

Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusif Bagi Anak Penyandang Disabilitas Pada Jenjang Sekolah Dasar di Kota Pekanbaru Tahun 2025-2026

Johanna Sari Saragih¹, Auradian Marta²

^{1,2} Jurusan Ilmu Pemerintahan, Universitas Riau
e-mail: johanna.sari3974@student.unri.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan pendidikan inklusif sebagai bentuk pemenuhan hak pendidikan bagi anak penyandang disabilitas pada jenjang sekolah dasar di Kota Pekanbaru Tahun 2025–2026. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe penelitian studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara dengan pejabat Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru, kepala sekolah, guru pendamping khusus, guru reguler, orang tua, serta peserta didik, dan diperkuat dengan dokumentasi. Analisis menggunakan teori implementasi kebijakan Merilee S. Grindle yang mencakup isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi telah berjalan, terutama dalam membuka akses pendidikan, kesempatan belajar bersama, dan interaksi sosial bagi peserta didik penyandang disabilitas. Namun, implementasi belum optimal karena dukungan sumber daya manusia, sarana prasarana, anggaran, kompetensi guru, dan operasionalisasi Unit Layanan Disabilitas belum memadai. Modifikasi pembelajaran telah dilakukan sesuai kemampuan peserta didik, tetapi masih sederhana dan sangat bergantung pada kapasitas guru. Secara kelembagaan, Pemerintah Kota Pekanbaru telah membentuk ULD, tetapi pada saat penelitian berlangsung fungsi ULD belum berjalan secara operasional. Kepatuhan formal terhadap kebijakan juga belum sepenuhnya diikuti respons substantif terhadap kebutuhan sekolah dan peserta didik. Penelitian menyimpulkan bahwa pendidikan inklusif di Kota Pekanbaru lebih kuat pada aspek perluasan akses daripada jaminan kualitas layanan, sehingga penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya menjadi kebutuhan utama.

Kata Kunci: Pendidikan Inklusif; Implementasi Kebijakan; Penyandang Disabilitas; Sekolah Dasar; Kota Pekanbaru

Abstract

This study analyzed the implementation of inclusive education policy as an effort to fulfill the educational rights of children with disabilities at the elementary school level in Pekanbaru City in 2025–2026. A qualitative case study approach was used. Data were obtained through interviews with Education Office officials, school principals, special education support teachers, regular teachers, parents, and students, and were supported by documentary

evidence. The analysis employed Merilee S. Grindle's policy implementation framework, covering policy content and implementation context. The findings showed that inclusive education had been implemented, particularly through expanded access to education, opportunities for joint learning, and social interaction. Nevertheless, implementation remained suboptimal because human resources, accessible facilities, budget support, teacher competence, and the operationalization of the Disability Service Unit were still limited. Learning adaptations had been introduced according to students' abilities, but these adaptations remained relatively simple and highly dependent on teachers' capacities. Although the Pekanbaru City Government had established a Disability Service Unit, the unit had not yet operated fully when the study was conducted. Formal compliance with the policy had also not been fully accompanied by substantive responses to school and student needs. The study concludes that inclusive education in Pekanbaru is stronger in expanding access than in ensuring service quality, making institutional capacity and resource strengthening essential for improving implementation.

Keywords : Inclusive Education; Policy Implementation; Disability; Elementary School; Pekanbaru City

LATAR BELAKANG

Mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan tujuan negara yang menempatkan pendidikan sebagai hak fundamental setiap warga negara. Prinsip tersebut menuntut pemerintah menyediakan sistem pendidikan yang adil, bermutu, dan tidak diskriminatif, termasuk bagi peserta didik penyandang disabilitas. Dalam praktiknya, keberagaman kemampuan peserta didik menghadirkan kebutuhan layanan yang berbeda sehingga pemenuhan hak pendidikan tidak cukup hanya diwujudkan melalui pembukaan akses sekolah, tetapi juga melalui layanan yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan peserta didik.

Komitmen tersebut telah memperoleh dasar hukum melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2020 tentang Akomodasi yang Layak untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas, serta Permendikbudristek Nomor 48 Tahun 2023. Permendikbudristek Nomor 48 Tahun 2023 menegaskan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah dan satuan pendidikan dalam menyediakan akomodasi yang layak, termasuk dukungan anggaran, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana prasarana, serta kurikulum yang dapat dimodifikasi sesuai karakteristik disabilitas.

Di Kota Pekanbaru, pendidikan inklusif telah berkembang pada berbagai jenjang. Data Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru tahun 2025 menunjukkan terdapat 215 sekolah inklusif dengan 699 peserta didik penyandang disabilitas, terdiri atas 53 TK dengan 181 peserta didik, 117 SD dengan 441 peserta didik, dan 45 SMP dengan 77 peserta didik. Jenjang SD memiliki jumlah sekolah dan peserta didik penyandang disabilitas paling besar sehingga menjadi konteks penting untuk melihat kapasitas pemerintah dan sekolah dalam

memenuhi hak pendidikan. Data tersebut memperkuat urgensi perhatian pemerintah daerah terhadap penyandang disabilitas di Kota Pekanbaru (Widiyanti, 2024), sementara pendidikan dipandang sebagai instrumen penting untuk memperluas kesempatan dan pemberdayaan masyarakat (Aslim et al., 2024).

Permasalahan implementasi masih ditemukan meskipun akses pendidikan telah dibuka. Wawancara awal dengan Dinas Pendidikan menunjukkan belum semua sekolah memiliki Guru Pendamping Khusus (GPK), kompetensi guru reguler belum optimal, serta anggaran dan sarana prasarana belum memadai. Dari empat sekolah dasar yang menjadi lokasi penelitian, hanya satu sekolah yang memiliki GPK. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara tuntutan kebijakan dan kapasitas pelaksana di tingkat sekolah. Penelitian terdahulu juga menunjukkan persoalan serupa. Fitrah et al., (2024) menemukan hambatan berupa keterbatasan GPK, sarana prasarana aksesibel, dan kuota bagi peserta didik penyandang disabilitas. Khotimah & Ikhwanah, (2025) menunjukkan bahwa implementasi pendidikan inklusif menghadapi persoalan infrastruktur, kompetensi guru, ketidaksinkronan kebijakan, stigma sosial, dan lemahnya pemantauan. Penelitian Syamsiyah (2022) juga menunjukkan bahwa implementasi pendidikan inklusif membutuhkan dukungan kebijakan dan kapasitas pelaksana. Penelitian Mulyana & Wusqo (2023) di Kota Pekanbaru memperlihatkan pentingnya komitmen dan kerja sama dalam pemberdayaan penyandang disabilitas, tetapi belum secara khusus mengkaji sektor pendidikan. Dengan demikian, penelitian ini melanjutkan penelitian tersebut dengan menempatkan implementasi pendidikan inklusif sebagai persoalan pemenuhan hak pada jenjang sekolah dasar.

Dalam menganalisis fenomena tersebut, penelitian menggunakan teori implementasi kebijakan Merilee S. Grindle. Keberhasilan implementasi menurut Grindle dipengaruhi oleh isi kebijakan yang mencakup kepentingan yang memengaruhi, tipe manfaat, derajat perubahan yang ingin dicapai, letak pengambilan keputusan, pelaksana program, dan sumber daya yang digunakan; serta lingkungan implementasi yang meliputi kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa, serta tingkat kepatuhan dan respons pelaksana (Agustino, 2022). Pendekatan implementasi ini dipilih karena implementasi kebijakan merupakan proses yang berlangsung setelah kebijakan ditetapkan dan melibatkan berbagai aktor serta prosedur (Syahrudin, 2019).

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan pendidikan inklusif sebagai bentuk pemenuhan hak pendidikan bagi anak penyandang disabilitas pada jenjang sekolah dasar di Kota Pekanbaru Tahun 2025–2026.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe studi kasus untuk memahami secara mendalam implementasi kebijakan pendidikan inklusif dalam konteks nyata di Kota Pekanbaru. Pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami fenomena sosial melalui data deskriptif dan interpretasi terhadap konteks penelitian (Harahap, 2020). Tipe studi kasus dipilih karena penelitian diarahkan untuk mengeksplorasi implementasi kebijakan pada kondisi nyata dan pada lokasi yang memiliki karakteristik tertentu.

Informan penelitian terdiri atas pejabat Dinas Pendidikan, kepala sekolah, guru pendamping khusus, guru reguler, orang tua peserta didik penyandang disabilitas, peserta

didik penyandang disabilitas, dan peserta didik reguler. Pemilihan informan dilakukan secara purposive berdasarkan pengetahuan dan keterlibatan mereka dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif (Lenaini, 2021). Data primer diperoleh melalui wawancara, sedangkan data sekunder diperoleh dari regulasi, dokumen pemerintah, data pendidikan, dan dokumentasi kegiatan. Teknik wawancara dan dokumentasi digunakan untuk memperoleh serta memverifikasi informasi penelitian (Romdona et al., 2025).

Analisis substantif diarahkan pada sembilan indikator teori Grindle, yaitu enam indikator isi kebijakan dan tiga indikator lingkungan implementasi. Keabsahan temuan diperkuat dengan membandingkan keterangan antarinforman dan dokumen yang tersedia. Dengan demikian, hasil penelitian tidak hanya menggambarkan keberadaan program, tetapi juga menilai kesesuaian antara ketentuan kebijakan, pelaksanaan, kapasitas pelaksana, dan manfaat yang dirasakan kelompok sasaran. Analisis data mengikuti tahapan pengumpulan, reduksi, penyajian, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi sebagaimana pendekatan analisis interaktif Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2019).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Data Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru tahun 2025 menunjukkan 117 SD inklusif dengan 441 peserta didik penyandang disabilitas. Penelitian memusatkan perhatian pada SD Negeri 95, SD Negeri 117, SD Negeri 40, dan SD Negeri 136 karena sekolah-sekolah tersebut termasuk satuan pendidikan dengan jumlah peserta didik penyandang disabilitas yang relatif tinggi. Temuan kemudian dianalisis melalui indikator Grindle yang mencakup isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of implementation*).

1. Isi Kebijakan (*content of policy*)

a) Kepentingan yang memengaruhi

Implementasi pendidikan inklusif di Kota Pekanbaru memperlihatkan keselarasan kepentingan antara pemerintah daerah, sekolah, dan kelompok sasaran. Dinas Pendidikan menempatkan pendidikan inklusif sebagai bagian dari upaya pemerataan hak pendidikan. Dinas Pendidikan menempatkan perluasan sekolah inklusi sebagai bagian dari arah kebijakan pendidikan dasar dalam Renstra 2023–2026. Di tingkat sekolah, kepala sekolah dan guru menunjukkan komitmen menerima dan mendampingi PDPD, sedangkan orang tua memandang sekolah inklusif sebagai ruang agar anak dapat belajar sekaligus berinteraksi dengan teman sebaya. Kondisi tersebut menunjukkan kepentingan antarpelaksana dan kelompok sasaran relatif mendukung implementasi. Dalam implementasi kebijakan, keselarasan kepentingan antara aktor dan kelompok yang terdampak menjadi salah satu faktor penting (Awahah, 2024). Namun, keselarasan tersebut belum otomatis menghasilkan layanan optimal karena masih dibatasi kapasitas sumber daya. Dalam perspektif Grindle, keselarasan kepentingan menjadi faktor pendukung, tetapi belum otomatis menghasilkan implementasi yang optimal ketika sumber daya terbatas. Temuan mengenai pentingnya pendidikan bagi perkembangan sosial juga dapat dipahami dalam konteks perkembangan peserta didik sekolah dasar (Anggraeni et al., 2024).

b) Tipe manfaat

Manfaat kebijakan mulai dirasakan melalui pemerataan akses, kesempatan belajar bersama, penerimaan sosial, dan perkembangan interaksi antara peserta didik penyandang

disabilitas dan peserta didik reguler. Sebagian informan menyatakan adanya penerimaan dan bantuan dari teman sebaya, meskipun peserta didik lain masih mengalami ejekan. Hal ini menunjukkan bahwa manfaat sosial pendidikan inklusif telah muncul, tetapi belum konsisten. Keterbatasan GPK dan sarana prasarana aksesibel juga menyebabkan manfaat berupa akomodasi yang layak belum sepenuhnya dirasakan. Dengan demikian, manfaat kebijakan yang telah dirasakan secara nyata di sekolah lebih kuat pada aspek akses daripada kualitas layanan.

c) Derajat perubahan yang ingin dicapai

Target perubahan kebijakan tidak berhenti pada penerimaan peserta didik penyandang disabilitas di sekolah reguler. Permendikbudristek Nomor 48 Tahun 2023 mengarahkan adanya kesamaan kesempatan memperoleh layanan pendidikan, lingkungan yang saling menghargai, serta layanan bermutu melalui akomodasi yang layak. Kelompok sasaran juga mengharapkan perubahan yang lebih substantif, seperti kemampuan mengikuti pembelajaran, peningkatan kepercayaan diri, penerimaan sosial, dan berkembang bersama teman sebaya. Kejelasan target perubahan penting karena setiap kebijakan memiliki tujuan dan sasaran yang hendak dicapai melalui proses implementasi (Firdaus, 2020). Di sekolah, modifikasi pembelajaran telah dilakukan, guru telah melakukan modifikasi pembelajaran dengan mengurangi jumlah soal dan menyederhanakan pilihan jawaban sesuai kemampuan peserta didik. Kepala Seksi Kurikulum juga menjelaskan bahwa kurikulum dimodifikasi bergantung pada kebutuhan anak karena karakteristik peserta didik antarsekolah berbeda. Temuan ini menunjukkan adanya adaptasi, tetapi bentuknya masih sederhana dan sangat bergantung pada kemampuan guru. Belum optimalnya PPI, keterbatasan sarana, dan kompetensi guru menunjukkan bahwa target perubahan yang bersifat substantif belum sepenuhnya tercapai.

d) Letak pengambilan keputusan

Kewenangan relatif terbagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan sekolah. Pemerintah pusat menetapkan regulasi dan standar, pemerintah daerah menerjemahkannya melalui kebijakan operasional, sedangkan sekolah dan guru memiliki ruang untuk menyesuaikan pembelajaran dengan kondisi PDPD. Keputusan Walikota Pekanbaru Nomor 474 Tahun 2025 menjadi salah satu instrumen daerah dalam pengaturan penerimaan peserta didik. Kebijakan penerimaan PDPD di sekolah umum menjadi salah satu langkah strategis dalam mewujudkan sistem pendidikan yang inklusif (Rafah et al., 2025). Dalam Keputusan ini, disediakan jalur afirmasi sebesar 20% bagi jenjang SD untuk penerimaan murid baru dengan kategori berasal dari keluarga kurang mampu dan penyandang disabilitas. Struktur tersebut memberikan ruang adaptasi pada tingkat sekolah, tetapi sekaligus menyebabkan kualitas implementasi sangat bergantung pada kapasitas masing-masing sekolah. Karena itu, kejelasan kewenangan telah menjadi faktor pendukung, sedangkan konsistensi koordinasi dan dukungan sumber daya tetap menjadi persoalan dalam tahap implementasi.

e) Pelaksana program

Pelaksana program tersedia mulai dari Dinas Pendidikan, ULD, kepala sekolah, GPK, hingga guru reguler. Dinas berperan dalam pembinaan, pelatihan, fasilitasi ULD, dan penerjemahan kebijakan ke tingkat sekolah. Sekolah menjadi pelaksana langsung yang

menerima peserta didik, menyesuaikan pembelajaran, dan membangun lingkungan belajar inklusif. GPK berperan mendampingi peserta didik dan guru reguler dalam menyusun strategi pembelajaran.

Persoalan muncul pada kapasitas fungsional pelaksana. ULD bidang pendidikan Kota Pekanbaru dibentuk melalui Keputusan Walikota Nomor 1123 Tahun 2025, tetapi saat penelitian berlangsung belum beroperasi penuh. Di ULD sendiri terdapat 15 fasilitator pendidikan khusus/GPK, dari 15 GPK yang tersedia, hanya empat yang bertugas pada jenjang SD, sementara jumlah PDPD pada SD mencapai 441. Guru reguler di sekolah tanpa GPK lebih banyak belajar secara mandiri dan melalui pengalaman. Dengan demikian, struktur pelaksana telah tersedia, tetapi kapasitas dan distribusinya belum memadai.

f) Sumber-sumber daya yang digunakan

Sumber daya menjadi salah satu kendala paling kuat. Dari 15 GPK yang tersedia, rasio keseluruhan terhadap 699 PDPD sekitar 1:46,6, jauh di atas rentang rasio layanan 1 GPK untuk 5–15 PDPD yang dicantumkan dalam petunjuk teknis yang diatur dalam Peraturan Direktorat Jenderal Guru dan Tenaga Kependidikan Nomor M.699/B.B1/GT.01.02/2024. Pada jenjang SD, hanya terdapat empat GPK yang bertugas. Keterbatasan tersebut membuat guru reguler mengambil beban pendampingan yang lebih besar, meskipun tidak semuanya memiliki latar belakang pendidikan khusus. Sementara, menurut Wulandari & Hendriani dalam Irmawati et al., (2024) kompetensi pedagogik guru merupakan salah satu aspek yang mendukung penanganan PDPD.

Sarana prasarana juga belum sepenuhnya aksesibel. Temuan lapangan menunjukkan belum tersedianya ruang pusat sumber dan toilet, dan sarana prasarana khusus lainnya yang sesuai kebutuhan peserta didik disabilitas di sekolah. Keterbatasan tersebut berdampak pada kemandirian peserta didik karena mereka harus dibantu orang tua, guru atau teman sebaya. Kelengkapan fasilitas di sekolah merupakan hal penting yang perlu disediakan untuk mendukung proses pembelajaran, sehingga siswa dapat terbantu dalam mengikuti kegiatan pembelajaran secara optimal (Suvita et al., 2022).

Pada aspek anggaran, Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru tahun 2025 mencatat anggaran pengelolaan pendidikan SD sebesar Rp113.297.281.665. Diantaranya terdapat anggaran pengembangan karier pendidik Rp101.290.348 dan bimbingan teknis/pelatihan Rp577.455.978, tetapi tidak terdapat alokasi yang dikhususkan untuk implementasi pendidikan inklusif. Temuan ini menunjukkan bahwa besarnya anggaran pendidikan secara umum belum identik dengan kecukupan sumber daya khusus untuk pendidikan inklusif.

2. Lingkungan Kebijakan

a) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat

Kementerian Pendidikan memiliki kekuasaan normatif dalam menetapkan regulasi dan standar nasional. Strateginya antara lain penyediaan pedoman, penguatan ULD, serta platform pembelajaran bagi guru. Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Dinas Pendidikan memiliki kewenangan operasional dalam pengelolaan pendidikan dasar dan strategi implementasi berupa penerimaan PDPD, sosialisasi, pelatihan, serta pembentukan ULD. Sekolah menggunakan strategi adaptasi pembelajaran dan pemanfaatan sumber daya yang tersedia. Relasi kekuasaan antartingkat pemerintahan pada dasarnya saling melengkapi.

Namun, terdapat jarak antara kekuasaan menetapkan kebijakan dan kapasitas melaksanakan keputusan. Pemerintah daerah telah membentuk ULD, tetapi belum mengoperasionalkannya secara penuh. Sekolah juga melakukan strategi mandiri ketika dukungan GPK dan fasilitas terbatas. Hal tersebut menunjukkan bahwa strategi implementasi masih banyak bertumpu pada adaptasi pelaksana di lapangan. Kemajuan implementasi pendidikan inklusif dipengaruhi oleh kompetensi dan kesadaran guru, dukungan pemerintah, kolaborasi lintas sektor, landasan hukum, serta strategi yang berpusat pada siswa (Cabatay & Aningrum, 2024). Hal tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada keberadaan kebijakan, tetapi juga pada strategi dan dukungan dari berbagai aktor yang terlibat.

b) Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa

Secara kelembagaan, Dinas Pendidikan memiliki struktur yang menempatkan pembinaan SD, kurikulum, kesiswaan, serta sarana prasarana sebagai bagian dari fungsi organisasi. Pendidikan inklusif juga telah masuk dalam arah kebijakan Dinas melalui perluasan sekolah inklusi. Pembentukan ULD memperlihatkan adanya upaya memperkuat kelembagaan dan koordinasi lintas sektor karena keanggotaannya melibatkan unsur Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Kementerian Agama, Dinas Perlindungan Perempuan dan Anak, fasilitator pendidikan khusus, serta sekolah. Karakteristik kelembagaan tersebut merupakan modal penting, tetapi belum sepenuhnya menghasilkan kapasitas operasional. ULD belum menjalankan seluruh fungsi layanan, pendampingan, rekomendasi, pengawasan, evaluasi, dan pelaporan. Pada tingkat sekolah, implementasi juga masih sangat bergantung pada komitmen kepala sekolah dan kemampuan guru. Kondisi ini menunjukkan bahwa kelembagaan formal sudah terbentuk, tetapi mekanisme kerja yang konsisten dan tidak bergantung pada individu masih perlu diperkuat.

Pemimpin perlu mengubah pendekatan dari pola kepemimpinan yang berorientasi pada perintah dan kontrol menuju upaya membangun akuntabilitas melalui dukungan, pembinaan, dan pemberian motivasi, pendekatan tersebut perlu diterapkan secara kolaboratif dengan melibatkan seluruh elemen organisasi/lembaga melalui keterbukaan komunikasi serta peningkatan kualitas dan intensitas dialog mengenai kinerja dan pengembangan (Telaumbanua et al., 2024).

c) Tingkat kepatuhan dan respons pelaksana

Pada tingkat sekolah, kepatuhan terhadap prinsip penerimaan PDPD telah terlihat, meskipun belum menyeluruh. Terdapat persoalan dalam penerapan ketentuan mengenai jumlah peserta didik dan kesiapan sekolah. Temuan penelitian menunjukkan adanya sekolah yang menghadapi konsentrasi PDPD dan keterbatasan kapasitas layanan. Karena itu, ketidaksesuaian tertentu tidak seluruhnya dapat dipahami sebagai penolakan terhadap kebijakan, melainkan juga berkaitan dengan distribusi peserta didik, identifikasi kebutuhan, dan keterbatasan sumber daya. Pada tingkat pemerintah daerah, kepatuhan formal terlihat dari kebijakan, program, pembentukan ULD, dan kegiatan pembinaan. Namun, respons substantif belum sepenuhnya memadai. Kepala sekolah menyatakan dukungan pemerintah masih kurang, sedangkan pengawasan telah dilakukan tetapi belum disertai penilaian keberhasilan yang sistematis. Dalam perspektif Grindle, kepatuhan harus disertai respons

terhadap masalah yang muncul. Temuan ini memperlihatkan kesenjangan antara kepatuhan formal, dukungan nyata, dan hasil implementasi.

Ringkasan Temuan Implementasi

Indikator Grindle	Temuan utama	Penilaian
Kepentingan memengaruhi yang	Kepentingan pemerintah, sekolah, dan orang tua relatif selaras pada tujuan pemerataan dan non-diskriminasi.	Mendukung
Tipe manfaat	Akses, kesempatan belajar bersama, dan interaksi sosial mulai dirasakan; penerimaan sosial belum konsisten.	Belum optimal
Derajat perubahan	Modifikasi pembelajaran telah dilakukan, tetapi kualitas layanan adaptif dan PPI belum optimal.	Belum optimal
Letak pengambilan Keputusan	Kewenangan pusat dan daerah relatif jelas; keputusan operasional telah diterjemahkan ke sekolah.	Cukup mendukung
Pelaksana program	Dinas, sekolah, guru, GPK, dan ULD tersedia secara struktural; ULD belum operasional dan GPK tidak merata.	Belum optimal
Sumber daya	GPK, kompetensi guru, fasilitas aksesibel, dan anggaran khusus masih terbatas.	Menghambat
Kekuasaan, kepentingan, strategi	Aktor memiliki peran saling melengkapi, tetapi implementasi masih bergantung pada adaptasi di lapangan.	Belum optimal
Karakteristik Lembaga	Struktur kelembagaan dan ULD telah dibentuk, tetapi mekanisme operasional belum kuat.	Belum optimal
Kepatuhan dan respons	Kepatuhan formal ada, tetapi respons substantif, pengawasan, dan evaluasi	Belum optimal

belum memadai.

Sumber: Olahan Peneliti, 2026.

Berdasarkan sembilan indikator Grindle, implementasi pendidikan inklusif di Kota Pekanbaru telah berjalan secara administratif, tetapi belum sepenuhnya substantif. Kecenderungan kebijakan yang masih berorientasi administratif menunjukkan bahwa prinsip keadilan sosial belum sepenuhnya terwujud dalam pelaksanaannya (Anwar et al., 2025). Faktor pendukung utama terletak pada keselarasan kepentingan aktor, keberadaan kerangka kebijakan, penerimaan Peserta Didik Penyandang Disabilitas (PDPD) di sekolah, serta komitmen kepala sekolah dan guru. Sementara, faktor penghambat berkaitan dengan keterbatasan GPK, kompetensi guru, fasilitas aksesibel, anggaran khusus untuk pendidikan inklusif, operasionalisasi ULD, serta monitoring dan evaluasi. Keterbatasan pelatihan bagi guru, belum memadainya infrastruktur, serta stigma sosial yang masih mengakar turut menjadi hambatan dalam mewujudkan pendidikan inklusif yang optimal (Isnawati et al., 2025).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa implementasi pendidikan inklusif lebih kuat pada dimensi akses dibandingkan kualitas layanan. PDPD telah memperoleh kesempatan bersekolah dan berinteraksi dengan teman sebaya, tetapi belum seluruhnya memperoleh akomodasi yang layak, pembelajaran yang adaptif, dan lingkungan yang nondiskriminatif secara konsisten. Keterbatasan sumber daya juga memiliki dampak berantai terhadap indikator lainnya. Kekurangan GPK meningkatkan beban guru reguler, sementara keterbatasan kompetensi guru memengaruhi kualitas modifikasi pembelajaran dan kemampuan memenuhi kebutuhan individual PDPD. Dalam aspek kurikulum, adanya modifikasi merupakan perkembangan penting karena menunjukkan bahwa prinsip kesetaraan tidak dimaknai sebagai perlakuan yang selalu sama. Penyesuaian jumlah soal dan pilihan jawaban menunjukkan upaya guru menyesuaikan pembelajaran dengan kemampuan peserta didik. Akan tetapi, temuan lapangan juga menunjukkan bahwa modifikasi tersebut masih sederhana. Kepala Seksi Kurikulum menjelaskan bahwa modifikasi bergantung pada guru dan sekolah karena kebutuhan peserta didik berbeda. Dengan demikian, fleksibilitas telah tersedia, tetapi kualitas adaptasi sangat dipengaruhi oleh kapasitas guru dalam mengidentifikasi kebutuhan individual. Hal ini menjelaskan mengapa peningkatan kompetensi tidak dapat dipisahkan dari agenda penguatan kurikulum. Penyesuaian pembelajaran juga berkaitan dengan kebutuhan penggunaan media dan strategi belajar yang mendukung capaian peserta didik sekolah dasar (Wardani et al., 2024).

Persoalan sumber daya juga memperlihatkan bahwa besaran anggaran pendidikan secara umum tidak dapat langsung dipakai sebagai ukuran kecukupan dukungan pendidikan inklusif. DPA menunjukkan adanya anggaran yang besar untuk pengelolaan pendidikan dasar, tetapi tidak ditemukan alokasi yang secara khusus diarahkan pada aksesibilitas PDPD, alat bantu khusus, atau pengembangan kompetensi inklusif. Dengan kata lain, persoalannya bukan semata-mata ketiadaan anggaran, melainkan ketepatan sasaran dan prioritas penggunaannya. Perspektif ini sejalan dengan indikator *resources committed* dalam teori Grindle yang menempatkan sumber daya sebagai bagian penting dari kapasitas implementasi. Hal tersebut memperkuat pandangan Anthony et al., (2023) bahwa dukungan

penganggaran berkaitan dengan upaya pemberdayaan penyandang disabilitas. Demikian pula, belum operasionalnya ULD membatasi dukungan kelembagaan bagi sekolah. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh keberadaan pelaksana, tetapi oleh kapasitas sistem yang mendukung pelaksana. Persoalan monitoring dan evaluasi memperkuat kesenjangan tersebut. Permendikbudristek Nomor 48 Tahun 2023 menempatkan pengawasan, pemantauan, dan evaluasi sebagai bagian dari penyelenggaraan akomodasi yang layak. Dalam temuan penelitian, pengawasan telah dirasakan oleh sekolah, tetapi penilaian keberhasilan implementasi belum dilakukan secara sistematis. Akibatnya, pemerintah belum memiliki dasar evaluasi yang cukup kuat untuk mengetahui apakah penerimaan PDPD benar-benar telah menghasilkan layanan pendidikan yang bermutu, aman, aksesibel, dan sesuai kebutuhan. Monitoring seharusnya tidak berhenti pada pengecekan keberadaan kegiatan, tetapi juga menilai perubahan dan pengalaman kelompok sasaran. Kelemahan monitoring juga sejalan dengan temuan Khotimah & Ikhwanah (2025) mengenai pentingnya sistem pemantauan yang lebih kuat dalam implementasi pendidikan inklusif.

Dengan demikian, implementasi pendidikan inklusif di Kota Pekanbaru dapat dipahami sebagai implementasi yang sudah berjalan secara administratif tetapi belum sepenuhnya substantif. Pemerintah daerah telah memiliki kepentingan, kewenangan, program, dan perangkat kelembagaan, tetapi dukungan GPK, kompetensi guru, sarana prasarana, anggaran khusus, operasionalisasi ULD, serta evaluasi hasil masih terbatas. Pola ini sejalan dengan penelitian Syamsiyah (2022) yang menunjukkan bahwa keberadaan kebijakan belum selalu diikuti kapasitas implementasi yang memadai. Karena itu, agenda perbaikan perlu diarahkan dari sekadar perluasan akses menuju konsolidasi sistem layanan yang dapat memastikan setiap PDPD memperoleh pengalaman pendidikan yang setara dan bermutu. Temuan ini memperkuat pentingnya memandang pendidikan inklusif sebagai proses pemenuhan hak secara menyeluruh, bukan hanya sebagai status sekolah penerima PDPD (Selviana et al., 2024). Arah perbaikan implementasi perlu bergerak dari perluasan akses menuju penguatan kualitas layanan. Pemerintah daerah perlu memastikan bahwa kebijakan penerimaan PDPD diikuti dengan perencanaan kebutuhan GPK, peningkatan kompetensi guru yang relevan, penyediaan fasilitas aksesibel, dan dukungan anggaran yang dapat ditelusuri secara khusus. Pada saat yang sama, sekolah perlu membangun mekanisme layanan yang tidak bergantung pada komitmen individual kepala sekolah atau guru tertentu. Penguatan sistem tersebut penting agar keberlanjutan pendidikan inklusif tetap terjaga ketika terjadi pergantian pimpinan atau tenaga pendidik. Arah ini konsisten dengan prinsip pendidikan inklusif yang menempatkan akses, partisipasi, dan dukungan yang sesuai kebutuhan sebagai bagian dari layanan pendidikan (Amka, 2024).

SIMPULAN

Implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Kota Pekanbaru telah berjalan, tetapi belum sepenuhnya optimal. Keselarasan kepentingan aktor pelaksana, kejelasan kewenangan, penerimaan PDPD, dan komitmen sekolah menjadi faktor pendukung, sedangkan keterbatasan GPK, kompetensi guru, sarana dan prasarana aksesibel, alokasi anggaran, operasionalisasi ULD, serta monitoring dan evaluasi menjadi penghambat.

Temuan ini menunjukkan pentingnya pembentukan kebijakan pendidikan inklusif pada tingkat daerah Kota Pekanbaru sebagai landasan yang lebih spesifik dan kontekstual dalam mengintegrasikan kebutuhan sumber daya, kelembagaan, layanan, dan pengawasan. Kebijakan daerah diperlukan agar pelaksanaan tidak hanya berorientasi pada perluasan akses, tetapi menjamin pemenuhan hak pendidikan PDPD secara merata, bermutu, aksesibel, dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, L. (2022). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (2nd Ed.). ALFABETA.
- Amka, H. (2024). *Pendidikan Inklusif (Dari Teori Ke Aksi)* (W. Yuliani (Ed.); 1st Ed.). CV. Bravo Press Indonesia.
- Anggraeni, A., Neviyarni, Zen, Z., & Hendrizal. (2024). Pemanfaatan Perkembangan Sosial Dalam Pembelajaran Di Sekolah Dasar. *Indonesian Research Journal On Education*, 4(2020), 248–254.
- Anthony, S., Muhtahid, I. M., Marta, A., & Wicaksono, B. (2023). Disability Empowerment In The Perspective Of Collaborative Governance In Kampar District. *International Journal Of Social Service And Research*, 03(04), 990–997.
- Anwar, C., Komariyah, L., Aznem, A., Payung, L. T., & Heri, A. (2025). Evaluasi Kebijakan Pendidikan Inklusif Di Indonesia : Pendekatan CIPP Dan Perspektif Keadilan Sosial. *Journal Of Education Research*, 0738(3), 739–750.
- Aslim, Hadara, A., Hayari, Ahmad, & Sarman. (2024). Penguatan Kesadaran Tentang Pentingnya Pendidikan Formal Bagi Masyarakat Bajo Di Desa Bajo Indah, Kecamatan Soropia, Kabupaten Konawe. *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 2, 40–49.
- Awahah, R. A. (2024). Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Angkutan Orang Di Jalan Dengan Kendaraan Umum Sebagai Upaya Mengurangi Kemacetan Di Kota Surabaya Jawa Timur. *Jurnal Ilmu Hukum Dan Tata Negara*, 2.
- Cabatay, M. M., & Aningrum, R. (2024). Contributing Factors To The Progress Of Inclusive Education Implementation In Indonesia : A Scoping Review. *Journal Of Disability Studies INKLUSI*, 11(01).
- Firdaus, R. (2020). Implementasi Program Penyediaan Air Minum Dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) Di Desa Beringin Jaya Kecamatan Baebunta Selatan Kabupaten Luwu Utara. *Jurnal I La Galigo | Public Administration Journal*, 3(2), 1–8.
- Fitrah, K., Kaltsum, U., & Komariyah, L. (2024). Hambatan Dalam Pelaksanaan Kebijakan Pendidikan Inklusif Di SMP Negeri Kota Sangatta Dan Solusi Untuk Mengatasinya. *Jurnal Manajemen Pendidikan Dan Ilmu Sosial*, 5(2), 127–137.
- Harahap, N. (2020). *Penelitian Kualitatif* (H. Sazali (Ed.); 1st Ed.). Wal Ashri Publishing.
- Irmawati, Rahmawati, R., & Rusliandy. (2024). The Implementation Of Inclusive Education Policy At The Elementary School Level. *Jurnal Administrasi Dan Kebijakanpublik*, 9(1), 168–184.
- Isnawati, D., Zakaria, R. A., & Pratomo, L. C. (2025). Hambatan Pendidikan Inklusif : Menelusuri Akar Permasalahan Implementasi Di Indonesia Barriers To Inclusion : Exploring The Root Causes Of Inclusive Education Challenges In Indonesia. *Jurnal Unik: Pendidikan Luar Biasa*, 10(1), 57–66.

- Khotimah, K., & Ikhwanah, M. (2025). Studi Komparatif Kebijakan Pendidikan Inklusif Di Indonesia : Tantangan Dan Solusi Implementasinya. *Journal Of Artificial Intelligence And Digital Business (RIGGS)*, 4(4), 1310–1319.
- Lenaini, I. (2021). Teknik Pengambilan Sampel Purposive Dan Snowball Sampling. *Historis: Jurnal Kajian, Penelitian Dan Pengembangan Pendidikan Sejarah*, 6(1), 33–39.
- Mulyana, & Wusqo, U. (2023). Implementasi Pembinaan Dan Pemberdayaan Masyarakat Penyandang Disabilitas Di Kota Pekanbaru. *Jurnal Pembangunan Pemberdayaan Pemerintah*, 8(168), 168–188.
- Rafah, A., Hafni, N., Dayunita, P., & Maulidya, S. (2025). Pendidikan Karakter Inklusif Bagi Anak Berkebutuhan Khusus: Analisis Responsivitas Kebijakan Publik. *Jurnal Pendidikan Indonesia*, 5(4). <https://doi.org/10.59818/jpi.v5i4.1834>
- Romdona, S., Junista, S. S., & Gunawan, A. (2025). Teknik Pengumpulan Data: Observasi, Wawancara Dan Kuesioner. *Jurnal Ilmu Sosial Ekonomi Dan Politik*, 3(1), 39–47.
- Selviana, M., Syahputra, I. R., Mawaddah, A., Fachr, M. R., & Ramadhan, S. (2024). Tanggung Jawab Negara Dalam Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Menurut Undang-Undang 1945. *Mediation : Journal Of Law*, 3, 44–51.
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D* (Sutopo (Ed.); 2nd Ed.). ALFABETA.
- Suvita, Y., Manullang, T. I. B., & Supriatna, M. (2022). Kelengkapan Sarana Dan Prasarana Dalam Mendukung Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif. *Jurnal Pendidikan Kebutuhan Khusus*, 6(2), 155–164.
- Syahrudin. (2019). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep, Teori Dan Studi Kasus* (2nd Ed.). Nusamedia.
- Syamsiyah, F. (2022). Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusif Di Kabupaten Jember. *Journal Of Special Education*, 6(1), 61–73. <https://doi.org/10.31537/speed.v6i1.866>
- Telaumbanua, F. Y., Hardiman, F. B., Harapan, U. P., Info, A., & History, A. (2024). Peran Kepemimpinan Situasional Kepala Sekolah Dalam Implementasi Pedagogi Inklusif Di Sekolah XYZ. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 7(September), 10204–10213.
- Wardani, N. W., Kusumaningsih, W., & Kusniati, S. (2024). Analisis Penggunaan Media Pembelajaran Terhadap Hasil Belajar Siswa Sekolah Dasar. *Jurnal Inovasi Evaluasi Dan Pengembangan Pembelajaran*, 4(April), 134–140.
- Widiyanti, M. A. (2024). Evaluasi Dinas Sosial Kota Pekanbaru Dalam Memberdayakan Penyandang Disabilitas Kota Pekanbaru. *Jurnal Agama, Sosial, Dan Budaya*, 3(2), 613–632.