

13. Sumber-sumber yang menyertai kedudukan itu.

14. Pejabat tunduk kepada pengendalian yang dipersatukan dan sistem disiplinier.

Dalam memahami domain pemerintahan dalam administrasi publik, ada dua hal yang menjadi acuan, yaitu :

1. Isu yang dibahas adalah kebijakan publik.
2. Aktor terpenting dalam kebijakan publik adalah pemerintah. Namun, pemerintah dalam hal ini identik dengan organisasi publik di dalam makna negara.

Kebijakan publik memiliki tingkatan, Nugroho (2003), menegaskan bahwa secara sederhana rentetan atau tingkatan kebijakan publik di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni:

1. Kebijakan publik yang bersifat *makro* atau umum, atau mendasar, yaitu (a) UUD 1945, (b) UU/Perpu, (c) Peraturan Pemerintah, (d) Peraturan Presiden, dan (e) Peraturan Daerah.
2. Kebijakan Publik yang bersifat (*meso*) atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Walikota, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar Menteri, Gubernur dan Walikota dan Walikota.
3. Kebijakan Publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dari kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Dari gambaran hirarki kebijakan yang diuraikan di atas, nampak jelas bahwa kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah merupakan kebijakan publik yang bersifat strategis tapi belum implementatif, karena masih memerlukan derivasi kebijakan berikutnya atau kebijakan publik penjelas atau yang sering disebut sebagai peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan. Terkait dengan hirarki kebijakan secara umum (Abidin, 2004) membedakan kebijakan dalam tiga tingkatan sebagai berikut :

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksanaan, yaitu kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Undang-Undang.
3. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Sementara Starling (2008) menjelaskan adanya lima tahap proses terjadinya kebijakan publik, yakni:

1. *Identification of needs*, yaitu mengidentifikasi kebutuhan- kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria antara lain: menganalisa data, sampel, data statistik, model-model simulasi, analisa sebab akibat dan tehnik-tehnik peramalan.
2. Formulasi usulan kebijakan yang mencakup faktor-faktor strategi, alternatif-alternatif yang bersifat umum, kemantapan teknologi dan analisis dampak lingkungan.

3. Adopsi yang mencakup analisa kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik dan penggunaan teknik-teknik pengangguran.
4. Pelaksanaan program yang mencakup bentuk-bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran keputusan-keputusan, keputusan-keputusan penetapan harga, dan skenario pelaksanaannya, dan
5. Evaluasi yang mencakup penggunaan metode-metode eksperimental, sistem informasi, auditing dan evaluasi mendadak.

Jones (1970), menegaskan bahwa kebijakan publik terdiri dari komponen-komponen :

1. *Goal* atau tujuan yang diinginkan,
2. *Plans* atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan,
3. *Programs*, yaitu upaya-upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan,
4. *Decisions* atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
5. *Efect*, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Kadji (2008), mengemukakan terdapat beberapa unsur yang terkandung dalam kebijakan publik di antaranya :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang dimaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai

sesuatu dalam memecahkan masalah publik tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).

5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).

Perumusan kebijakan menurut Anderson (1984) adalah sebuah aktivitas meliputi pembuatan, identifikasi, dan mengambil program untuk dilakukan tindakan terhadap suatu masalah atau sering disebut juga alternatif atau pilihan-pilihan. Untuk menyelesaikan atau memperbaiki masalah publik. Siapa yang terlibat dalam merumuskan kebijakan, bagaimana alternatif-alternatif yang ada untuk menangani permasalahan yang berkembang, dan apakah ada kesulitan dan ketidakjelasan dalam merumuskan usulan kebijakan. Hal ini juga diperkuat dalam pandangan Sidney, tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses kebijakan. Hal ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan besaran pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut.

Selanjutnya terdapat lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. *Pertama*, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. *Kedua*, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Tujuan kebijakan publik adalah dapat

dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Setiap produk kebijakan haruslah memperhatikan substansi dari keadaan sasaran, melahirkan sebuah rekomendasi yang memperhatikan berbagai program yang dapat dijabarkan dan diimplementasikan sebagaimana tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk melahirkan sebuah produk kebijakan, dapat pula memahami konsep kebijakan menurut Rusli (2000), ia lebih jauh menjelaskan sebagai berikut:

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Paling tidak ada tiga perbedaan mendasar antara kebijakan dengan keputusan yakni:
 - a) Ruang lingkup kebijakan jauh lebih besar dari pada keputusan
 - b) Pemahaman terhadap kebijakan yang lebih besar memerlukan penelaahan yang mendalam terhadap keputusan.
 - c) Kebijakan biasanya mencakup upaya penelusuran interaksi yang berlangsung diantara begitu banyak individu, kelompok dan organisasi.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi. Perbedaan antara kebijakan dengan administrasi mencerminkan pandangan klasik. Pandangan klasik tersebut kini banyak dikritik, karena model pembuatan kebijakan dari atas misalnya, semakin lama semakin tidak lazim dalam praktik pemerintahan sehari-hari. Pada kenyataannya, model pembuatan kebijakan yang memadukan antara top-down dengan bottom-up menjadi pilihan yang banyak mendapat perhatian dan pertimbangan yang realistis. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.

Langkah pertama dalam menganalisis perkembangan kebijakan negara ialah perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Pada kenyataannya cukup sulit mencocokkan antara perilaku yang senyatanya dengan harapan para pembuat keputusan.

3. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan. Perilaku kebijakan mencakup pula kegagalan melakukan tindakan yang tidak disengaja, serta keputusan untuk tidak berbuat yang disengaja (*deliberate decisions not to act*). Ketiadaan keputusan tersebut meliputi juga keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang yang secara sadar atau tidak sadar, sengaja atau tidak sengaja menciptakan atau memperkokoh kendala agar konflik kebijakan tidak pernah terungkap di mata publik.
4. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai, yang mungkin sudah dapat diantisipasi sebelumnya atau mungkin belum dapat diantisipasi. Untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai pengertian kebijakan perlu pula kiranya meneliti dengan cermat baik hasil yang diharapkan ataupun hasil yang senyatanya dicapai. Upaya analisis kebijakan yang sama sekali mengabaikan hasil yang tidak diharapkan (*unintended results*) jelas tidak akan dapat menggambarkan praktik kebijakan yang sebenarnya.
5. Kebijakan kerap didefinisikan dengan memasukkan setiap kebijakan melalui tujuan atau sasaran tertentu baik secara eksplisit atau implisit. Umumnya, dalam suatu kebijakan sudah termaktub tujuan atau sasaran tertentu yang telah ditetapkan jauh hari sebelumnya, walaupun tujuan dari suatu kebijakan itu

dalam praktiknya mungkin saja berubah atau dilupakan paling tidak secara sebagian.

6. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan itu sifatnya dinamis, bukan statis. Artinya setelah kebijakan tertentu dirumuskan, diadopsi, lalu diimplementasikan, akan memunculkan umpan balik dan seterusnya. Kebijakan meliputi baik hubungan yang bersifat antar organisasi ataupun yang bersifat intra organisasi. Pernyataan ini memperjelas perbedaan antara keputusan dan kebijakan, dalam arti bahwa keputusan mungkin hanya ditetapkan dan melibatkan suatu organisasi, tetapi kebijakan biasanya melibatkan berbagai macam aktor dan organisasi yang setiap harus bekerja sama dalam suatu hubungan yang kompleks.
7. Kebijakan negara menyangkut peran kunci dari lembaga pemerintah, walaupun tidak secara eksklusif. Terhadap kekaburan antara sektor publik dengan sektor swasta, disini perlu ditegaskan bahwa sepanjang kebijakan itu pada saat perumusannya diproses, atau setidaknya disahkan atau diratifikasikan oleh lembaga-lembaga pemerintah, maka kebijakan tersebut disebut kebijakan negara.
8. Kebijakan dirumuskan atau didefinisikan secara subjektif. Sebab pengertian yang termaktub dalam istilah kebijakan seperti proses kebijakan, aktor kebijakan, tujuan kebijakan serta hasil akhir suatu kebijakan dipahami secara berbeda oleh orang yang menilainya, sehingga mungkin saja bagi sementara pihak ada perbedaan penafsiran mengenai misalnya tujuan yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan dan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut.

Selanjutnya Nurcholis (2007), memberikan definisi tentang kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan- ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam hal :

1. Pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit organisasi pelaksanaan kebijakan),
2. Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Meski definisi menimbulkan beberapa pertanyaan atau masalah, namun untuk menilai berapa lama sebuah keputusan dapat bertahan atau hal apakah yang membentuk konsistensi dan pengulangan tingkah laku yang dimaksud serta siapa yang sebenarnya melakukan jumlah pembuat kebijakan dan pematuh kebijakan tersebut, namun demikian definisi ini telah memperkenalkan beberapa komponen kebijakan publik.

Hakikat suatu kebijakan negara sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan dan dapat dipahami dengan baik dengan memerinci ke dalam lima kategori, menurut Hagwood dan Gunn (1998) yaitu:

1. Tuntutan kebijakan (*policy demands*)

Dalam sistem politik, proses formulasi suatu kebijakan negara, merupakan berbagai desakan atau tuntutan dari para aktor pemerintah maupun swasta kepada pejabat pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan tindakan terhadap suatu masalah tertentu. Tentunya, desakan ataupun tuntutan

ini bervariasi, dalam arti dari yang bersifat umum sampai kepada usulan untuk mengambil tindakan konkrit tertentu terhadap sesuatu masalah yang terjadi dalam masyarakat.

2. Keputusan Kebijakan (*policy decision*)

Keputusan-keputusan yang dibuat para pejabat pemerintah, dengan maksud untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan negara.

3. Pernyataan Kebijakan (*policy statement*)

Kata-kata tersebut memiliki makna pernyataan resmi mengenai kebijakan negara tertentu. Apabila dicermati secara mendalam, pernyataan kebijakan dari seorang pejabat dengan pejabat lainnya, seringkali bertentangan dengan satu dengan lainnya. Diperlukan juga adanya koordinasi agar pernyataan kebijakan dimaksud menjadi sinkron. Hal ini dipandang perlu, mengingat masyarakatlah yang terkena dampaknya.

4. Keluaran Kebijakan (*policy outputs*)

Dalam konteks itu wujud kebijakan negara dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan negara.

5. Hasil Akhir Kebijakan (*policy outcomes*)

Setelah suatu kebijakan selesai diimplementasikan terdapat hasil akhir kebijakan, yaitu berupa akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai

konsekuensi dari adanya tindakan ataupun adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu.

Dalam Peraturan Menteri tersebut, kebijakan publik mempunyai dua bentuk yaitu peraturan yang terkodifikasi secara formal dan legal, dan pernyataan pejabat publik di depan publik. Menurut Subarsono (2005), kebijakan publik dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kota/Kabupaten, dan Keputusan Walikota/Bupati. Berdasarkan Peraturan Menteri ini, pernyataan pejabat publik juga merupakan bagian kebijakan publik. Hal ini dapat dipahami karena pejabat publik adalah salah satu aktor kebijakan yang turut berperan dalam implementasi kebijakan itu sendiri. Kebijakan dapat pula dipandang sebagai sistem. Bila kebijakan dipandang sebagai sebuah sistem, maka kebijakan memiliki elemen-elemen pembentuknya.

Secara konseptual, kebijakan publik lahir dengan berbagai proses tahapan yang cukup panjang. Keberadaan konseptual kebijakan publik juga bagian dari dimensi ilmu administrasi publik. Konseptual kebijakan publik dan konseptual administrasi publik dapat diwujudkan melalui penggunaan penalaran yang bersifat rasional. Pemikiran rasional ini dimiliki oleh manusia yang memiliki kewenangan atau kepedulian sehingga menciptakan peraturan dalam kehidupan baik secara individu, anggota kelompok maupun sebagai warga Negara.

Kehidupan bernegara di wilayah hukum harus disesuaikan dengan peraturan dan perundangan yang berlaku. Kehidupan masyarakat di Negara yang tidak memiliki suatu ketentuan kebijakan, maka hidupnya tidak akan berjalan

dengan baik. Kebijakan sangat dibutuhkan dalam kehidupan bernegara karena dapat mengatur kerangka kerja secara optimal. Nugroho (2017: 66-67), terdapat empat komponen dalam hidup bernegara, yaitu:

1. Komponen lembaga-lembaga Negara, yaitu lembaga Pemerintah atau eksekutif, lembaga Perundangan atau Legislatif, dan lembaga peradilan atau yudikatif.
2. Komponen rakyat sebagai warga Negara (citizen). Rakyat sebagai warga Negara berbeda dengan rakyat bukan sebagai warga Negara. Rakyat sebagai warga Negara mempunyai hak-hak kewargaan yaitu hak politik, hak hukum, hak ekonomi, hak sosial, hak kultural, hak komunitarian, hak sosial, hak individual, hak intelektual dan hak biologis. Bahasa universal dari hak-hak tersebut adalah hak asasi manusia. Rakyat berkembang dalam bentuk masyarakat-masyarakat kewargaan atau civil society yang menjadi instrument penyeimbang terhadap Negara untuk memastikan bahwa Negara bekerja untuk mencapai misinya.
3. Wilayah yang diakui kedaulatannya. Negara-negara di dunia kecuali Palestina, adalah Negara yang mempunyai batasan fisik geografis yang diakui oleh Negara sekelilingnya dan Persatuan Bangsa-Bangsa.
4. Komponen kebijakan Publik. Negara tanpa komponen ke empat ini akan menjadi Negara gagal, karena kehidupan bersama diatur oleh seseorang atau sekelompok orang saja. Kebijakan publik menjadi komponen penting yang diabaikan oleh ilmuwan politik, dalam

kebijakan publik termasuk di dalamnya tata kelola Negara (*governance*) yang mengatur interaksi antara Negara dan rakyat.

Rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak disebut dengan kebijakan. Lubis (2007:05) menyatakan bahwa kebijakan adalah seperangkat keputusan yang diambil oleh pelaku-pelaku politik dalam rangka memilih tujuan bagaimana cara untuk mencapai tujuan. Menurut Dunn (2003: 19) bahwa kebijakan adalah solusi atas suatu masalah, kebijakan seringkali tidak efektif akibat tidak cermat dalam merumuskan masalah. Kebijakan secara umum yang dikemukakan oleh Abidin (2006:31-33) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan, sebagai berikut:

1. Kebijakan Umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksana baik yang sifatnya positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. Kebijakan pelaksana adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum.
3. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
4. Kebijakan teknis adalah kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksana.

Penjelasan kebijakan yang dikemukakan para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan suatu pedoman atau acuan yang

berkaitan dengan keputusan-keputusan sebagai solusi dalam penyelesaian masalah dalam pencapaian tujuan. Kebijakan juga merupakan alat ukur untuk mengatur kehidupan manusia baik secara formal maupun non formal.

Makmur dan Thahier (2016); Agustino (2016), kebijakan publik lahir karena adanya tuntutan dari fenomena kehidupan manusia, yang berinteraksi langsung dan intensif antara para aktor karena adanya alat pengaturan yang jelas dan tegas dalam penciptaan solusi terhadap dinamika kehidupan. Kebijakan publik berfungsi untuk mengatur, mengarahkan dan mengembangkan dinamika interaksi baik di dalam komunitas maupun antara komunitas dengan lingkungannya sehingga memperoleh kebaikan yang efektif. Kebijakan publik yang dikemukakan oleh Nugroho (2017: 73) adalah alat dari suatu komunitas yang melembaga untuk mencapai *social beliefs about goodness*-nya.

Kebijakan publik dalam konteks organisasi (Mulyadi, 2016: 1) merupakan instrument nyata yang menggambarkan hubungan yang riil antara pemerintah dan masyarakat. Sedangkan kebijakan publik dalam konteks politik (Agustino, 2016; 1) bersifat *top-down* dalam proses pengambilan keputusan demi kepentingan golongan. Inilah yang menjadi salah satu faktor yang membuat kebijakan itu tidak bersifat publik lagi, meskipun pelaksanaannya secara luas. Proses politik dapat menentukan bentuk tata kelola pemerintahan sebagai wujud nyata dalam administrasi publik.

Keberhasilan kebijakan publik yang dilaksanakan juga merupakan titik keberhasilan suatu Negara dalam pencapaian kemajuan pembangunannya. Pelaksanaan kebijakan publik yang berhasil dapat menjadi pendorong untuk

memperkuat kepercayaan sosial dalam bernegara. Nugroho (2017: 69) bahwa kebijakan publik menentukan bentuk dari suatu kehidupan dari setiap bangsa dan Negara.

Mulyadi (2016); Makmur dan Thahier (2016), secara analogi bahwa kebijakan publik ditentukan oleh pemikiran (otak) manusia karena fungsinya sama dengan fungsi otak pada tubuh manusia (kemampuan fisik), karena segala aktivitas kehidupan bernegara dan bermasyarakat dilakukan dengan penggabungan dua fungsi tersebut. Dengan demikian, bahwa kebijakan publik adalah hasil kreativitas manusia dalam memecahkan masalah atau menjadi solusi untuk fenomena kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara teoritik, terdapat lima tipe kebijakan publik, (Agustino, 2016:20), yaitu:

1. Kebijakan Substansial dan Kebijakan Prosedural

Kebijakan substansial ini menitikberatkan pada kegiatan-kegiatan atau aktivitas pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang mendasar, seperti pendidikan, kesehatan, pemberian subsidi kepada masyarakat kurang mampu atau pembangunan jalan dan irigasi, dan lain sebagainya. Sedangkan kebijakan prosedural meliputi siapa yang akan melaksanakan atau bagaimana hal tersebut akan dilaksanakan. Membedakan keduanya dengan melihat konten kebijakan itu sendiri, apabila isi kebijakan lebih mengarah pada upaya untuk mengentaskan suatu masalah yang sedang dialami oleh masyarakat, maka dapat dipastikan kebijakan tersebut adalah kebijakan substantif, namun apabila konten kebijakan hanya menyampaikan siapa yang harus

mengerjakan atau melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan, maka ia termasuk dalam kategori kebijakan prosedural.

2. Kebijakan Liberal dan Kebijakan Konservatif

Kebijakan liberal memumpukan perhatian pada pelibatan pemerintah yang besar dalam rangka melakukan perubahan yang mendasar dirasakan masyarakat. Sedangkan kebijakan konservatif lebih mempertahankan aturan sosial yang mereka anggap sudah baik dan mapan sehingga perubahan sosial dirasa tidak perlu.

3. Kebijakan Distributif, Kebijakan Redistributif, Kebijakan Regulator dan Kebijakan *Self Regulatory*

- a. Kebijakan distributif merupakan langkah awal untuk menyebarkan pelayanan kepada individu, kelompok, dan komunitas tertentu seperti beras untuk rakyat miskin, kartu sehat dan lainnya.
- b. Kebijakan redistributif adalah usaha hati-hati yang dilakukan pemerintah untuk memindahkan alokasi dana dari kekayaan, pendapatan atau hak kelompok rakyat tertentu kepada kelompok rakyat lainnya.
- c. Kebijakan regulatori adalah kebijakan tentang penggunaan pembatasan atau larangan atas perbuatan atau tindakan bagi orang atau kelompok tertentu. Kebijakan ini pada dasarnya bersifat mengurangi kebebasan seseorang atau sekelompok orang untuk memiliki atau berbuat sesuatu.
- d. Kebijakan self-Regulatory adalah kebijakan yang berupaya untuk mengawasi atau membatasi beberapa bahan atau produk tertentu.

Kebijakan ini biasanya dibuat untuk melindungi atau menawarkan kepentingan terhadap kelompok tertentu.

4. Kebijakan Material dan Kebijakan Simbolis

Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan sumber-sumber material yang nyata bagi mereka yang berhak menerimanya seperti subsidi rumah bagi buruh, traktor bagi petani, kapal temple bagi nelayan dan lainnya. Sedangkan kebijakan simbolis lebih bersifat penghormatan terhadap nilai-nilai tertentu daripada pemberian dalam bentuk nyata. Misalnya kebijakan pemerintah dalam menetapkan hari libur nasional pada tanggal tertentu, pemberian gelar kepahlawan, pemberian izin untuk menentukan bendera sendiri seperti yang terjadi di Nanggroe Aceh Darussalam.

5. Kebijakan *Collective Goods* dan Kebijakan *Private Goods*

Kebijakan kolektif adalah kebijakan yang bertujuan untuk menyediakan barang-barang dan pelayanan-pelayanan bagi orang banyak, dan biasanya barang tersebut tidak dapat disediakan oleh lembaga privat karena cakupannya yang teramat luas. Sedangkan kebijakan barang privat adalah kebijakan yang dapat dibagi kepada aktor tertentu dimana penggunaannya dapat dikenai biaya. Misalnya seperti keterlibatan aktor tertentu dalam membuat rumah sakit dalam rangka memberikan layanan kesehatan pada publik.

Jenis kebijakan publik terbagi dua yaitu kebijakan publik secara sektor dan kebijakan publik secara regional (Nugroho, 2017: 107) menjelaskan bahwa jenis-jenis kebijakan publik yang dilihat secara sektor adalah kebijakan yang

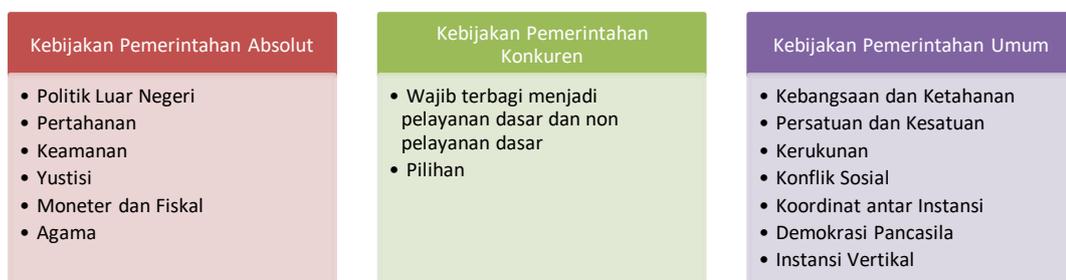
dibuat sesuai dengan bidang yang daitur oleh kebijakan tersebut. Kebijakan publik secara sektor meliputi:

Gambar 2.1 Kebijakan Publik Secara Sektor



Sedangkan kebijakan publik secara regional (Nugroho, 2017: 116) dikelompokkan menjadi kebijakan pada tingkat pusat atau nasional dan pada tingkat daerah. Kebijakan berbasis kawasan atau regional berkenaan dengan urusan pemerintahan. Indonesia mempunyai kebijakan yang baik berkenaan dengan kebijakan kewilayahan yang dituangkan pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Bab IV (Pasal 9 dan seterusnya) bahwa terdapat tiga jenis urusan pemerintahan yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Gambar 2.2 Kebijakan Kewilayahan



Terdapat beberapa unsur penting yang harus ada dalam pelaksanaan kebijakan publik, seperti yang dikemukakan oleh Nugroho (2016: 17), yaitu perencanaan, kepemimpinan dan pengendalian. Dalam unsur terpenting ini tidak ada yang boleh terlewatkan dan harus ada secara tegas dan pasti.

Proses dalam memahami pembuatan kebijakan public dibutuhkan suatu kerangka yang disebut sebagai siklus kebijakan (*policy cycles*). Kerangka ini digunakan untuk pemcahan masalah yang ada pada fenomena kehidupan bernegara. Pemecahan masalah dalam kebijakan publik yang dikemukakan oleh Dunn (2003: 21) terdapat beberapa tahap analisis yang harus dilakukan yaitu:

1. Penetapan Agenda Kebijakan (*Agenda Setting*)

Dalam tahap ini memiliki 4 (empat) tahapan yaitu pencarian masalah, pendefenisian masalah, spesifikasi masalah dan pengenalan masalah. Sedangkan teknik yang dapat dilakukan untuk merumuskan masalah adalah analisis batasan masalah, analisis klarifikasi, analisis hirarki, dan *brainstroming*, analisis multi perspektif, analisis asumsional serta pemetaan argumentasi.

2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*)

Pada tahapan ini dapat digunakan analisis biaya manfaat dan analisis keputusan yang diperoleh dari posisi yang tidak dapat ditentukan serta informasi yang terbatas. Tahapan ini juga menggunakan prosedur *forecasting* untuk memecahkan masalah yang terkandung konsekuensi pada setiap kebijakan yang dipilih.

3. Adopsi Kebijakan (*Policy Adoption*)

Tahapan ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengidentifikasi alternatif kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah yang terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu bagi kemajuan masyarakat luas.
- b. Pengidentifikasian kriteria-kriteria tertentu dan terpilih untuk menilai alternatif yang akan direkomendasi.
- c. Mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan (tertentu) agar efek positif alternatif kebijakan tersebut lebih besar daripada efek negatif yang akan terjadi.

4. Isi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Tahapan ini merupakan tahapan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu kebijakan yang ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk output yang jelas dan dapat diukur.

5. Evaluasi Kebijakan (*Policy Assesment*)

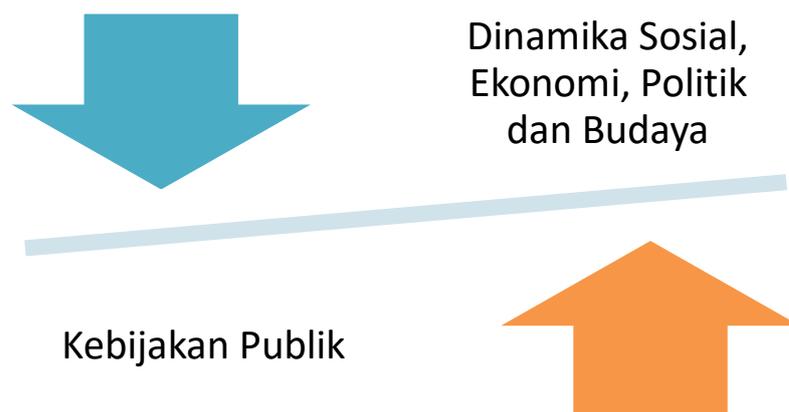
Tahapan ini dilakukan penilaian terhadap kebijakan yang telah diambil dan dilakukan melalui proses implementasi yang dinilai sesuai dengan yang telah ditentukan dan direncanakan dalam program kebijakan tersebut.

Tangkilisan (2003: 26) dalam melakukan evaluasi kebijakan publik, secara umum ada tiga aspek yang diharapkan dari seseorang analis atau evaluator kebijakan yaitu: (a) Aspek perumusan kebijakan, dimana analis atau

evaluator berupaya untuk menemukan jawaban bagaimana kebijakan tersebut dibuat dan dirumuskan. (b) Aspek implementasi kebijakan, dimana analisis atau evaluator berupaya mencari jawaban bagaimana kebijakan itu dilakukan. (c) Aspek evaluasi dimana analisis atau evaluator berusaha untuk mengetahui apa dampak yang ditimbulkan oleh suatu tindakan kebijakan, baik dampak yang diinginkan maupun dampak yang tidak diinginkan.

Perlu adanya kemampuan untuk memperbaiki diri baik secara individu maupun kelompok. Kemampuan ini terkait dengan dinamika kebijakan public yang harus mengedepankan *self recovery*. Nugroho (2017: 181), bahwa dinamika kebijakan public senantiasa beinteraksi dengan dinamika kondisi politik, ekonomi, sosial dan kultural lokasi kebijakan. Kebijakan publik adalah cerminan dinamika dari Negara dan bangsa yang bersangkutan.

Gambar 2.3 Dinamika Kebijakan Publik



Berdasarkan gambar di atas bahwa kebijakan publik adalah bagian atau mempunyai hubungan dengan politik, sosial, ekonomi dan budaya. Dengan kata lain kalau dilihat dari politik bahwa kebijakan publik adalah bagian dari

kekuasaan. Nugroho (2017: 108) bahwa dalam dinamika kebijakan publik terdapat tiga dimensi yang meliputi:

1. Dimensi politik, karena kebijakan publik merupakan bentuk paling nyata dari sistem politik yang dipilih. Politik demokratis memberikan hasil kebijakan public yang berproses secara demokratis dan dibangun untuk kepentingan kehidupan bersama, bukan orang seorang atau satu atau beberapa golongan saja.
2. Dimensi hukum, karena kebijakan publik merupakan fakta hukum dari Negara, sehingga kebijakan publik mengikat seluruh rakyat dan juga seluruh penyelenggara Negara, terutama penyelenggara pemerintahan. Fakta ini ditekankan karena hukum yang buruk adalah hukum yang berlaku untuk rakyat (terutama rakyat kecil) dan bukan untuk pembuat atau penegak hukum (atau rakyat besar)
3. Dimensi manajemen, karena kebijakan publik perlu untuk dirancang atau direncanakan, dilaksanakan melalui berbagai organisasi eksekutif yang dipimpinnya, yaitu birokrasi, bersama-sama dengan rakyat dan untuk mencapai hasil yang optimal, maka implementasi kebijakan publik harus dikendalikan. Fungsi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian adalah fungsi manajemen.

2.1.2. Teori Implementasi

Implementasi kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting. Kebijakan publik yang dibuat hanya akan menjadi 'macan kertas' apabila tidak berhasil dilaksanakan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik perlu

dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, agar kebijakan publik yang dimaksud benar-benar dapat berfungsi sebagai alat untuk merealisasikan harapan yang diinginkan. Dengan kata lain, implementasi kebijakan publik merupakan upaya untuk merealisasikan suatu keputusan atau kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sekalipun implementasi kebijakan publik memainkan peran penting dalam merealisasikan misi suatu kebijakan publik, tetapi tidak berarti bahwa implementasi kebijakan publik terpisah dari tahapan formulasi. Putra (2001) mengatakan bahwa keberhasilan suatu kebijakan publik sangat tergantung pada tatanan kebijakan publik makro dan mikro. Artinya, formulasi kebijakan publik makro yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, keberhasilan implementasinya akan dipengaruhi oleh kebijakan publik operasional serta kelompok sasaran dalam mencermati lingkungan.

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Agustino (2008) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah-masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Implementasi kebijakan dapat dimaknai sebagai pelaksanaan kegiatan/aktifitas mengacu pada pedoman-pedoman yang telah disiapkan sehingga dari kegiatan/aktifitas yang telah dilaksanakan tersebut dapat memberikan

dampak/akibat bagi masyarakat dan dapat memberikan kontribusi dalam menanggulangi masalah yang menjadi sasaran program.

Menurut Quade dalam Akib (2010) alasan perlunya implementasi kebijakan adalah untuk menunjukkan bukti bahwa dalam implementasi kebijakan terjadi aksi, interksi, dan reaksi faktor implementasi kebijakan. Quade menyatakan bahwa dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Melalui transaksi tersebut diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang perlu diperhatikan dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: 1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan; 2) kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek yang harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya; 3) organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit atau satuan kerja birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan 4) faktor lingkungan, yaitu elemen sistem dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Brian W.Hoogwood dan Lewis A.Gun (1978) mengemukakan bahwasannya untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yang harus dipenuhi, yaitu:

- a. Berkenan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar.
- b. Apakah untuk melaksanakannya tersedia cukup waktu dan sumberdaya yang memadai,
- c. Apakah perpaduan sumberdaya yang diperlukan benar-benar ada,
- d. Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausal yang andal,
- e. Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi, dengan asumsinya, bahwa semakin sedikit hubungan “sebab-akibat”, sehingga semakin tinggipula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai,
- f. Apakah hubungan saling ketergantungan kecil,
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
- h. Bahwa tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar,
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna, dan
- j. Bahwa pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Berbeda dengan pandangan diatas, Elmore dalam Golembiewski (1997) mengatakan bahwa ada empat hal utama yang membuat implementasi kebijakan efektif, yaitu: *Clearly specified tasks and objectives that accurately reflect the intent of policy* (tugas dan tujuan yang jelas yang secara akurat merefleksikan maksud dari suatu kebijakan). Implementasi kebijakan yang dalam hal ini terdiri dari satu set rincian dari tujuan pelaksanaan suatu kebijakan yang secara akurat mencerminkan maksud dari kebijakan tertentu, memberikan tanggung jawab dan

standar kinerja kepada unit yang dapat melaksanakannya secara konsisten dengan tujuan dari kebijakan tersebut. Tugas dan tujuan organisasi pelaksana diasumsikan sebagai unit yang beroperasi dalam pelaksanaan kebijakan sebagai unit yang memiliki tugas dan tujuan yang jelas yang digunakan untuk mengatur semua tugas dan tujuannya.

Kegagalan dalam implementasi kebijakan sering dikaitkan dengan manajemen yang buruk. Maksud dari pernyataan tersebut yaitu bahwasanya kegagalan dalam pelaksanaan suatu kebijakan disebabkan dari ketidakjelasan tugas dan tanggung jawab yang diberikan kepada seseorang terhadap hasil yang ingin dicapai dalam suatu kebijakan tersebut. serta adanya orang-orang yang tidak bertanggung jawab atas kinerja yang mereka lakukan. Manajemen yang baik tentu saja adalah kebalikan dari semua hal di atas. Manajemen ini dimulai dari asumsi normatif bahwa manajemen yang efektif adalah yang melaksanakan tujuan yang diarahkan.

A management plan that allocates tasks and performance standards to subunits (manajemen rencana yang mengalokasikan tugas dan standard kinerja ke organisasi pelaksana) Manajemen perencanaan merupakan proses dimana perencanaan dilakukan untuk memastikan bahwa sumber daya yang diperoleh, tugas, standar kinerja dapat digunakan dan berjalan secara efektif dan efisien dalam melaksanakan suatu kebijakan. Selain itu didalam manajemen perencanaan terdapat pengendalian operasional yang dilakukan sebagai proses untuk meyakinkan bahwa tugas-tugas tertentu telah dilaksanakan secara efektif dan efisien. Penerjemahan kebijakan ke dalam tindakan dilakukan melalui proses

perencanaan dalam mengalokasikan tugas dan standar kinerja. manajemen perencanaan dan pengendalian di dalamnya memberikan pernyataan singkat tentang transisi dari kebijakan untuk operasi. Perencanaan strategis ini adalah sebagai proses untuk menentukan tujuan, sumber daya yang digunakan dalam mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Selanjutnya fungsi ini kemudian didistribusikan dalam urutan dari yang tertinggi sampai tingkat terendah dalam organisasi. Secara bersama-sama mereka menggambarkan aturan umum keputusan untuk alokasi sumber daya yang optimal, tugas, dan standar kinerja organisasi pelaksana.

An objective means of measuring subunit performance (pengukuran kinerja organisasi pelaksana yang dinilai dengan tujuan yang ingin dicapai) pengukuran kinerja dilakukan dengan melihat konsistensi organisasi pelaksana kebijakan dengan tujuan dari program tersebut, namun dalam pelaksanaannya proses ini dapat bersifat dinamis, tidak statis, lingkungan terus memaksakan tuntutan baru yang membutuhkan penyesuaian internal apabila terjadi yang demikian dapat dibuat toleransi sebagai penyesuaian internal demi untuk mencapai tujuan kebijakan. Tetapi implementasi tetap selalu diarahkan untuk memaksimalkan tujuan dan nilai akhir yang diinginkan. Keberhasilan atau kegagalan organisasi pelaksana dapat dinilai dengan mengamati perbedaan antara deklarasi kebijakan dengan perilaku organisasi pelaksana yang meliputi fokus pada kejelasan, presisi, kelengkapan, dan kewajaran antara isi deklarasi kebijakan dengan hasil akhir kebijakan.

A system of management controls and social sanctions sufficient to hold subordinates accountable for their performance (sistem manajemen kontrol dan sanksi sosial untuk menjaga bawahan agar tetap akuntabel) implementasi sebagai proses kontrol administratif. Definisi ini berangkat dari asumsi serta kecenderungan umum bahwa organisasi pelaksana yang paling banyak terlibat dalam proses implementasi. Agen-agen pelaksana tersebut sangat mungkin membuat kesalahan ketika melakukan interpretasi atas kebijakan dan menerjemahkannya ke dalam berbagai program dan proyek, yang biasanya selalu disertai bias kepentingan, ideologi, dan kerangka acuan. Berdasarkan hal tersebut, karenanya keberhasilan implementasi akan ditentukan oleh tingkat penegakan kontrol atas organisasi pelaksana serta dilengkapi dengan arahan dan aturan yang jelas untuk mencegah terjadinya berbagai penyimpangan.

Model ini juga mengedepankan dua variabel utama, yaitu (i) *content of policy & contex implementation*, meliputi: (a) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (b) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (c) derajat perubahan yang diinginkan, (d) kedudukan pembuat kebijakan, (e) pelaksana program, (f) sumber daya yang dikerahkan. dan konteks implementasinya, meliputi: (a) kekuasaan, kepentingan, strategi aktor terlibat, (b) karakteristik lembaga dan penguasa, (c) kepatuhan dan daya tanggap. Sementara (ii) dampak (*impact*) dari kebijakan itu sendiri, meliputi: (a) manfaat dari program, (b) perubahan dan peningkatan kehidupan kepada masyarakat.

Selain mengidentifikasi hal-hal yang dapat membuat implementasi kebijakan efektif di atas, Elmore juga telah mengidentifikasi beberapa faktor

penyebab terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan diantaranya penyimpangan dari perencanaan, spesifikasi, dan kontrol. Artinya keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh perencanaan yang dibuat dan manajemen yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Dalam implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn, ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni: (1) Standart dan sasaran kebijakan; setiap kebijakan publik harus mempunyai standart dan suatu kebijakan yang jelas dan terukur. Dengan ketentuan tersebut tujuannya dapat terwujud. (2) Sumberdaya implementasi; dalam implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya material dan sumberdaya metode. (3) Komunikasi antar organisasi; dalam banyak program implementasi kebijakan, sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan yang baik antar instansi terkait, yaitu dukungan komunikasi koordinasi. (4) Karakteristik agen pelaksana; dalam suatu implementasi kebijakan agar mencapai keberhasilan maksimal harus diidentifikasi dan diketahui karakteristik agen pelaksananya. (5) Disposisi implementor; dalam implementasi kebijakan sikap atau disposisi implementor ini dibedakan menjadi tiga hal yaitu: respons implementor terhadap kebijakan, kondisi, dan intensitas disposisi implementor. (6) Lingkungan kondisi sosial, ekonomi dan politik; variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik partisipan,

mendukung dan menolak sifat opini publik yang ada dilingkungan dan elit politik mendukung implementasi kebijakan.

Van Meter dan Van Horn dalam Widodo (1974) menegaskan bahwa sumber daya kebijakan (policy resources) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.

Dari penjelasan diatas dapat dipahami bahwa proses implementasi kebijakan merupakan sebuah abstraksi yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi dan dipengaruhi oleh enam variabel, yaitu: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, sikap dan kecenderungan para pelaksana, komunikasi antarorganisasi dan lingkungan sosial, ekonomi juga politik.

2.1.3. Teori Edward III

George Edward III (1980, 1) menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif,

yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *beureucratic structures*.

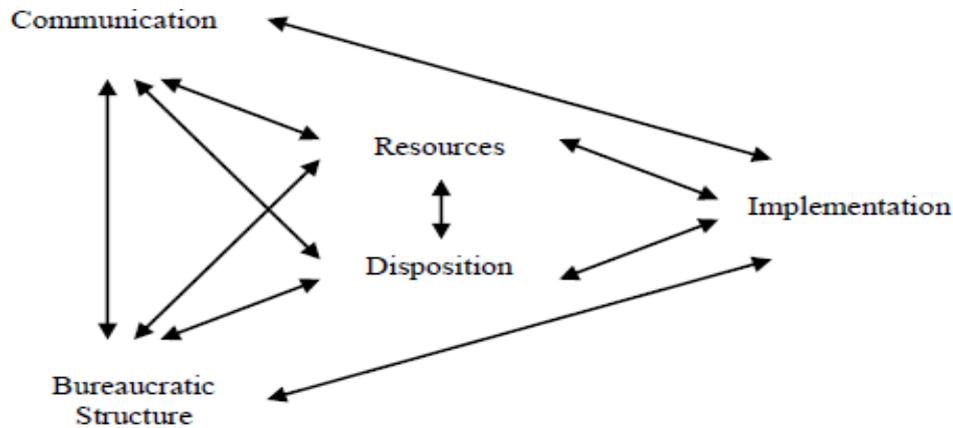
Model implementasi kebijakan dari Edwards III (1980:90) menjelaskan bahwa banyak kebijakan yang jatuh dalam zona ketidakpedulian (*zone of indifference*) karena orang-orang yang seharusnya melaksanakan perintah memiliki perbedaan pandangan/ketidaksetujuan dengan kebijakan yang dilaksanakan. Sebagai akibat dari disposisi implementor ini terdapat kemelesetan/*slippage* antara kebijakan dan implementasi. Edwards III menyebutkan bahwa salah satu permasalahan yang menyebabkan ketidakpedulian adalah *parochialism*. *Parochialism* timbul sebagai akibat orang yang bekerja dan menghabiskan sebagian besar karirnya di suatu lembaga pemerintah. Seringkali orang-orang dalam organisasi tersebut berusaha mempertahankan *status quo* dari organisasinya dan berseberangan dengan kebijakan yang ada. Kepentingan organisasi sebagai wujud dari *parochialism* ini seringkali didahulukan daripada kebijakan yang ada. Dikarenakan terdapat perbedaan cara pandang dari masing-masing organisasi, maka disposisi dari organisasi tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan pada organisasi itu.

Edwards III (1980) menunjukkan bahwa permasalahan lain timbul bila ternyata staf pelaksana yang seharusnya mengimplementasikan kebijakan ternyata tidak mau mengimplementasikan kebijakan sesuai perintah yang sebenarnya. Ditambah lagi posisi staf tersebut ternyata tidak bisa / sulit digantikan. Menurut Edwards III, dua permasalahan utama dari struktur birokrasi adalah prosedur operasional standar (SOP = *Standard Operating Procedure*) dan fragmentasi.

Dikatakannya, SOP adalah respon yang timbul dari implementor untuk menjawab tuntutan-tuntutan pekerjaan karena kurangnya waktu dan sumber daya serta kemauan adanya keseragaman dalam operasi organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Edwards III (1980) juga menjelaskan bahwa SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin menghambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi.

Tentang fragmentasi Edwards III (1980) menjelaskan bahwa fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab dari suatu kebijakan pada beberapa unit organisasi. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan di luar unit birokrasi, seperti komite legislatif, kelompok kepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi publik. Banyaknya aktor dan badan yang terlibat dalam suatu kebijakan tertentu dan saling berkaitan keputusan mereka, semakin kecil kemungkinan keberhasilan implementasi. Demikian juga, semakin koordinasi dibutuhkan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, semakin kecil peluang untuk berhasil. Tentang Model Implementasi Kebijakan disajikan sebagai berikut.

Gambar 2.4 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Edwards III



Sumber: George C. Edwards III and Ira Sharkansky, (1978)

Menurut Edwards III (1980: 9-11), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Menurut Edwards (1980) komunikasi harus ditransmisikan kepada personel yang tepat, dan harus jelas, akurat serta konsisten. Edwards III menyatakan: *“Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personnel, and they must be clear accurate, and consistent”*. Dalam hal ini Edwards menjelaskan, bahwa jika pembuat keputusan/*decision maker* berharap agar implementasi kebijakan sesuai dengan yang dikehendakinya, maka ia harus memberikan informasi secara tepat. Komunikasi yang tepat juga menghindari diskresi/*discretion* pada para implementor karena mereka akan mencoba menerjemahkan kebijakan umum menjadi tindakan yang spesifik. Diskresi ini tidak perlu dilakukan jika terdapat aturan yang jelas serta spesifik mengenai apa yang perlu dilakukan. Namun, aturan yang terlalu kaku juga dapat menghambat implementasi karena akan menyulitkan adaptasi dari para implementor. Dalam hal ini diperlukan kebijakan yang ditransmisikan kepada

agen pelaksana yang tepat, jelas, dan konsisten, tetapi tidak menghalangi adaptasi dari para agen pelaksana tersebut.

Paparan di atas menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Dalam mengkaji implementasi kebijakan publik, penulis menggunakan model dari Edward III dengan mempertimbangkan bahwa kebijakan Pendidikan inklusif itu *top down*. Edward III mulai dengan mengajukan dua pertanyaan, yakni: *What is the precondition for successful policy implementation? What are the primary obstacles to successful policy implementation?* George C. Edward III berusaha menjawab dua pertanyaan tersebut dengan mengkaji empat faktor atau variabel dari kebijakan yaitu struktur birokrasi, sumber daya, komunikasi, disposisi.

Ketika struktur birokrasi tidak kondusif terhadap implementasi suatu kebijakan, maka hal ini akan menyebabkan ketidakefektifan dan menghambat jalannya pelaksanaan kebijakan. Edwards III dalam Winarno (2005:150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni: "Standard Operational Procedure (SOP) dan fragmentasi". Syarat berjalannya suatu organisasi adalah kepemilikan terhadap sumberdaya (resources). Edwards III (1980:11) mengkategorikan sumber daya organisasi terdiri dari : "Staff, information, authority, facilities; building, equipment, land and supplies". Edward III (1980:1) mengemukakan bahwa sumberdaya tersebut dapat diukur dari aspek kecukupannya yang didalamnya tersirat kesesuaian dan kejelasan; "*Insufficient resources will mean that laws will not be enforced, services will not be provided*

and reasonable regulation will not be developed “. “Sumber daya diposisikan sebagai input dalam organisasi sebagai suatu sistem yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis.

Edward III mengemukakan keberhasilan implementasi ditentukan ”kecenderungan-kecenderungan atau disposisi. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan isi. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak terhadap implementasi kebijakan karena konflik kepentingan maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala yang serius.

Edward III melihat terdapat pertentangan antara pelaksana kebijakan dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan. Pertentangan seperti ini akan mengakibatkan distorsi dan hambatan yang langsung dalam komunikasi kebijakan. Kedua, informasi yang disampaikan melalui berlapis-lapis hierarki birokrasi. Distorsi komunikasi dapat terjadi karena panjangnya rantai informasi yang dapat mengakibatkan bias informasi. Ketiga, masalah penangkapan informasi juga diakibatkan oleh persepsi dan ketidakmampuan para pelaksana dalam memahami persyaratan-persyaratan suatu kebijakan”. Ke empat variabel Edward III relevan digunakan untuk menganalisis kebijakan Pendidikan inklusif. Ke empat variabel itu dapat menjelaskan bagaimana implementasi kebijakan di lapangan dan kendala apa yang terjadi di lapangan.

2.2. Anak Berkebutuhan Khusus (ABK)

Kata abnormal diartikan tidak sesuai dengan keadaan yang biasa dalam kamus bahasa Indonesia. Hal ini mengindikasikan bahwa mempunyai kelainan dan menjadi tidak normal. Lebih Undang-Undang RI nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa seorang anak yang memiliki kelainan fisik dan mental disebut dengan istilah anak berkebutuhan khusus. Secara lebih khusus, anak berkebutuhan khusus menunjukkan karakteristik fisik, inteltaktual serta emosional yang berbeda dengan anak normal bias dalam keadaan lebih rendah ataupun lebih tinggi dari standar normal yang berlaku dalam masyarakat. Oleh karena itu mereka dapat mengalami kesulitan dalam meraih sukses baik dari segi social, personal, maupun dalam aktivitas pendidikan (Bachri, 2010).

Heward (2003) memberikan pandangan mengenai anak berkebutuhan khusus (ABK) yaitu sebagai anak dengan karakteristik khusus yang berbeda dengan anak pada umumnya tanpa selalu menunjukkan pada ketidakmampuan mental, emosi atau fisik. Wardani (2013) juga memberikan pendapat mengenai ABK yaitu sebagai anak yang karena kondisi fisik, mental, social, dan/atau memiliki kecerdasan atau bakat istimewa memerlukan bantuan khusus dalam pembelajaran.

Istilah pada anak berkebutuhan khusus dimaksudkan pada segolongan anak yang memiliki perbedaan dari rata-rata anak normal dalam segi fisik, mental, emosi, social, atau gabungan dari ciri-ciri tersebut (Iswari, 2007:43). Maka, hal ini menyebabkan anak-anak tersebut mengalami hambatan untuk mencapai

perkembangan yang optimal sehingga memerlukan bantuan orang lain khususnya dalam hal layanan pendidikan khusus. Bantuan yang demikian bertujuan untuk membantu anak berkebutuhan khusus dapat mencapai perkembangan secara optimal.

Klasifikasi anak berkebutuhan khusus telah dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 1991 tentang Pendidikan Luar Biasa, yaitu sebagai berikut:

a. Tunarungu

Suharmini (2009:35) memberikan pendapat mengenai tunarungu yaitu sebagai keadaan dari seorang yang mengalami kerusakan pada indera pendengaran sehingga menyebabkan tidak bias menangkap berbagai rangsang suara, atau rangsang lain melalui pendengaran. Klasifikasi tunarungu berdasarkan tingkat gangguan pendengaran adalah:

- 1) Gangguan pendengaran sangat ringan (15-40dB), tidak dapat mendengar percakapan berbisik dalam keadaan sunyi pada jarak dekat.
- 2) Gangguan pendengaran sedang (40-60dB), tidak dapat mendengarkan percakapan normal dalam keadaan sunyi pada jarak dekat.
- 3) Gangguan pendengaran berat (60-90dB), hanya mampu mendengarkan suara yang keras pada jarak dekat seperti *vakum cleaner*.
- 4) Gangguan pendengaran ekstrem/tuli (di atas 90dB), hanya dapat mendengarkan suara yang sangat keras seperti suara gergaji mesin dalam jarak dekat.

b. Tunadaksa

Tunadaksa diartikan sebagai keadaan seseorang yang mengalami kesulitan dalam mengoptimalkan fungsi anggota tubuh sebagai akibat daripada luka, penyakit, pertumbuhan yang salah bentuk. Sehingga mengakibatkan kemampuan dalam melakukan gerakan-gerakan tubuh tertentu mengalami penurunan. Efendi (2009:114) mendefinisikan tunadaksa adalah sebagai ketidakmampuan anggota tubuh untuk melaksanakan fungsinya sebagai akibat dari berkurangnya kemampuan anggota tubuh untuk melaksanakan fungsi secara normal akibat luka, penyakit atau pertumbuhan yang tidak sempurna. Oleh karena itu, penderita tunadaksa memerlukan layanan untuk membantunya dalam melakukan aktivitas sehari-hari, begitupun dalam pendidikannya memerlukan layanan yang sesuai dengan kebutuhannya.

c. Tunagrahita

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 1991 mendefinisikan tunagrahita sebagai anak-anak yang memiliki kecerdasan di bawah rata-rata anak pada umumnya. Payne & Payton (1981) memberikan pendapat bahwa skor IQ seseorang yang mengalami tunagrahita adalah 70. Hildebrand (2000) mengemukakan bahwa anak tunagrahita sering memiliki masalah dalam hal pengendalian emosi, pengendalian fisik, dan keterampilan social, namun disamping itu semua, anak tunagrahita masih bias belajar. Proses pembelajaran pada anak yang mengalami tunagrahita harus lebih sering diulang dengan menggunakan bahasa yang jelas atau mudah dipahami. Oleh karena anak tunagrahita memiliki IQ yang rendah, maka dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah intensitas pembelajaran. Semakin sering atau semakin tinggi tingkat

intensitas belajar maka akan semakin meningkatkan kemandirian dan keterampilan kerjanya.

d. Tunalaras

Definisi tunalaras atau *emotionally handicapped* yaitu bahwa anak dengan hambatan emosional atau memiliki kelainan perilaku, apabila menunjukkan adanya satu atau lebih dari lima komponen seperti: tidak mampu belajar bukan disebabkan karena faktor intelektual, sensoria tau kesehatan; tidak mampu melakukan hubungan baik dengan teman-teman dan guru-guru; bertingkah laku atau berperasaan tidak pada tempatnya; secara umum mereka selalu dalam keadaan tidak gembira atau depresi; dan bertendensi kearah simpton fisik seperti merasa sakit atau ketakutan yang berkaitan dengan orang atau permasalahan di sekolah (Delphie, 2006:17).

e. Tunawicara

Tunawicara pada umumnya yaitu seseorang yang tidak dapat berbicara. Mereka mengalami hambatan dan kesulitan melakukan komunikasi secara lisan dengan orang lain. Smith (2006) mengelompokkan beberapa kategori gangguan berbicara:

- 1) Gangguan artikulasi, yaitu kelainan atau kesulitan dalam menghasilkan suara yang menyusun kata. Terdapat 4 jenis kelainan artikulasi yaitu: penggantian, penghilangan, penambahan, dan penyimpangan.
- 2) Gagap, yaitu keadaan atau cara bicara seorang anak didominasi ketidak lancarannya tertentu meski pada usia yang sangat muda, maka kemungkinan anak tersebut mengalami kelainan bicara. Indikasi yang biasa terjadi untuk

mengenali gangguan kelancaran bicara biasanya adanya ucapan gagap. Gagap diindikasikan dengan adanya bentuk pengulangan suku kata, pemanjangan suku kata, dan juga terbata-bata (Smith, 2006).

- 3) Bicara nyerocos (*cluttering*), kelainan ini menyangkut ucapan yang begitu cepat sehingga sangat berantakan yang mengakibatkan kata-kata dan ide bercampur aduk dan membingungkan.

2.3. Konsep Pendidikan Inklusif

Salah satu permasalahan yang sangat penting adalah terkait dengan pemerataan pendidikan adalah ketersediaan pelayanan pendidikan bagi para penyandang cacat atau difabilitas (kaum difabel), yang jumlahnya tidaklah sedikit. Untuk memperoleh pendidikan adalah hak setiap warga Negara tanpa adanya diskriminasi baik fisik maupun non fisik.

Sulistiyadi (2014: 1) bahwa pendidikan merupakan salah satu aspek penting dan menjadi prioritas dalam kehidupan manusia. Pendidikan dapat menjamin terbukanya jalan bagi setiap individu manusia untuk mencapai apa yang menjadi tujuan hidupnya. Pendidikan merupakan pondasi yang dapat membentuk sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas. Ketersediaan SDM yang berkualitas akan berdampak positif bagi berlangsungnya pembangunan, yang merupakan langkah penting tercapainya tujuan Negara.

Munculnya pendidikan inklusif, diawali oleh ketidakpuasan sistem segregasi dan pendidikan khusus yang terlebih dahulu mengiringi perjalanan anak berkelainan dan bertunaan dalam memperoleh layanan pendidikan sesuai dengan

tingkat kemampuan dan kebutuhan mereka. Keberhasilan sebuah konsep pendidikan sangat tergantung pada komitmen dalam memberikan kontribusi positif bagi peningkatan anak berkebutuhan khusus.

Pendidikan merupakan hak setiap warga Negara tidak terkecuali pendidikan untuk anak berkebutuhan khusus. Pramudiana (2017:1), menjelaskan bahwa pendidikan inklusif merupakan salah satu alternative untuk memperluas kesempatan akses pendidikan khususnya bagi anak berkebutuhan khusus (penyandang kelainan dan kelompok anak kurang beruntung lainnya). Tarmansyah (2007: 82) juga menjelaskan bahwa pendidikan inklusif adalah sekolah harus mengakomodasi semua anak tanpa memnadang kondisi fisik, intelektual, sosial, emosional, linguistic atau kondisi lainnya.

Bentuk penyelenggaraan pendidikan inklusif diharapkan dapat menyatukan anak-anak berkebutuhan khusus dengan anak-anak normal pada umumnya untuk belajar. Program pendidikan inklusif ini juga merupakan sebuah pelayanan pendidikan bagi peserta didik yang mempunyai kebutuhan pendidikan khusus di sekolah reguler (SD, SMP, SMU dan SMK) yang tergolong luar biasa baik dalam arti kelainan, lamban belajar maupun berkesulitan belajar lainnya.

Secara teoritis inklusif memiliki makna yang sangat luas. Sulistyadi (2014:4), bahwa inklusif dapat dikaitkan dengan adanya persamaan atau kesetaraan baik individual dalam pembagian sumber-sumber tertentu seperti politik, pendidikan, sosial dan ekonomi. Reid (2005: 18), aspek-aspek dalam kesetaraan yang diharapkan dalam pendidikan inklusif tidaklah berdiri sendiri-sendiri melainkan berkaitan dengan satu sama lainnya. Berdasarkan pandangan

Reid ini maka istilah inklusif berkaitan dengan berbagai aspek hidup manusia yang didasarkan atas prinsip persamaan, keadilan dan pengakuan atas hak individu.

Sementara apabila dikaitkan dengan ranah pendidikan, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009 disebutkan bahwa pendidikan inklusif adalah sistem kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan atau pembelajaran dalam lingkungan pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik lainnya. Pramudiana (2017: 5) bahwa tujuan pendidikan inklusif secara umum adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi pribadinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia dan yang diperlukan dirinya, masyarakat bangsa dan Negara (UU Nomor 20 Tahun 2003, Pasal 1 ayat 1).

Intisari dari pendidikan inklusif adalah hak azasi manusia atas pendidikan sebagai suatu konsekuensi logis dari hak untuk menerima pendidikan yang tidak mendiskriminasikan dengan kecacatan, etnis, agama, bahasa, jenis kelamin, kemampuan dan lain-lain. Tujuan praktis yang ingin dicapai diungkapkan oleh Pramudiana (2017:5) yaitu meliputi tujuan langsung oleh anak, oleh guru, oleh orang tua dan oleh masyarakat. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai oleh anak dalam mengikuti kegiatan belajar dalam inklusi antara lain adalah:

1. Berkembangnya kepercayaan pada diri anak, merasa bangga pada diri sendiri atas prestasi yang diperolehnya.
2. Anak dapat belajar secara mandiri, dengan mencoba memahami dan menerapkan pelajaran yang diperolehnya di sekolah ke dalam kehidupan sehari-hari.
3. Anak mampu berinteraksi secara aktif bersama teman-temannya, guru, sekolah dan masyarakat.
4. Anak dapat belajar untuk menerima adanya perbedaan, dan mampu beradaptasi dalam mengatasi perbedaan.

Suyanto dan Mudjito (2012:5), bahwa ada tiga model pendidikan untuk menggabungkan anak berkebutuhan khusus dengan anak normal dalam satu lingkungan belajar, yakni:

1. *Mainstream*, adalah sistem pendidikan yang menempatkan anak-anak berkebutuhan khusus di sekolah umum, mengikuti kurikulum akademis yang berlaku, dan guru juga tidak harus melakukan adaptasi kurikulum. Diikuti oleh anak-anak yang sakit namun tidak berdampak pada kemampuan kognisinya.
2. *Integrasi* adalah menempatkan anak-anak berkebutuhan khusus dalam kelas anak-anak normal, dimana mereka mengikuti pelajaran-pelajaran yang dapat mereka ikuti dari gurunya. Sedangkan untuk mata pelajaran akademis lainnya anak-anak berkebutuhan khusus itu memperoleh pengganti di kelas yang berbeda dan terpisah. Penempatan integrasi itu tidak sama dengan integrasi

pengajaran dan integrasi sosial, karena tergantung pada dukungan yang diberikan sekolah.

3. Inklusi, adalah sistem penyelenggaraan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan atau pembelajaran dalam lingkungan pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik pada umumnya (Permendiknas No. 70 Tahun 2009).

Marthan (2007: 152), karakteristik pendidikan inklusif tergabung dalam beberapa hal seperti hubungan, kemampuan, pengaturan tempat duduk, materi belajar, sumber dan evaluasi yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Hubungan ramah dan hangat, contoh untuk anak tuna rungu: guru selalu berada di dekatnya dengan wajah terarah pada anak dan tersenyum. Pendamping kelas (orang tua) memuji anak tuna rungu dan membantu lainnya.
2. Kemampuan guru, peserta didik dengan latar belakang dan kemampuan yang berbeda serta orang tua sebagai pendamping.
3. Pengaturan tempat duduk, pengaturan tempat duduk yang bervariasi seperti, duduk berkelompok di lantai membentuk lingkaran atau duduk di bangku bersama-sama sehingga mereka dapat melihat satu sama lain.
4. Materi belajar berbagai bahan yang bervariasi untuk semua mata pelajaran, contoh pembelajaran matematika disampaikan melalui kegiatan yang lebih menarik, menantang dan menyenangkan melalui bermain peran menggunakan poster dan wayang untuk pelajaran bahasa.

5. Sumber guru menyusun rencana harian dengan melibatkan anak, contoh meminta anak membawa media belajar yang murah dan mudah didapat ke dalam kelas untuk dimanfaatkan dalam pelajaran tertentu.
6. Evaluasi penilaian, observasi, portofolio yakni karya anak dalam kurun waktu tertentu dikumpulkan dan dinilai.

2.4. Dukungan Sekolah Luar Biasa (SLB)

Berdasarkan buku Pedoman Pemberdayaan Sekolah Luar Biasa Dalam Implementasi Pendidikan Inklusif Sumatera Utara (2015), disebutkan bahwa dalam rangka mendukung keberhasilan implementasi pendidikan inklusif, perlu adanya peran serta dari Sekolah Luar Biasa (SLB). Tugas dan fungsi SLB dalam mendukung pendidikan inklusif mencakup 2 arah yaitu (1) fungsi internal ke dalam seperti menyelenggarakan layanan pendidikan kepada anak berkebutuhan khusus, dan (2) fungsi eksternal ke luar seperti memberi dukungan dan bantuan kepada sekolah inklusif dalam menjalankan tugasnya memberi layanan pendidikan kepada anak berkebutuhan khusus.

Tugas dan Fungsi SLB dalam mendukung implementasi pendidikan inklusif di Sumatera Utara lebih jelasnya adalah sebagai berikut:

- a. Pusat informasi layanan pendidikan anak berkebutuhan khusus
- b. Pro aktif dalam mendorong dan mengembangkan pelaksanaan pendidikan inklusif
- c. Memberikan dukungan kepada sekolah-sekolah swasta atau negeri dalam melaksanakan pendidikan inklusif, berupa bantuan tenaga kependidikan,

fasilitas dan juga dalam bentuk kolaborasi sistem layanan pendidikan anak berkebutuhan khusus

- d. Menjadi *homebase* guru pendidikan khusus (GPK)
- e. Pusat inovasi dalam bidang pendidikan khusus, termasuk di dalamnya pendidikan inklusif
- f. Peneliti dan pengembang pendidikan inklusif
- g. Memberikan layanan advokasi, konsultasi, asistensi, pendampingan, dan asesmen
- h. Menyediakan berbagai media pembelajaran khusus anak berkebutuhan khusus.

Berdasarkan tugas dan fungsi dari Sekolah Luar Biasa tersebut, maka diharapkan setiap SLB yang telah ditunjuk oleh Dinas Pendidikan Sumatera Utara siap untuk bertanggung jawab dan mendukung sekolah-sekolah reguler yang telah ditunjuk dalam rangka penyelenggaraan pendidikan inklusif bagi anak-anak yang berkebutuhan khusus di wilayah Sumatera Utara.

2.5. Penelitian Terdahulu

- a. Penelitian Kulish, etc (2016)

Konsepsi perkembangan inklusif pendidikan dikembangkan yang bertujuan untuk memecahkan isu penting untuk memastikan hak setara pendidikan untuk anak-anak kebutuhan khusus. Pelaksanaan pendidikan inklusif ini dilakukan di daerah Ukraina yang ditandai dengan

penyelenggaraannya di sekolah-sekolah nasional dan menunjukkan keterlibatan Negara secara maksimal.

b. Penelitian Behdioglu dan Sener (2014)

Membandingkan persepsi dan harapan orang tua tentang kualitas pelayanan pendidikan khusus bagi siswa cacat untuk mendapatkan layanan pendidikan. Kualitas pelayanan pendidikan ini diukur melalui nilai servqual.

c. Penelitian Yu (2011)

Implementasi kebijakan pendidikan bagi anak-anak cacat di China yang diintegrasikan dengan kebijakan pendidikan umum. Kebijakan pendidikan inklusif ini juga dikaitkan dengan budaya daerah sehingga menghasilkan kompetensi yang profesional bagi guru.

d. Penelitian Ellitt (2014)

Implikasi kebijakan pendidikan dan program yang melayani keluarga dengan anak-anak cacat intelektual. Hasil dari program tersebut dapat menunjukkan sifat dan waktu yang cocok dalam memberikan layanan pendidikan kepada anak-anak dengan kecacatan intelektual yang membutuhkan perawatan komprehensif.

e. Penelitian Crawson dan Brandes (2010)

Aplikasi pendidikan inklusif di kelas regular untuk memprediksi kecemasan bagi setiap anggota masyarakat yang menjadi peserta dalam penyelenggaraan pendidikan bagi ABK. Perlunya tindakan kontak antara

anak normal dengan ABK yang berorientasi terhadap dominasi sosial, konservatisme ekonomi.

f. Penelitian Donnelly dan Watkins (2010)

Kebijakan pendidikan inklusif merupakan perubahan yang dilakukan setiap Negara di seluruh dunia. Tujuannya untuk mengembangkan pendidikan inklusif secara merata sehingga warga Negara yang sangat membutuhkan pelayanan pendidikan ini dapat juga meningkatkan kesejahteraannya melalui pengembangan bakat.

g. Penelitian Yang dan Rusli (2012)

Kebijakan pendidikan inklusif dapat menghasilkan pengembangan karakter, mengembangkan anak-anak menjadi individu yang lebih menerima, toleran, dan simpatik bagi anak-anak normal sehingga dapat lebih memahami perbedaan melalui nilai-nilai positif.

h. Penelitian Prastiyono (2013)

Implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Sekolah Galuh Handayani belum optimal atau belum sesuai dengan harapan masyarakat. Penyebab ketidak optimalan disebabkan oleh aktor implementor yang kurang mampu menjabarkan isi kebijakan dan kurang memahami menyelenggarakan pendidikan inklusif.

i. Penelitian Pramudiana (2017)

Keterlibatan semua pihak dalam penyelenggaraan layanan pendidikan inklusif menjadi suatu hal yang harus diperhatikan karena merupakan salah satu faktor terpenting dalam mewujudkan keberhasilan program

pendidikan inklusif bagi anak kebutuhan khusus. Keberhasilan kebijakan ini juga harus didukung oleh sarana dan prasarana, kondisi geografis, dan kondisi keuangan.

j. Penelitian Sulistyadi (2014)

Pelaksanaan pendidikan inklusif di Sidoarjo tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan sesuai dengan kebijakan yang berlaku. Kebijakan pendidikan inklusif ini dilaksanakan dengan pembentukan kelompok kerja inklusif sebagai koordinator dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif di Sidoarjo. Kelompok kerja ini juga dibantu oleh guru pendamping khusus (GPK) untuk memberikan pendidikan inklusif bagi anak kebutuhan khusus (ABK). Namun, kegiatan ini juga tidak dapat terlaksana dengan baik dikarenakan minimnya sarana dan prasarana dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan inklusif.

k. Penelitian Nurani, dkk (2015)

Penyelenggaraan pendidikan inklusif dibutuhkan tingkat responsivitas yang tinggi dari pemerintah dalam melaksanakan layanan pendidikan inklusif. Dalam penelitian ini menggambarkan kepekaan dan kemampuan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif dalam perspektif *new public service*.

l. Penelitian Zaini Sudarto (2016)

Pembinaan penyelenggaraan pendidikan inklusif tepat berada di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Surabaya. Sehingga letak program pendidikan inklusif dinilai sudah tepat dan efektif. Sumber daya yang

dialokasikan dalam pelaksanaan Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif yaitu sumber daya manusia dan non-manusia. Dalam pelaksanaan implementasi program pendidikan inklusif di Surabaya mengalami kendala dari segi sumber daya manusia, yaitu kurangnya guru pendidik khusus, tidak tersedianya tenaga Bimbingan Konseling, serta tidak tersedianya tenaga terapis.

m. Penelitian Dahniar Harahap dan Nina Hastina (2017)

Penyelenggara inklusif di Provinsi Sumatera Utara khususnya di kota Medan agar terus dapat menyelenggarakan pendidikan inklusif dan untuk sekolah yang belum menyelenggarakan pendidikan inklusif agar dapat menyelenggarakan pendidikan inklusif serta untuk kebijakan pemerintah dapat mendukung baik moril maupun materil.

n. Penelitian Erni Murniarti dan Nouf Zahrah Anastasia (2016)

Konsep pendidikan inklusif dapat menjadi jembatan untuk mewujudkan pendidikan untuk semua (education for all), tanpa ada seorangpun yang tertinggal dari layanan sistem pendidikan

o. Penelitian Ishartiwi (2010)

Pendidikan inklusif sebagai suatu sistem layanan ABK menyatu dalam layanan pendidikan formal. Konsep ini menunjukkan hanya ada satu sistem pembelajaran dalam sekolah inklusif, tetapi mampu mengakomodasi perbedaan kebutuhan belajar setiap individu. Dalam Sistem persekolahan Nasional yang selama ini masih cenderung

menerapkan layanan pembelajaran dengan “model ketuntasan hasil belajar bersama” melalui bentuk belajar klasikal berdampak kurang memberikan kefleksibelan penerapan pendidikan inklusif, terutama bagi ABK dengan kondisi kemampuan mental rendah. Di sisi lain dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif memerlukan layanan pembelajaran sebanyak variasi kondisi ABK. Variasi layanan tersebut perlu diikuti dengan dukungan sumber daya sarana belajar dan sumber daya pendidik serta warga sekolah yang mampu memberikan layanan ABK.

p. Penelitian Dwi Sartica dan Bambang Ismanto (2016)

Dari segi context, pelaksanaan program PI di Kota Palangka Raya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan yang belum terpenuhi, yaitu permintaan orang tua ABK untuk menyekolahkan anak mereka di sekolah reguler. Dari segi input, pelaksanaan program PI di ketiga sekolah sudah menunjukkan bahwa ketersediaan sarpras umum sudah memenuhi kebutuhan semua siswa walau ketersediaan sarpras khusus bagi ABK belum memadai. Pelaksanaan program PI juga sudah cukup dibiayai baik dari alokasi pendidikan inklusif, beasiswa khusus, maupun APBD. Namun ketiga sekolah belum memiliki GPK sehingga ABK ditangani oleh guru umum/reguler.

q. Istiningsih (2005)

Pendidikan inklusi di Sekolah Dasar Negeri Klego 1 Boyolali cukup bagus. Tujuan yang ingin dicapai cukup idial, hal itu tercermin dalam manajemen rekrutmen/identifikasi anak yang dilakukan oleh para guru dan

para pembimbing khusus bagi anak yang membutuhkan pelayanan khusus telah memperoleh hasil yang cukup bagus, manajemen kurikulum yang memadukan kurikulum reguler yang disesuaikan dengan mempertimbangkan kondisi anak yang memerlukan pelayanan khusus, manajemen sumber dana yang mencakup APBN, subsidi propinsi, subsidi kabupaten dan subsidi khusus pendidikan inklusi, manajemen pengadaan dan pembinaan tenaga kependidikan yang terdiri dari guru kelas biasa/reguler dan guru pembimbing khusus bagi anak yang memerlukan pelayanan pendidikan khusus yang tetap mengutamakan pembinaan profesi dan pembinaan karir, manajemen pengelolaan sarana prasarana yang mencakup sarana umum dan sarana khusus bagi anak yang memerlukan pelayanan khusus, manajemen kegiatan belajar mengajar /perangkat KBM yang mencakup pembelajaran umum seperti halnya sekolah reguler yang dipadukan pembelajaran khusus bagi anak yang memerlukan pelayanan pendidikan khusus, serta manajemen pemberdayaan masyarakat yang dilakukan secara optimal sehingga diperoleh sinergi kerjasama yang baik antara pihak sekolah dengan masyarakat.

r. Nurul Kusuma Dewi (2017)

Penerapan program pendidikan inklusi di Labschool Rumah Citta dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya pada anak berkebutuhan khusus (ABK) dan anak normal untuk saling berinteraksi. Aspek perkembangan anak akan saling terstimulasi dengan

adanya tutor sebaya dan penanaman nilai karakter dengan pembiasaan dalam pembelajaran.

s. Abdul Rahim (2017)

Persoalan kurikulum di Sekolah yang Ramah merupakan tantangan terbesar bagi guruguru dan sekolah-sekolah dalam mempertahankan keikutsertaan dan memaksimalkan partisipasi semua anak. Penyesuaian kurikulum bukanlah tentang penurunan standar persyaratan ataupun membuat latihan menjadi lebih mudah bagi murid-murid yang mempunyai keterbatasan atau berkebutuhan khusus. Tetapi adaptasi kurikulum ini untuk memenuhi keanekaragaman, membutuhkan perencanaan dan persiapan yang matang oleh guru-guru dan bekerjasama dengan murid-murid, orang tua, rekanrekan guru, dan staf.

t. Widya Indriyani (2017)

Proses penerapan di SD Taman Muda Ibu Pawiyatan di bagi menjadi tiga aspek yaitu tenaga pendidik kependidikan, kurikulum dan sarana prasarana. Tenaga pendidik kependidikan di SD Taman Muda Ibu pawiyatan hanya mempunyai lima belas shadow pribadi, dua orang GPK satu GPK sekolah dan satunya lagi merupakan guru kunjung yang hanya datang dua kali seminggu, sekolah belum berkerja sama dengan psikolog, dokter ataupun terapis. Kurikulum yang digunakan untuk anak berkebutuhan khusus dan anak reguler disamakan yaitu menggunakan kurikulum 2013. Sekolah tidak menyusun silabus, RPP dan PPI khusus untuk masing-masing anak berkebutuhan khusus. Sekolah melakukan

pembelajaran menggunakan model pull out untuk siswa yang mengalami kesulitan. Sarana dan prasaran disekolah masih minim sekolah tidak memiliki pegangan ditembok untuk memudahkan mobilitas ABK, jalan blok untuk tunanetra, tidak adanya ruang khusus untuk pengelola inklusidan tidak adanya ruang sumber.

2.8. Critical Review

Tabel 2.2. Matriks Critical Review

No	Nama/Judul	Makalah yang Diteliti	Metode	Hasil/Temuan	Perbedaan Dengan Penelitian Ini
1.	Anatoliy N Kulish, et.al <i>Implementation and Administrative Framework of the Inclusive Education in The Context of The Eurofean Integration Process.</i> 2016	Untuk mengetahui pemecahan masalah tentang hak kesetaraan pendidikan bagi anak-anak kebutuhan khusus	Studi Kasus	Mengembangkan hak kesetaraan pendidikan bagi anak kebutuhan khusus dibutuhkan peranan penting pemerintah atau keterlibatan pemerintah secara maksimal dan menghasilkan karakteristik dalam memberikan tindakan pendidikan bagi anak kebutuhan khusus	Untuk mengetahui penyelenggaraan pendidikan inklusif bagi anak berkebutuhan khusus dan sistem dukungan SLB sebagai pendamping sekolah Reguler
2	Sema Behdioglu, and Habibe Yelda Sener <i>Improving Service Quality in Special Education Institutions: Servqual Scale</i> 2014	Untuk mengetahui persepsi dan harapan orang tua tentang kualitas layanan pendidikan khusus institusi bagi anak kebutuhan khusus	Kuantitatif dengan skala servqual dan analisis t-test	Bahwa terdapat nilai servqual negative antara persepsi dan harapan orang tua tentang kualitas layanan pendidikan bagi anak kebutuhan khusus	Mendesripsikan prosedur dan mekanisme dalam memberikan pelayanan pendidikan khususnya bagi anak kebutuhan khusus di sekolah reguler yang ditunjuk oleh pemerintah
3	Lizhong Yu, et.al	Untuk memberikan	Analisis	Pelaksanaan kebijakan	Peningkatan sumber daya

	<i>Issues of Teacher Education and Inclusion in China</i> 2011	penyertaan tentang pendidikan melalui konsep inklusif yang bertujuan untuk pengembangan kebijakan pendidikan inklusif	Kebijakan	pendidikan melalui konsep inklusif berkaitan juga dengan budaya perilaku guru karena bertujuan untuk mengembangkan kompetensi guru sehingga dapat mengembangkan profesionalisme dan mewujudkan pendidikan inklusif berkualitas tinggi	dalam pengembangan pendidikan inklusif di sekolah reguler yang melayani khusus bagi anak berkebutuhan khusus
4	Timothy Elliot, et.al <i>Medical Personal Care Service For Children With Intellectual Disabilities: What Assistance Is Provided? When Is Assistance Provided?</i> 2014	Untuk mengidentifikasi penilaian yang komprehensif untuk memenuhi kebutuhan anak, kebutuhan khusus dengan sistem layanan intelektual	Kuantitatif dengan analisis data sekunder	Adanya perbedaan dalam pola pemberian pelayanan intelektual dalam pendidikan inklusif yang akhirnya berimplikasi pada kualitas layanan	Mendeskripsikan koordinasi yang dilakukan oleh pemerintah kepada setiap sekolah reguler yang melaksanakan kebijakan dan program pendidikan inklusif sebagai pemerataan pemberian pendidikan bagi masyarakat khususnya anak kebutuhan khusus.
5	Michael Crawson and Joyce Brandes <i>Predicting Community Opposition to</i>	Untuk mengetahui pola dan sikap masyarakat dalam penyeteraan pendidikan di sekolah reguler melalui	Kuantitatif dengan SDO Skala	Adanya struktur permodelan dalam pelaksanaan kebijakan dan program pendidikan inklusif di sekolah reguler baik yang penolakan dan penerimaan terhadap anak kebutuhan khusus	Mengembangkan pelayanan pendidikan inklusif pada sekolah reguler yang ditunjuk oleh pemerintah sebagai wujud nyata pelaksanaan

	<i>Inclusion in Schools: The Role of Social Dominance, Contact, Intergroup Anxiety, and Economic Conservation</i> 2010	program pendidikan inklusif			kebijakan tentang pendidikan inklusif
6	Verity Donnelly and Amanda Watkins <i>Teacher Education For Inclusion In Europe</i> 2010	Untuk melaksanakan konsep kebijakan pendidikan inklusif sebagai bukti pengembangan pendidikan kebutuhan khusus di dalam sistem pendidikan	Penelitian survey	Terdapat peluang dan tantangan dalam pelaksanaan kebijakan pendidikan kebutuhan khusus yang berkaitan dengan kemampuan guru sebagai daya utama dalam pendidikan inklusif	Pengembangan pendidikan inklusif pada sekolah regular melalui konsep pelayanan public yang bertujuan untuk mengembangkan pemerataan pendidikan
7	Chien Hui Yang, and Enniati Rusli <i>Teacher Training In Using Effective Strategies For Preschool Children With Disabilities In Inclusive Classrooms</i> 2012	Untuk menjembatani kesenjangan dalam pengembangan pendidikan inklusif pada sekolah regular	Penelitian survey	Pengembangan pendidikan inklusif dilakukan dengan strategi melalui penerapan teori dan praktek di dalam kelas pendidikan umum	Pelaksanaan kebijakan tentang pendidikan inklusif yang dilaksanakan pada sekolah regular
8	Prastiyono	Untuk mengetahui	Penelitian	Pelaksanaan kebijakan	Pelaksanaan kebijakan

	<i>Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusif (Studi di Sekolah Galuh Handayani Surabaya)</i> 2013	implementasi kebijakan pendidikan inklusif dan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pendidikan inklusif dalam mewujudkan mutu pendidikan	kualitatif	pendidikan inklusif belum optimal di sekolah Galuh Handayani Surabaya yang disebabkan oleh kebijakan sekolah, proses pembelajaran serta kondisi guru belum mampu untuk melakukan penyiapan pendidikan bagi anak kebutuhan khusus	pendidikan inklusif di Sumatera Utara ini dilihat dari sudut pandang pelayanan public yang diselenggarakan oleh sekolah reguler yang ditunjuk pemerintah daerah.
9	Ika Devy Pramudiana, <i>Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusif Untuk ABK di Surabaya</i> 2017	Untuk mengimplementasikan kebijakan pendidikan inklusif di Surabaya dan kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan dalam mewujudkan mutu pendidikan	Penelitian kualitatif	Belum adanya tindak lanjut dari pemerintah Surabaya dalam mengimplementasikan pendidikan inklusif karena belum adanya peraturan-peraturan atau pedoman teknis yang diwujudkan dengan serangkaian kegiatan yang dapat mendukung implementasi pendidikan inklusif di sekolah reguler yang telah ditunjuk untuk menyelenggarakan pendidikan inklusif	Pelaksanaan kebijakan pendidikan inklusif di Sumatera Utara ini dilihat dari sudut pandang pelayanan public yang diselenggarakan oleh sekolah reguler yang ditunjuk pemerintah daerah yang tidak terlepas dari fungsi koordinasi yang dimiliki oleh pemerintah dalam menjalankan program pendidikan inklusif
10	Hery Kurnnia sulistyadi	Untuk mengetahui implementasi	Penelitian Kualitatif	Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pendidikan	Pelaksanaan kebijakan pendidikan inklusif di

	<p>Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Layanan Pendidikan Inklusif di Kabupaten Sidoarjo</p> <p>2014</p>	<p>kebijakan penyelenggaraan layanan pendidikan inklusif dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut di Kabupaten Sidoarjo</p>		<p>inklusif di Kabupaten Sidoarjo telah terlaksana sebagaimana yang diharapkan, dan keberadaan sekolah reguler yang ditunjuk sebagai penyelenggara telah mampu memberikan alternative layanan pendidikan khusus bagi para penyandang difabilitas</p>	<p>Sumatera Utara ini dilihat dari sudut pandang pelayanan public yang diselenggarakan oleh sekolah reguler yang ditunjuk pemerintah daerah.</p>
11	<p>Apdita Suci Nurani, dkk</p> <p>Responsivitas Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif dalam Perspektif New Public Service</p> <p>2015</p>	<p>Untuk memberikan gambaran tentang kepekaan dan kemampuan pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif dalam perspektif <i>new public service</i></p>	<p>Penelitian kualitatif dan analisis Straus dan Corbin</p>	<p>Kepekaan pemerintah dilihat melalui lima prinsip: (1) akses, hal ini diwujudkan dengan adanya sekolah yang menyelenggarakan pendidikan inklusif. (2) pilihan, kepekaan pemerintah Kota Surakarta telah dibuktikan dengan memberikan pilihan-pilihan kepada ABK dalam bidang oendidikan. (3) informasi, kurangnya komitmen dari komponen sekolah terhadap pendidikan inklusif mengakibatkan tidak semua sekolah terang-terangan menyatakan mereka sekolah penyelenggara pendidikan inklusif. (4) perbaikan-perbaikan selalu dilakukan</p>	<p>Pelaksanaan kebijakan pendidikan inklusif di Sumater utara ini dilihat dari sudut pandang pelayanan publik yang diselenggarakan oleh sekolah reguler yang ditunjuk pemerintah daerah, yang juga dilihat dari prosedur dan mekanisme dalam pemberian pelayanan pendidikan inklusif di sekolah reguler.</p>

				<p>dengan memberikan form evaluasi untuk tiap sekolah penyelenggara pendidikan inklusif. (5) keterwakilan, terlihat dengan adanya wawancara kepada orang tua siswa ketika akan masuk ke sekolah umum. Kepekaan perlu dihubungkan dengan perspektif <i>new public service</i> agar menghasilkan pelayanan yang maksimal. Sedangkan kemampuan dilihat melalui keberhasilan pemerintah dalam membuat regulasi mengenai penyelenggaraan pendidikan inklusif. Responsivitas pemerintah dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif telah dibuktikan dengan adanya peraturan daerah tentang perlindungan anak dan keputusan kepala dinas tentang penetapan sekolah penyelenggara pendidikan inklusif.</p>	
12	Zaini Sudarto	untuk mendeskripsikan	Penelitian kualitatif	ditinjau dari variabel isi kebijakan dari Peraturan	Pengembangan pendidikan inklusif pada

	<p>Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif</p> <p>2016</p>	<p>implementasi kebijakan Pemerintah tentang pendidikan inklusif di jenjang Sekolah Dasar dan jenjang Sekolah Menengah Pertama. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian pada pelaksanaan atau implementasi penyelenggaraan pendidikan inklusif dengan menggunakan teori Merile S. Grindle,</p>		<p>Gubernur Jawa Timur Nomor 6 Tahun 2011 telah memenuhi semua kepentingan peserta didik Anak Berkebutuhan Khusus. Adanya program penyelenggaraan Pendidikan Inklusif manfaatnya dirasakan oleh semua orang tua anak berkebutuhan khusus, target perubahan dari Peraturan Gubernur Jawa Timur perlu ditingkatkan terutama pada segi implementor kebijakan, sumber daya manusia untuk Tenaga Guru Pendidik Khusus, tenaga Bimbingan Konseling (BK), dan tenaga terapis yang belum belum dialokasikan.</p>	<p>sekolah regular khususnya SMA sederajat melalui konsep pelayanan public yang bertujuan untuk mengembangkan pemerataan pendidikan</p>
13	<p>Dahniar Harahap dan Nina Hastina</p> <p>Implementasi Pendidikan Inklusif Sdn No. 067261 Medan Marelan</p>	<p>Untuk mengetahui keberadaan Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) di Sekolah Dasar (SD) penyelenggara pendidikan inklusif di Kota Medan Sumatera</p>	<p>Penelitian kuantitatif</p>	<p>penyelenggara inklusif di Provinsi Sumatera Utara khususnya di kota Medan agar terus dapat menyelenggarakan pendidikan inklusif dan untuk sekolah yang belum menyelenggarakan pendidikan inklusif agar dapat</p>	<p>Pengembangan pendidikan inklusif pada sekolah regular khususnya SMA sederajat melalui konsep pelayanan public yang bertujuan untuk mengembangkan</p>

	2017	Utara. Untuk mengetahui implementasi pendidikan inklusif sekolah dasar di Kota Medan Sumatera Utara. Untuk mengetahui kendala dalam implementasi pendidikan inklusif di Kota Medan Sumatera Utara.		menyelenggarakan pendidikan inklusif serta untuk kebijakan pemerintah dapat mendukung baik moril maupun materil.	pemerataan pendidikan
14	Erni Murniati dan Nouf Zahrah Anastasia <i>Pendidikan Inklusif Di Tingkat Sekolah Dasar: Konsep, Implementasi, Dan Strategi</i> 2016	untuk memaparkan konsep, bagaimana implementasi dan strategi yang dapat dilakukan dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif.	Penelitian Kualitatif	konsep pendidikan inklusif dapat menjadi jembatan untuk mewujudkan pendidikan untuk semua (education for all), tanpa ada seorangpun yang tertinggal dari layanan sistem pendidikan	Pengembangan pendidikan inklusif pada sekolah regular khususnya SMA sederajat melalui konsep pelayanan public yang bertujuan untuk mengembangkan pemerataan pendidikan
15	Ishartiwi <i>Iplementasi Pendidikan Inklusif Bagi Anak Berkebutuhan Khusus</i>	Memberikan gambaran awal tentang langkah penataan input pendidikan, pengembangan	Penelitian Kualitatif	Pendidikan inklusif sebagai suatu sistem layanan ABK menyatu dalam layanan pendidikan formal. Konsep ini menunjukkan hanya ada satu sistem pembelajaran dalam	Pengembangan pendidikan inklusif pada sekolah regular khususnya SMA sederajat melalui konsep pelayanan public yang

	<i>Dalam Sistem Persekolahan Nasional</i> 2010	program layanan dan sistem evaluasi hasil belajar.		sekolah inklusif, tetapi mampu mengakomodasi perbedaan kebutuhan belajar setiap individu. Dalam Sistem persekolahan Nasional yang selama ini masih cenderung menerapkan layanan pembelajaran dengan “model ketuntasan hasil belajar bersama” melalui bentuk belajar klasikal berdampak kurang memberikan kefleksibelan penerapan pendidikan inklusif, terutama bagi ABK dengan kondisi kemampuan mental rendah. Di sisi lain dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif memerlukan layanan pembelajaran sebanyak variasi kondisi ABK. Variasi layanan tersebut perlu diikuti dengan dukungan sumber daya sarana belajar dan sumber daya pendidik serta warga sekolah yang mampu memberikan layanan ABK.	bertujuan untuk mengembangkan pemerataan pendidikan
16	Dwi Sartica dan Bambang Ismanto	Untuk melihat penyelenggaraan	Penelitian Kualitatif	Dari segi context, pelaksanaan program PI di Kota Palangka	Pelaksanaan kebijakan pendidikan inklusif di

	<p><i>Evaluasi Penyelenggaraan Program Pendidikan Inklusif Di Kota Palangka Raya</i></p> <p>2016</p>	<p>program pendidikan inklusif di kota Palangka Raya Dan dievaluasi dengan menggunakan model CIPP.</p>		<p>Raya dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan yang belum terpenuhi, yaitu permintaan orang tua ABK untuk menyekolahkan anak mereka di sekolah reguler. Dari segi input, pelaksanaan program PI di ketiga sekolah sudah menunjukkan bahwa ketersediaan sarpras umum sudah memenuhi kebutuhan semua siswa walau ketersediaan sarpras khusus bagi ABK belum memadai. Pelaksanaan program PI juga sudah cukup dibiayai baik dari alokasi pendidikan inklusif, beasiswa khusus, maupun APBD. Namun ketiga sekolah belum memiliki GPK sehingga ABK ditangani oleh guru umum/reguler.</p>	<p>Sumater utara ini dilihat dari sudut pandang pelayanan publik yang diselenggarakan oleh sekolah reguler yang ditunjuk pemerintah daerah, yang juga dilihat dari prosedur dan mekanisme dalam pemberian pelayanan pendidikan inklusif di sekolah reguler.</p>
17	<p>Istiningasih</p> <p><i>Manajemen Pendidikan Inklusi Di Sekolah Dasar Negeri Klego 1 Kabupaten</i></p>	<p>untuk memperoleh gambaran tentang manajemen rekrutmen/identifikasi anak, manajemen kurikulum pada</p>	<p>Penelitian Kualitatif</p>	<p>Pendidikan inklusi di Sekolah Dasar Negeri Klego 1 Boyolali cukup bagus. Tujuan yang ingin dicapai cukup idial, hal itu tercermin dalam manajemen rekrutmen/identifikasi anak</p>	<p>Pengembangan pendidikan inklusif pada sekolah reguler khususnya SMA sederajat melalui konsep pelayanan public yang</p>

	<p>Boyolali 2005</p>	<p>pendidikan inklusi, manajemen sumber dana, manajemen pengadaan dan pembinaan tenaga kependidikan, manajemen pengelolaan sarana prasarana, manajemen kegiatan belajar mengajar /perangkat KBM, manajemen pemberdayaan masyarakat pada pendidikan inklusi.</p>	<p>yang dilakukan oleh para guru dan para pembimbing khusus bagi anak yang membutuhkan pelayanan khusus telah memperoleh hasil yang cukup bagus, manajemen kurikulum yang memadukan kurikulum reguler yang disesuaikan dengan mempertimbangkan kondisi anak yang memerlukan pelayanan khusus, manajemen sumber dana yang mencakup APBN, subsidi propinsi, subsidi kabupaten dan subsidi khusus pendidikan inklusi, manajemen pengadaan dan pembinaan tenaga kependidikan yang terdiri dari guru kelas biasa/reguler dan guru pembimbing khusus bagi anak yang memerlukan pelayanan pendidikan khusus yang tetap mengutamakan pembinaan profesi dan pembinaan karir, manajemen pengelolaan sarana prasarana yang mencakup sarana umum dan sarana khusus bagi anak yang memerlukan pelayanan</p>	<p>bertujuan untuk mengembangkan pemerataan pendidikan</p>
--	---------------------------------	---	--	--

				<p>husus, manajemen kegiatan belajar mengajar /perangkat KBM yang mencakup pembelajaran umum seperti halnya sekolah reguler yang dipadukan pembelajaran khusus bagi anak yang memerlukan pelayan pendidikan khusus, serta manajemen pemberdayaan masyarakat yang dilakukn secara optimal sehingga diperoleh sinergi kerjasama yang baik antara pihak sekolah dengan masyarakat.</p>	
18	<p>Nurul Kusuma Dewi</p> <p><i>Manfaat Program Pendidikan Inklusi Untuk Aud 2017</i></p>	<p>Untuk mengetahui manfaat penerapan program pendidikan inklusi untuk anak usia dini. Penelitian dilaksanakan di Labschool Rumah Citta Yogyakarta pada bulan April-Juni 2016.</p>	<p>Penelitian Kualitatif</p>	<p>Penerapan program pendidikan inklusi di Labschool Rumah Citta dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya pada anak berkebutuhan khusus (ABK) dan anak normal untuk saling berinteraksi. Aspek perkembangan anak akan saling terstimulasi dengan adanya tutor sebaya dan penanman nilai karakter dengan pembiasaan dalam pembelajaran.</p>	<p>Pengembangan pendidikan inklusif pada sekolah regular khususnya SMA sederajat melalui konsep pelayanan public yang bertujuan untuk mengembangkan pemerataan pendidikan</p>
19	<p>Abdul Rahim</p>		<p>Penelitian</p>	<p>Persoalan kurikulum di Sekolah</p>	<p>Pengembangan</p>

	<p><i>Pendidikan Inklusif Sebagai Strategi Dalam Mewujudkan Pendidikan Untuk Semua</i></p> <p>2016</p>		Kualitatif	<p>yang Ramah merupakan tantangan terbesar bagi guruguru dan sekolah-sekolah dalam mempertahankan keikutsertaan dan memaksimalkan partisipasi semua anak. Penyesuaian kurikulum bukanlah tentang penurunan standar persyaratan ataupun membuat latihan menjadi lebih mudah bagi murid-murid yang mempunyai keterbatasan atau berkebutuhan khusus. Tetapi adaptasi kurikulum ini untuk memenuhi keanekaragaman, membutuhkan perencanaan dan persiapan yang matang oleh guru-guru dan bekerjasama dengan murid-murid, orang tua, rekanrekan guru, dan staf.</p>	<p>pendidikan inklusif pada sekolah regular khususnya SMA sederajat melalui konsep pelayanan public yang bertujuan untuk mengembangkan pemerataan pendidikan</p>
20	<p>Winda Andriyani</p> <p><i>Implementasi Pendidikan Inklusif Di Sekolah Dasar Taman Muda Ibu</i></p>	<p>Memperoleh informasi tentang evaluasi pendidikan inklusi di SD Taman Muda Ibu Pawiyatan.</p>	<p>penelitian deskriptif analitik</p>	<p>Proses penerapan di SD Taman Muda Ibu Pawiyatan di bagi menjadi tiga aspek yaitu tenaga pendidik kependidikan, kurikulum dan sarana</p>	<p>Pengembangan pendidikan inklusif pada sekolah regular khususnya SMA sederajat melalui konsep pelayanan public yang</p>

	<p><i>Pawiyatan Yogyakarta</i></p> <p>2017</p>		<p>prasarana. Tenaga pendidik kependidikan di SD Taman Muda Ibu pawiyatan hanya mempunyai lima belas shadow pribadi, dua orang GPK satu GPK sekolah dan satunya lagi merupakan guru kunjung yang hanya datang dua kali seminggu, sekolah belum berkerja sama dengan psikolog, dokter ataupun terapis. Kurikulum yang digunakan untuk anak berkebutuhan khusus dan anak reguler disamakan yaitu menggunakan kurikulum 2013. Sekolah tidak menyusun silabus, RPP dan PPI khusus untuk masing-masing anak berkebutuhan khusus. Sekolah melakukan pembelajaran menggunakan model pull out untuk siswa yang mengalami kesulitan. Sarana dan prasaran disekolah masih</p>	<p>bertujuan untuk mengembangkan pemerataan pendidikan</p>
--	--	--	---	--

				minim sekolah tidak memiliki pegangan ditembok untuk memudahkan mobilitas ABK, jalan blok untuk tunanetra, tidak adanya ruang khusus untuk pengelola inklusidan tidak adanya ruang sumber.	
--	--	--	--	--	--

2.9. Kerangka Teoritis

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai penelitian, maka diperlukan teori induk (*grand theory*) yang mampu menjelaskan konsep teori tertinggi dari susunan teori yang diprioritaskan untuk memahami aktivitas sosial. Peneliti menganggap Teori implementasi kebijakan sangat tepat untuk membahas tema penelitian ini.

Kebijakan publik merupakan rangkaian keputusan yang mengandung konsekuensi moral yang di dalamnya adanya keterikatan akan kepentingan rakyat banyak dan keterikatan terhadap tanah air atau tempat di mana yang bersangkutan berada. Dan hal ini seyogyanya direfleksikan dalam perilaku aparat sebagai penyelenggara, dan adanya interaksi antara penguasa dengan rakyat. Dengan demikian, maka pertanggungjawaban dari seorang administrator publik adalah mencakup pertanggungjawaban birokratis, pertanggungjawaban legal, pertanggungjawaban ofesional, pertanggungjawaban politis dan pertanggungjawaban religious (Mariana, 2006:15).

Kebijakan itu sendiri adalah keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang berhubungan satu sama lain yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Adapun lingkungan kebijakan adalah keadaan yang melatar belakang atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya sesuatu “isu” (masalah) kebijakan, yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan oleh kebijakan itu sendiri. Dengan demikian, efektivitas suatu kebijakan publik akan dipengaruhi oleh pelaku kebijakan, kebijakan publiknya itu sendiri (level dan isi), dan lingkungan kebijakan (Mariana, 2006:19).

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu dimensi dalam proses kebijakan publik, yang juga sangat menentukan apakah sebuah kebijakan itu bersentuhan dengan kepentingan serta dapat diterima oleh publik. Dalam hal ini, dapat ditekankan bahwa bisa saja dalam tahapan perencanaan atau perumusan formulasi kebijakan dilakukan dengan sebaik-baiknya, tetapi jika pada tahapan implementasinya, tidak diperhatikan Standard Operating Procedures (SOPs), maka apa yang diharapkan dari sebuah produk kebijakan itu. Pada akhirnya pun dipastikan pada tahapan evaluasi kebijakan, akan menghasilkan penilaian bahwa antara formulasi dan implementasi kebijakan tidak seiring sejalan; bahwa implementasi dari kebijakan itu tidak sesuai dengan yang diharapkan; bahkan menjadikan produk kebijakan itu menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri (Kadji, 2015:45).

Implementasi kebijakan merupakan tahapan pembuatan keputusan, seperti halnya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif, dan keluarnya keputusan pengadilan, atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya. Walaupun sebuah kebijakan diambil secara tepat, tetapi kemungkinan kegagalan pun masih bisa terjadi, jika proses implementasinya tidak tepat. Bahkan sebuah kebijakan yang handal sekalipun jika diimplementasikan secara tidak baik dan optimal, maka kebijakan tersebut gagal untuk mencapai tujuan yang ditetapkan para pembuatnya. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa implementasi kebijakan pada substansinya adalah cara yang tepat untuk

melaksanakan agar sebuah kebijakan yang baik dapat mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan (Kadji, 2015:49).

Berdasarkan pandangan di atas teori implementasi kebijakan tentu menjadi penting untuk dilaksanakan. Terkait teori implementasi kebijakan terdapat banyak ahli yang telah merumuskannya. Pandangan tersebut menjadi kerangka pikir bagi peneliti untuk melihat tema dari penelitian ini.

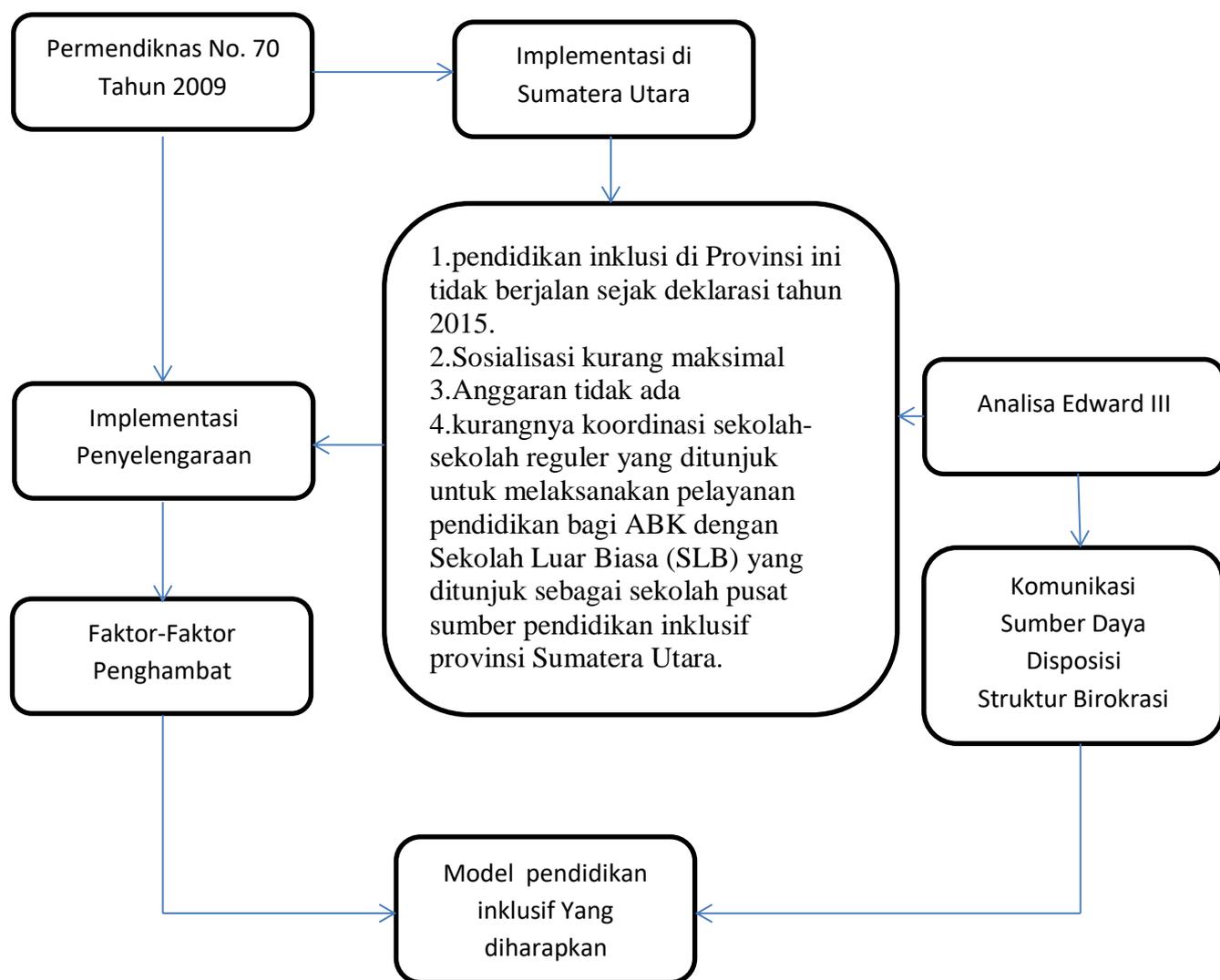
Dalam membahas penelitian ini peneliti memilih menggunakan teori dari George Edwards III. Menurut Edwards III “Kebijakan Publik adalah apa yang pemerintah katakan dan lakukan, atau tidak dilakukan”. Sesungguhnya Kebijakan itu merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah baik yang dilakukan atau tidak dilakukan. Sementara Carl Friedrich mengatakan bahwa: ”Kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan” (Kadji, 2015:9).

Menurut pandangan Edward III implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable (Kadji, 2015:63-70). :

- Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

- Sumberdaya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- Struktur Birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Berangkat dari pemahaman teori implementasi kebijakan menurut George Edwards III, maka kerangka teoritik dalam penelitian ini terlihat melalui gambar berikut :



Pada gambar di atas terlihat dari awal permasalahan Pendidikan Inklusif pada Anak berkebutuhan khusus. Permasalahan tersebut dilihat dari aspek kebijakan Permendiknas. Pembahasan implementasi dilakukan dengan menggunakan teori Edward III, dimana untuk melihat implementasi kebijakan menggunakan keterhubungan antara empat variabel yakni komunikasi, struktur birokrasi, sumberdaya dan disposisi. Keempat variabel tersebut berdasarkan teori,

memiliki keterhubungan satu sama lain sehingga mendapatkan gambaran yang utuh terkait Implementasi Kebijakan pendidikan inklusif pada sekolah regular di Sumatera Utara. Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa, sebaik-baik kebijakan, jika kebijakan itu mempertimbangkan siapa yang menjadi sasaran kebijakan itu sendiri, agar pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut dapat segera memahami dan mencari solusi, jika terjadi permasalahan dalam implementasi sebuah kebijakan. Dengan demikian bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu, yang benar-benar dapat dilakukan dan diimplementasikan untuk memecahkan atau sebagai solusi terhadap public problems.