

## BAB VIII

### TEMUAN PENTING, IMPLIKASI PENELITIAN, DAN PROPOSISI

#### 8.1. Temuan Penting

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.

Berdasarkan deskripsi, analisis serta penelusuran lebih dalam, terdapat beberapa temuan penting terkait penyelenggaraan pendidikan inklusif di Provinsi Sumatera Utara dan kaitannya dengan yang dimaksud zona ketidakpedulian oleh Edward III. Berikut beberapa temuan penting dalam penelitian ini :

- Penyelenggaraan pendidikan inklusif di Provinsi Sumatera Utara tidak berjalan sejak deklarasi tahun 2015. Pihak sekolah yang dijadikan sebagai

pilot projek tidak merasa dilibatkan dalam mekanisme yang seharusnya dalam menjalankan pendidikan inklusif. Pihak sekolah hanya dituntut untuk adil dalam memberikan keadilan belajar atau keadilan untuk menerima anak-anak berkebutuhan khusus. Fakta ini menimbulkan asumsi-asumsi pribadi tentang cara mengajar dan bagaimana menghadapi anak-anak berkebutuhan khusus tanpa ada bimbingan dan bantuan dari ahlinya. Selanjutnya sekolah luar biasa (SLB) ataupun praktisi yang konsen terhadap anak berkebutuhan tidak pernah dilibatkan sebagai tenaga pendukung seperti amanat dalam Permendiknas No. 70 Tahun 2009. Kondisi ini menimbulkan zona ketidakpedulian (*zone of indifference*) seperti yang disampaikan oleh Edward III dimana ada ketidakpedulian terhadap kepentingan anak-anak berkebutuhan khusus sehingga mengelola agar mendapatkan pendidikan yang benar-benar layak seperti anak normal lainnya tidak berjalan di Sumatera Utara. Deklarasi bahkan regulasi-regulasi yang dibuat hanya bersifat protokoler untuk syarat administrasi saja yang nantinya dijadikan bukti bahwa telah dilakukan upaya penanganan dari sisi regulasi. Dengan kata lain, ketika implementasi kebijakan tidak berjalan, maka evaluasinya akan mengarah pada pelaksanaannya yang tidak menjalankan.

- Fakta bahwa regulasi terkait pendidikan inklusif hanya bersifat protokol administrasi semata adalah keberadaan Peraturan Gubernur Provinsi Sumatera Utara No. 29 Tahun 2016 yang kenyataannya telah disahkan namun keberadaannya tidak pernah diketahui oleh pihak sekolah yang menjadi *pilot projek* pendidikan inklusif di Provinsi Sumatera Utara.

Penutupan akses ini berlangsung hingga 2019. Bahkan sosialisasi akan regulasi ini tidak pernah dilakukan hingga kini.

- Terdapat empat faktor penghambat utama pendidikan inklusif di Provinsi Sumatera Utara tidak berjalan yakni faktor sosialisasi regulasi, faktor kepemimpinan, faktor pendampingan dan faktor kewenangan. Berdasarkan pandangan Edward III (1980) keempat faktor ini sebagai bentuk manifestasi dari *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. Upaya mempertahankan kondisi yang ajeg di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara yang sudah memiliki beragam masalah dan pola kerja sendiri yang seolah menolak untuk melaksanakan pendidikan inklusif secara halus. Seperti tidak melakukan sosialisasi kepada pihak sekolah secara langsung dan hanya meletakkan peraturan di JDIH online di tahun yang jauh dari tahun pengesahan adalah upaya agar tidak berjalannya pendidikan inklusif adalah ketidaksiapan sekolah untuk menjalannya dan tidak adanya support dari pusat terhadap hal tersebut. Hal ini juga didukung oleh carut marutnya masalah politik dalam rentang 2015-2020 di Provinsi Sumatera Utara sehingga upaya berjalan pendidikan inklusif tenggelam dari isu dan masalah yang lebih besar seperti korupsi di Sumatera Utara.

## **8.2.Implikasi Penelitian**

Tahap implementasi kebijakan adalah tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan. Kebijakan yang sudah terencana dengan sempurna bila kurang bagus proses implementasinya oleh para pelaksana maka kebijakan itu akan menemui kegagalan. Wahab (2015: 132-133) menjelaskan bahwa menurut sudut pandang teori siklikal (Cyclical Theory) implementasi kebijakan merupakan bagian dari tahapan dalam proses kebijakan berupa bentuk produk hukum, dan aktivitas lanjutan sesudah diberlakukannya produk hukum tersebut. Dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan saling kerja sama antar pemerintah dengan pihak swasta untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan pada tahap sebelumnya guna mencapai tujuan yang ditetapkan.

Ketika kebijakan tidak dijalankan secara baik, maka akan timbul kesenjangan implementasi (implementation gap) yang diartikan sebagai “perbedaan antara hukum yang tertulis dengan prakteknya di lapangan”. George Edward III (1980) menyatakan bahwa jika implementasi kebijakan publik kurang diberi perhatian, maka implementasi tidak efektif sehingga kebijakan itu tidak akan berhasil dijalankan. Untuk menjamin keberhasilan implementasi kebijakan perlu diperhatikan empat hal, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Dalam melihat kebijakan publik, Edward III (1980) melihat empat aspek atau indikator seperti komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi berada pada satu sistem yang saling mempengaruhi. Dengan kata lain kebijakan yang baik akan memiliki komunikasi yang berjalan dengan baik, sumber daya yang cukup dan dibutuhkan dalam proses pengembangan kebijakan, sikap

stakeholder yang mendukung berjalannya sebuah kebijakan, dan struktur birokrasi yang rapi, terstruktur dengan baik. Keempat aspek ini secara simultan membetuk implementasi kebijakan yang baik. Atau dengan kata lain jika satu aspek tidak berjalan dengan baik maka implementasi kebijakannyapun akan bermasalah.

Pendidikan inklusif ramah anak adalah pendidikan yang tidak membedakan kelainan atau kebutuhan khusus peserta didik dalam hal fisik, mental, dan emosional, dan sosial dengan berpijak dengan prinsip persamaan, keadilan, dan hak individu. Ada beberapa persoalan berkaitan dengan substansi isi, seperti adanya segregasi pendidikan khusus dan reguler, adanya ketidaksinkronan peraturan perundangan yang berkaitan, kurangnya guru pembimbing khusus dan keadaan masyarakat yang kurang mendukung dalam hal pelaksanaan pendidikan inklusif ramah anak. Adapun saran dari peneliti untuk pendidikan inklusif yang ramah anak adalah sebagai berikut:

1. Adanya perangkat perundang-undangan dan kebijakan pemerintah, telah mendukung ke arah penyelenggaraan pendidikan inklusif, meskipun peraturan perundangan yang ada masih perlu disempurnakan dan yang lebih penting perlu disosialisasikan.
2. Kendala minimnya sarana penunjang sistem pendidikan inklusif ramah anak, sebagai saran untuk pemerintah memperhatikan sarana dan prasarana bagi anak inklusi.
3. Pejabat berwenang perlu mencanangkan kurikulum yang mengakomodasi pendidikan inklusi ramah anak.

Dalam konteks implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Sumatera Utara secara umum tidak berjalan dengan baik. Hal ini dilihat dari aspek

mekanisme penyelenggaraan, penggunaan tenaga pendamping dari SLB dan pelayanan pendidikan inklusif yang merujuk pada aturan Permendiknas no. 70 tahun 2009. Implikasi teori Edward III terhadap fakta yang terjadi, dimana 4 aspek pendukung berjalannya kebijakan publik tidak terpenuhi dengan beragam masalah yang terjadi. Kondisi ini adalah pekerjaan rumah yang harus segera diselesaikan oleh pemangku kebijakan terkait terutama pemerintah provinsi Sumatera Utara dan Dinas Pendidikan Sumatera Utara. 4 aspek dalam teori Edward III ini terlihat sebagai berikut :

Komunikasi kebijakan adalah proses penyampaian informasi tentang kebijakan dari pembuat kepada pelaksana kebijakan (implementor) (Widodo, 2011:97). Hal ini penting dilakukan supaya pelaksana kebijakan dapat memahami hakikat kebijakan, isi, tujuan, arah, cara pelaksanaan, batasan, evaluasi, kelompok sasaran dan lain sebagainya sehingga dapat mempersiapkan pelaksanaan kebijakan agar proses implementasi berjalan lancar dan efektif. Faktor-faktor yang penting dalam penyampaian informasi, adalah transmisi (cara penyampaian), clarity (kejelasan informasi), dan consistency (konsistensi informasi). Dalam konteks lapangan mekanisme penerapan dalam upaya penyelenggaraan pendidikan inklusif tidak pernah dilakukan, selanjutnya ada miskomunikasi antara pihak sekolah penyelenggara pendidikan inklusif, SLB dan dinas pendidikan tentang bagaimana menjalankannya dan bagaimana support yang harus diberikan.

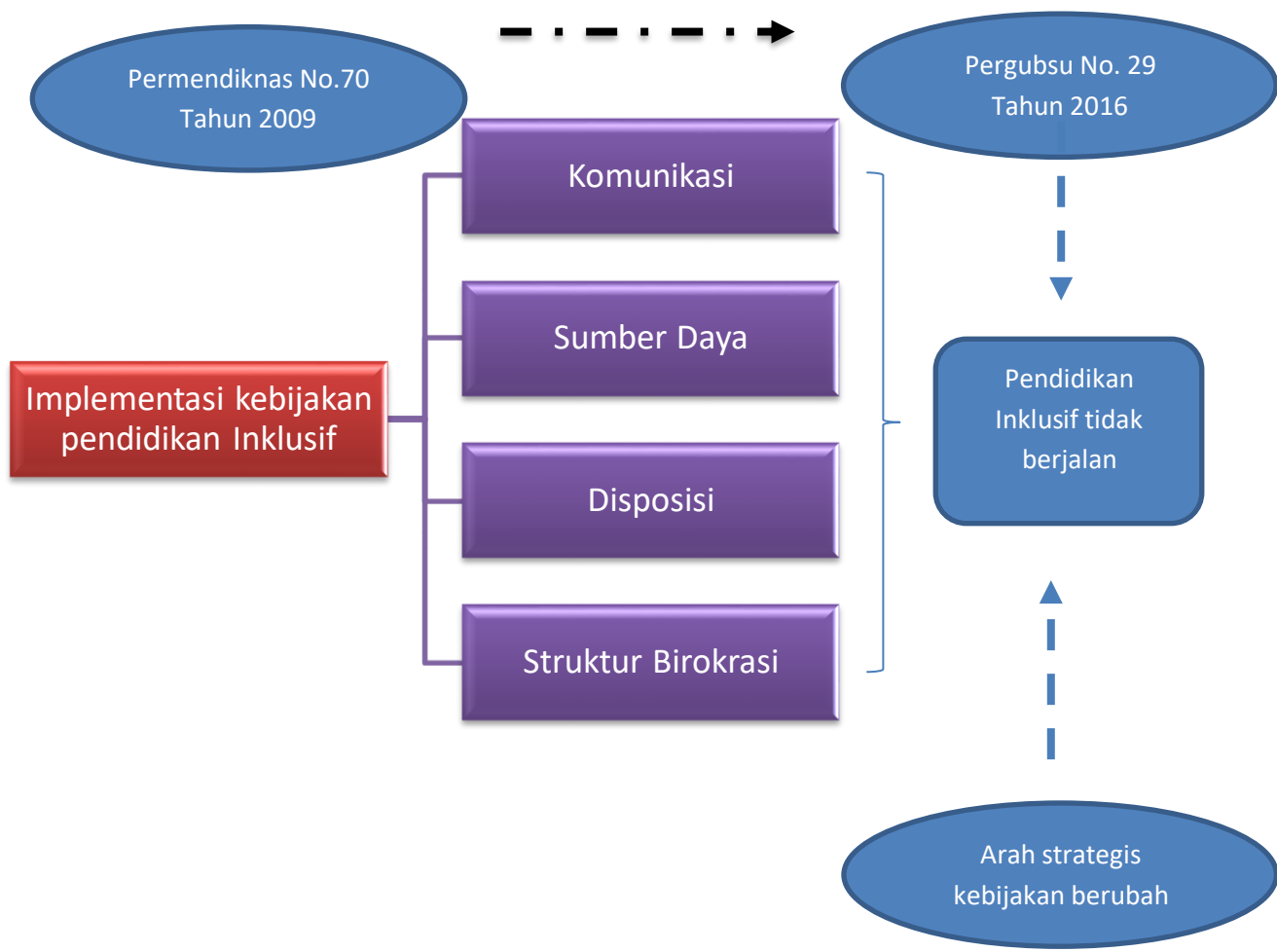
Sumber daya berkaitan dengan ada tidaknya sumber daya pendukung, khususnya kualitas sumber daya manusia untuk menjalankan kebijakan secara efektif. Widodo (2011:98) menyebutkan bahwa walaupun aturan yang dibuat sudah jelas dan akurat, namun implementasi tidak akan efektif jika sumber daya

pelaksana kebijakan kurang bertanggung-jawab dalam melaksanakan kebijakan yang bersangkutan. Potensi sumber daya yang tinggi akan membuat implementasi berjalan dengan baik, sebaliknya, rendahnya potensi sumber daya akan menjadi penyebab gagalnya implementasi kebijakan. Sumber daya tersebut terdiri dari sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi, dan kewenangan. Terkait sumber daya, fakta di lapangan terlihat sumber daya yang dijanjikan atau yang tertera dalam mandat Permendiknas No.70 Tahun 2009 tidak pernah terealisasi. Kondisi ini bukan disebabkan minimnya sumber daya, namun masalah anggaran dan strategis kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah di Sumatera Utara yang kurang serius menangani masalah pendidikan inklusif.

Disposisi. Edward (1980:89) mendefinisikan disposisi sebagai pembawaan, kepribadian, pandangan, ideologi pelaksana kebijakan publik. Kemauan dan dedikasi serta karakteristik para implementor kebijakan untuk melaksanakan kebijakan sangat penting untuk keberlangsungan implementasi kebijakan. Fakta di lapangan terlihat bahwa dalam aspek disposisi, komitmen menjadi faktor utama tidak berjalannya pendidikan inklusif di Sumatera Utara. Baik itu komitmen pada saat deklarasi pada tahun 2015 maupun komitmen yang tercantuk dalam pasal 6 Permendiknas no.70 Tahun 2009.

Struktur birokrasi. Struktur birokrasi disini adalah semua instrumen organisasi secara menyeluruh dan terstruktur. Terdapat dua aspek struktur organisasi ini, yaitu mekanisme dan struktur birokrasi. Mekanisme biasanya dibuat dalam *Standard Operational Procedure* (SOP) yang merupakan pedoman langkah-langkah berupa keseragaman pola dalam pelaksanaan implementasi kebijakan supaya tidak melenceng dari yang sudah ditetapkan. Aspek penting lain

dari struktur birokrasi adalah ada atau tidaknya fragmentasi atau perpecahan di kalangan birokrasi pelaksana kebijakan. Fragmentasi di lingkungan birokrasi pelaksana kebijakan akan membuat permasalahan dalam implementasi. Masalah utama dalam aspek struktur birokrasi ini adalah tidak adanya naungan yang jelas dimana harusnya pendidikan inklusif ini berdiri, apakah dalam bidang pembinaan pendidikan menengah, kejuruan atau pendidikan khusus. Tidak jelasnya birokrasi ini mengakibatkan tidak berjalannya operasional prosedur penyelenggaraan pendidikan inklusif di Sumatera Utara. Lebih jelas keempat aspek ini digambarkan dari gambar berikut ini :





Gambar di atas memberikan gambaran bahwa masalah pendidikan inklusif yang tidak berjalan di Sumatera Utara berdasarkan 4 aspek ternyata memiliki faktor dari luar yang menyebabkan hal ini bisa terjadi. Faktor itu merupakan gap atau missing dari proses implementasi yang tidak berjalan. Faktor tersebut adalah regulasi di tingkat daerah yang tidak ada dan arah strategis kebijakan yang berubah. Biasanya implementation gap ini terlihat dan sering dirasakan pada level bawah (Nakagaki, 2013:1). Penyebab adanya implementation gap dapat berasal dari faktor politik, ekonomi, dan sosial budaya. Untuk mengatasi implementation gap dibutuhkan pendekatan yang berfokus pada kualitas kebijakan dan memastikan bahwa kebijakan tersebut benar-benar sesuai dengan kebutuhan sasaran (masyarakat). Pemerintah, sektor swasta dan masyarakat harus bekerja sama untuk mengatasi implementation gap ini.

### **8.3. Preposisi**

Implementasi Pendidikan inklusif yaitu struktur birokrasi, sosialisasi-komunikasi, sumberdaya dan disposisi akan efektif bila Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara, Sekolah Inklusif dan Tenaga Pendukung serius dalam penyusunan mata kegiatan program Inklusif.