

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, kalimat "...mencerdaskan kehidupan bangsa" secara langsung menyatakan bahwa pendidikan menjadi salah satu isu penting di Indonesia sebagai bentuk penerimaan hak asasi manusia yang telah diatur sejak zaman kemerdekaan dan terus diperjuangkan hingga saat ini. Pendidikan pada hakikatnya merupakan salah satu hak asasi manusia yang bersifat fundamental, yang keberadaannya wajib dijamin, dilindungi, dan dipenuhi oleh negara melalui perangkat hukum yang berlaku. Pemenuhan hak atas pendidikan ini harus dilaksanakan secara adil dan tanpa diskriminasi dalam bentuk apapun, sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan sosial serta kesetaraan kesempatan bagi seluruh warga negara (Rahmiati et al., 2021). Pendidikan memiliki peran esensial dalam mengembangkan potensi individu secara menyeluruh, dengan orientasi utama pada proses pemanusiaan manusia itu sendiri. Dalam pelaksanaannya, pendidikan tidak hanya menitikberatkan pada penguasaan aspek kognitif semata, melainkan juga mencakup dimensi afektif dan spiritual yang turut membentuk karakter serta integritas pribadi peserta didik secara holistik (Maulido et al., 2023). Maka dari itu, dengan adanya pembangunan sumber daya manusia melalui pendidikan menjadi bentuk investasi jangka panjang yang nantinya akan menghasilkan individu berkualitas dan berdaya saing sehingga mampu diterima oleh lingkungan masyarakat (Sudarmono et al., 2021).

Sebagai upaya mewujudkan pemerataan pendidikan merupakan agenda strategis nasional yang memegang peranan penting dalam menyongsong terwujudnya Generasi Emas 2045. Melalui penyediaan pendidikan yang berkualitas, diharapkan akan lahir generasi muda yang tidak hanya memiliki kapasitas intelektual yang mumpuni, tetapi juga kemampuan dan keunggulan yang kuat di skala internasional. Pendidikan berkualitas tinggi menekankan aspek sosial, pemerataan dan memperhatikan pendidikan inklusif menjadi pilar pembangunan bangsa.

Dilansir dalam berita Portal Informasi Indonesia, Airlangga Hartanto selaku Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dalam acara *The 8th International Conference* menyampaikan:

“Ini merupakan lonjakan besar, dengan 76 persen indikator SDGs di Indonesia telah tercapai,” ([Indonesia.go.id](https://indonesia.go.id) - [Indonesia di Jalan Menuju SDGs 2030: Tantangan dan Komitmen Pembangunan Berkelanjutan](#)) diakses pada Selasa, 10 Desember 2024).

Peningkatan yang signifikan dalam sektor pendidikan mendorong pemerintah Indonesia untuk terus melakukan pembenahan secara sistematis dan berkomitmen menciptakan sistem pendidikan yang inklusif serta bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat. Meskipun capaian tersebut patut diapresiasi sebagai bentuk kemajuan, pencapaian target secara menyeluruh pada tahun 2030 tetap menghadapi berbagai tantangan kompleks yang memerlukan respons strategis dan berkelanjutan dari seluruh pemangku kepentingan.

Secara prinsipil, penyelenggaraan pendidikan di Indonesia berlandaskan pada kerangka hukum yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sidiknas). Dalam Pasal 4 Ayat 1, ditegaskan

bahwa pelaksanaan pendidikan harus berlangsung secara demokratis, berkeadilan, dan bebas dari segala bentuk diskriminasi. Sistem ini diharapkan bisa menegakkan hak-hak manusia, menghargai nilai-nilai agama, budaya lokal, serta mendorong kemajuan bangsa secara berkesinambungan. Nilai-nilai demokrasi dalam pendidikan menjunjung tinggi prinsip *equal opportunity for all*, yang mengandung makna bahwa setiap orang memiliki hak yang sama untuk mendapatkan akses serta tindakan yang adil di sektor pendidikan. Prinsip ini mencakup seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali, termasuk Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) atau individu dengan disabilitas, yang juga berhak atas layanan pendidikan yang inklusif, adaptif, dan bermutu sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi manusia (Inkiriwang et al., 2020). Penyandang disabilitas memiliki derajat, hak, dan tanggung jawab yang sama dengan warga negara lainnya di semua bidang kehidupan, termasuk dalam akses terhadap pendidikan. Oleh karena termasuk dalam kategori kelompok rentan, mereka secara etis dan yuridis berhak memperoleh perlakuan yang adil serta dukungan khusus dari negara dan masyarakat. Perlindungan ini menjadi bentuk konkret dari komitmen terhadap prinsip kesetaraan, keadilan sosial, serta penghormatan terhadap martabat kemanusiaan. Kelompok rentan tergolong sebagai kelompok masyarakat yang rentan mengalami masalah kesehatan atau ancaman dari lingkungan akibat keterbatasan akses sosial, ekonomi, dan lingkungan sehingga membutuhkan perlindungan HAM (Propiona, 2021). Penyandang disabilitas berhak mendapatkan akses pendidikan yang sama seperti yang didapatkan oleh masyarakat pada umumnya.

Hal ini sejalan dengan amanat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016, khususnya Pasal 10 Poin A, yang menegaskan bahwa setiap individu dengan disabilitas berhak mengakses pendidikan yang berkualitas di semua tingkat, jalur, dan tipe pendidikan, baik itu inklusif maupun khusus. Oleh karena itu, negara bertanggung jawab secara konstitusi untuk memastikan bahwa fasilitas dan layanan pendidikan yang layak tersedia agar hak tersebut dapat terpenuhi. Dengan catatan, pendidikan yang ditempuh ini harus menjunjung pemeliharaan pendidikan yang berkualitas dan layak serta fokus pada kesamaan bagi disabilitas, serta diatur dalam Peraturan Pemerintah 13 Tahun 2020 Tentang Akomodasi Yang Layak untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas.

Pendidikan inklusif adalah suatu pendekatan yang menunjukkan metode dalam merubah tatanan pendidikan dan lingkungan belajar untuk memenuhi beragam kebutuhan siswa (Nadhiroh et al. 2024). Pendidikan inklusif adalah suatu cara dalam melaksanakan pendidikan yang bertujuan untuk memberikan peluang seluas-luasnya bagi siswa dengan kebutuhan khusus agar dapat belajar bersamaan dengan siswa lain di dalam satu suasana pendidikan yang sama. Model ini menekankan pentingnya partisipasi setara, tanpa diskriminasi, serta adaptasi kurikulum dan fasilitas guna memastikan setiap individu memperoleh pengalaman belajar yang adil dan bermakna (Mujiharto et al. 2022). Definisi mengenai pendidikan inklusif turut ditegaskan dalam regulasi yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan Nasional, yang menyatakan bahwa pendidikan inklusif merupakan suatu sistem manajemen pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua pelajar, baik yang memiliki kebutuhan khusus maupun

yang memiliki kemampuan kecerdasan dan/atau bakat hebat, untuk berpartisipasi dalam kegiatan belajar yang sama dengan pelajar lain di lembaga pendidikan yang serupa. Pendekatan ini menekankan pentingnya integrasi, kesetaraan akses, serta pengakuan terhadap keberagaman potensi individu dalam konteks pendidikan formal. Melalui pendekatan ini, sistem pendidikan tidak lagi bersifat eksklusif atau membatasi, melainkan terbuka dan responsif terhadap keberagaman peserta didik. Dengan demikian, setiap anak dijamin untuk terlibat secara aktif dalam proses pembelajaran tanpa mengalami eksklusi, sehingga nilai-nilai keadilan dan kesetaraan dalam sistem pendidikan dapat terealisasi secara nyata (Susilowati et al., 2022).

Prinsip kesetaraan dalam memperoleh pendidikan yang layak bagi seluruh peserta didik, termasuk mereka yang menyandang disabilitas, diatur melalui Permendiknas 70 Tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif, yang diperkuat dan diperlengkapi dalam Permendikbudristek Nomor 48 Tahun 2023 mengenai Akomodasi yang Layak (AYL) bagi Peserta Didik Penyandang Disabilitas. Regulasi ini mewajibkan setiap satuan pendidikan formal untuk menyediakan berbagai bentuk akomodasi yang sesuai, mencakup dukungan keuangan, pengadaan fasilitas yang mendukung bagi penyandang disabilitas, serta penyesuaian materi ajar untuk memastikan terbentuknya suasana belajar yang inklusif dan responsive terhadap kebutuhan masing-masing siswa. Lebih lanjut, setiap satuan pendidikan juga diharuskan membentuk unit layanan disabilitas sebagai wujud konkret dari komitmen institusi dalam menciptakan ekosistem pembelajaran yang inklusif, suportif, dan nondiskriminatif bagi seluruh peserta didik, termasuk mereka yang

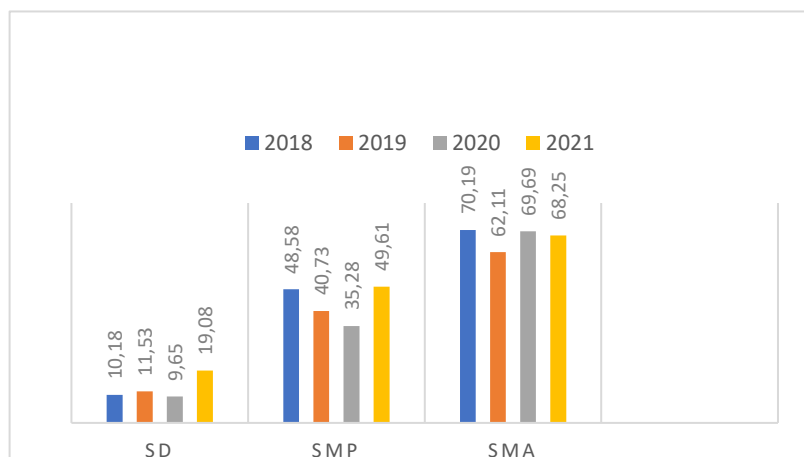
memiliki kebutuhan khusus. Meskipun telah terjadi perkembangan positif dalam peraturan dasar hukum di Indonesia terkait anak penyandang disabilitas selama dekade terakhir, termasuk pergeseran menuju pendekatan berbasis hak, nyatanya masih ada banyak hal yang perlu dilakukan untuk memperkuat pelaksanaan kebijakan inklusif terkait disabilitas (UNICEF, 2021). Dilansir dalam berita Liputan6.com, menjelaskan:

“Angka kisaran disabilitas anak usia 5-19 tahun adalah 3,3%. Sedangkan jumlah penduduk pada usia tersebut 2021 adalah 66,6 juta jiwa. Dengan demikian jumlah anak usia 5-19 tahun penyandang disabilitas berkisar 2.197.833 jiwa. Kemudian, data Kemendikburistek tahun 2021 menunjukkan jumlah peserta didik pada jalur Sekolah Luar Biasa (SLB) dan inklusif adalah 269.398 anak. Dengan data tersebut, presentase anak penyandang disabilitas yang menempuh pendidikan formal baru sejumlah 12,26%. Artinya masih sangat sedikit dari anak penyandang disabilitas atau anak berkebutuhan khusus (ABK) di Indonesia yang seharusnya mendapatkan akses pendidikan inklusif, padahal dari tahun ke tahun jumlahnya terus meningkat,” ([Jumlah Anak Berkebutuhan Khusus Terus Bertambah tapi Hanya 12 Persen yang Sekolah Formal - Page 3 - Disabilitas Liputan6.com](#)) diakses pada Selasa, 10 Desember 2024).

Terlansir dalam KOMPAS.com, Meike Anastasia selaku Koordinator Kelompok Kerja Pendidikan Inklusif Direktorat Pendidikan Masyarakat dan Pendidikan Khusus Kemendikbud Ristek menyampaikan bahwa masih terdapat ketimpangan akses terhadap layanan pendidikan, khususnya bagi kelompok penyandang disabilitas.

"Pada Desember 2023 data menunjukkan terdapat 40.164 sekolah mempunyai peserta didik berkebutuhan khusus. Di sisi lain, hanya ada 5.956 sekolah atau 14,83 persen dari total sekolah yang memiliki guru pembimbing khusus bagi anak berkebutuhan khusus. Jadi angkanya sangat jauh bila dibanding keduanya,” ([Kemendikbud: 40.164 Sekolah di Indonesia Punya Siswa Disabilitas](#)) diakses pada Selasa, 10 Desember 2024).

Dari data diatas menunjukkan sebuah ketimpangan yang perlu menjadi perhatian pemerintah. Dengan adanya urgensi pembentukan pendidikan inklusif bertujuan agar anak berkebutuhan khusus atau difabel dapat membaaur dan sebagai proses pengembangan pemikiran dengan lingkungan sosialnya sehingga membentuk perilaku, serta mampu menghasilkan peningkatan prestasi akademik.



Gambar 1.1 Persentase Anak Yang Tidak Bersekolah Pada Berbagai Jenjang Pendidikan di Indonesia

Sumber: (UNICEF, 2021) diakses pada 10 Desember 2024

Berdasarkan data diatas, persentase jumlah anak Penyandang Disabilitas yang tidak bersekolah pada berbagai jenjang pendidikan berada di angka 19,08 persen untuk tingkat SD, dan angka ini meningkat menjadi 49,61 persen di jenjang SMP, dan 68,25 persen di jenjang SMA. Dengan kata lain, separuh dari anak penyandang disabilitas tidak bersekolah di tingkat SMP dan lebih dari dua pertiga anak penyandang disabilitas tidak bersekolah di tingkat SMA (UNICEF, 2021). Adanya hambatan bersekolah dari sisi sosial ekonomi menjadi dalil bagi orang tua untuk menyekolahkan anaknya, terlebih biaya pendidikan yang harus dikeluarkan untuk sekolah khusus. Dengan demikian, penyelenggaraan pendidikan inklusif

diharapkan mampu memberikan pengaruh yang membawa kebaikan yang dapat dirasakan oleh setiap individu, tanpa terkecuali.

Urgensi penyelenggaraan pendidikan inklusif turut menjadi perhatian Pemerintah Provinsi Jawa Timur, yang diwujudkan melalui penerbitan Peraturan Gubernur Nomor 30 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif Provinsi Jawa Timur. Peraturan ini menjadi landasan hukum sekaligus bentuk komitmen daerah dalam menjamin hak pendidikan bagi seluruh warga, termasuk peserta didik penyandang disabilitas. Melalui regulasi ini, pemerintah daerah mendorong setiap satuan pendidikan untuk mengadopsi prinsip inklusivitas dalam proses belajar mengajar, menyediakan fasilitas pendukung, serta membangun sistem pendidikan yang ramah dan fleksibel dalam menghadapi berbagai kebutuhan siswa.

Upaya pemerataan akses pendidikan yang digalakkan oleh pemerintah provinsi diharapkan dapat memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM sendiri merupakan indikator utama yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan manusia, yang menitikberatkan pada kualitas hidup sebagai unsur fundamental dalam penilaiannya (Herdiansyah et al. 2020). IPM dibentuk melalui tiga dimensi pokok, yakni harapan hidup yang mencerminkan umur panjang dan kondisi kesehatan, tingkat pendidikan yang merepresentasikan pengetahuan, serta taraf kesejahteraan ekonomi yang menunjukkan standar hidup yang layak (Marizal et al. 2022). Menurut data BPS, IPM Kab/Kota se-Jawa Timur tahun 2023 sebesar 74,65. IPM tertinggi Jawa Timur tercatat di Kota Surabaya dengan perolehan sebesar 84,69. IPM Kota Surabaya

berada pada urutan pertama dari 38 kabupaten/kota yang ada di Jawa Timur. Pada tahun 2020-2024, IPM Kota Surabaya di atas 80, sehingga Kota Surabaya merupakan daerah dengan IPM sangat tinggi.

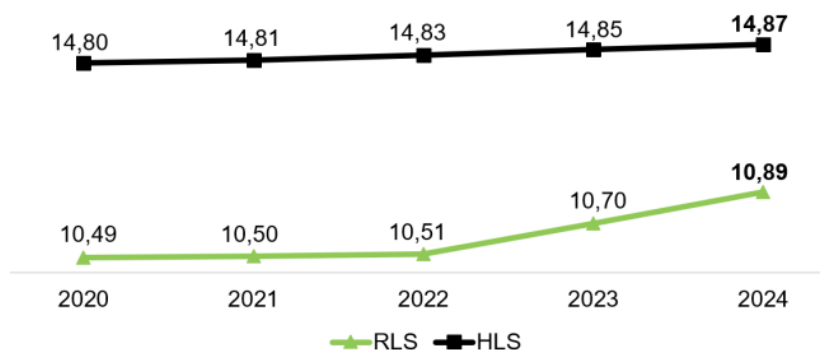
Tabel 1.1 Indeks Pembangunan Manusia Kota Surabaya

Tahun	IPM
2020	82,76
2021	82,94
2022	83,32
2023	83,99
2024	84,69

Sumber: BPS Jawa Timur, diakses pada 10 Desember 2024

Merujuk pada data yang disajikan, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kota Surabaya menunjukkan tren pertumbuhan positif selama periode 2020 hingga 2024, dengan rata-rata kenaikan tahunan sebesar 0,58 persen. Pada tahun 2024, IPM Surabaya tercatat mencapai angka 84,69, mengalami peningkatan sebesar 0,70 poin dibandingkan capaian tahun 2023 yang berada di angka 83,99. Pada tahun tersebut, rata-rata lama sekolah masyarakat Surabaya tercatat 10,70 tahun, sedangkan harapan lama sekolah mencapai 14,85 tahun. Peningkatan IPM ini terjadi secara konsisten setiap tahunnya, yakni sebesar 0,67 poin pada 2022 (menjadi 83,32), 0,38 poin pada 2021 (menjadi 82,94), dan 0,18 poin pada 2020 (menjadi 82,76). Pola pertumbuhan tersebut mencerminkan adanya perbaikan berkelanjutan dalam kualitas layanan pendidikan, kesehatan, serta kesejahteraan masyarakat di Kota Surabaya.

Aspek pengetahuan dalam pengukuran Indeks Pembangunan Manusia (IPM) direpresentasikan melalui dua indikator utama, yakni Harapan Lama Sekolah (HLS) bagi penduduk berusia 7 tahun ke atas, serta Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) yang dihitung berdasarkan penduduk berusia 25 tahun ke a



Gambar 1. 2 Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-rata Lama Sekolah (RLS) Kota Surabaya 2020-2024

Sumber: BPS Surabaya

Berdasarkan gambar di atas, dapat diamati bahwa kedua indikator dimensi pengetahuan, yaitu Harapan Lama Sekolah (HLS) dan Rata-Rata Lama Sekolah (RLS), menunjukkan tren peningkatan secara konsisten dari tahun ke tahun. Dalam kurun waktu 2020 hingga 2024, HLS di Kota Surabaya tercatat mengalami kenaikan rata-rata sebesar 0,12 persen per tahun, sementara RLS menunjukkan pertumbuhan yang lebih signifikan, dengan rata-rata peningkatan tahunan mencapai 0,94 persen. Khusus pada tahun 2024, RLS mengalami lonjakan sebesar 0,19 tahun (setara 1,78 persen) dibandingkan tahun sebelumnya, yang mencerminkan percepatan pertumbuhan dibandingkan rata-rata kenaikan 0,66 persen selama periode 2020–2023. Pada tahun yang sama, HLS penduduk usia 7 tahun ke atas meningkat dari 14,85 menjadi 14,87 tahun, sedangkan RLS penduduk usia 25 tahun ke atas naik dari 10,70 menjadi 10,89 tahun. Capaian ini menunjukkan adanya komitmen berkelanjutan dari pemerintah daerah dalam memperbaiki mutu dan aksesibilitas pendidikan di Kota Surabaya.

Selama pelaksanaan pendidikan inklusif berlangsung, Surabaya berhasil menjadi kiblat bagi daerah yang ingin menerapkan program inklusif. Kota Surabaya

meraih prestasi sebagai kota pertama di Indonesia yang masuk anggota UNESCO GNLC atau Global Network of Learning Cities tahun 2016. GNLC merupakan jejaring yang berfokus pada bidang pendidikan sepanjang hayat dalam komunitas global (Purba et al., 2023). Dilansir dalam berita SUPERRADIO.id, Irvan Wahyudradjad selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Penelitian, dan Pengembangan (Bappedalitbang) Kota Surabaya, mengatakan:

“Surabaya adalah kota pertama di Indonesia yang menjadi anggota UNESCO GNLC. Ini merupakan pengakuan atas upaya pemerintah kota dalam memobilisasi seluruh sektor untuk mendukung pembelajaran sepanjang hayat, mulai dari pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi, serta revitalisasi pembelajaran di keluarga dan komunitas,” ([Surabaya Jadi Anggota GNLC Pertama di Indonesia - Super RadioSuper Radio](#)) diakses pada Selasa, 10 Desember 2024).

Pada masa kepemimpinan Tri Rismaharini sebagai Wali Kota Surabaya, pengembangan pendidikan inklusif difokuskan pada tingkat pendidikan dasar dan menengah. Implementasi dari kebijakan tersebut tercermin dalam berdirinya 78 sekolah inklusif yang tersebar di berbagai wilayah Kota Surabaya (Setyowati et al., 2021). Inisiatif kerja sama internasional pun turut memperkuat arah kebijakan ini, ditandai dengan kunjungan Wali Kota ke Liverpool, Inggris, pada tahun 2017, yang kemudian direspons dengan kunjungan balasan dari pihak Liverpool. Pertemuan ini merupakan langkah lanjutan dari penandatanganan *Letter of Intent* dalam kerangka kerja sama Sister City antara Surabaya dan Liverpool. Selanjutnya, pada era kepemimpinan Eri Cahyadi, kolaborasi antar kedua kota diperluas melalui penandatanganan Nota Kesepahaman (MoU) yang mencakup bidang ekonomi kreatif, pengelolaan pelabuhan, pengembangan konsep kota pintar (*smart city*), serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia. Dalam momen yang sama,

dilaksanakan pula kegiatan webinar untuk guru-guru sekolah inklusi di Surabaya, yang diselenggarakan bekerja sama dengan St. Vincent's School, Liverpool (Rimapradesi et al., 2022). Beberapa komponen kunci dalam pendidikan inklusi meliputi peserta didik, proses analisis dan penilaian, kurikulum, tenaga pendidik, sistem manajemen kelas, metode peningkatan citra kelas, laporan nilai akhir, sarana dan prasarana, pembiayaan, serta sistem penghargaan dan hukuman yang sesuai.

Prestasi terbaru yang diraih Kota Surabaya adalah terpilihnya sebagai satu-satunya kota perwakilan dari Indonesia dalam ajang internasional *ASEAN+3 Regional Learning Cities Conference* yang diselenggarakan di Bangkok, Thailand, pada 29–30 Oktober 2024. Dalam forum bergengsi tersebut, Surabaya mendapat kehormatan untuk mempresentasikan strategi pembangunan “*Surabaya Inclusive Lifelong Education City*”, yang menekankan prinsip bahwa tidak ada satu pun individu yang tertinggal dalam memperoleh akses pendidikan di Kota Surabaya.

Dalam mewujudkan pendidikan berkualitas dan merata, pemerintah Kota Surabaya bersama Dinas Pendidikan Kota Surabaya memberlakukan kebijakan pendidikan inklusif sebagai bentuk pemerataan hak dan kesempatan yang setara bagi setiap individu dalam memperoleh pendidikan sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2018. Komitmen untuk menjamin bahwa setiap peserta didik memperoleh akses terhadap layanan pendidikan yang berkualitas, serta membentuk suatu sistem pembelajaran yang terbuka untuk semua, menghormati perbedaan, dan menentang segala macam bentuk ketidakadilan terus diupayakan secara berkelanjutan. Upaya tersebut tercermin dalam Peraturan

Walikota Surabaya Nomor 52 Tahun 2022 mengenai Pedoman Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Kota Surabaya.

Tabel 1.2 Jumlah Satuan Pendidikan Kota Surabaya

Jenjang Pendidikan	Negeri	Swasta	Total Lembaga	Jumlah Siswa Negeri	Jumlah Siswa Swasta	Total Siswa
PAUD (KB dan TK)	5	2.635	2.640	236	105.182	105.418
SD	284	377	661	130.043	90.339	220.382
SMP	63	259	322	54.300	52.020	106.320
Total	352	3.271	3.623	184.579	247.571	432.120

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2025. *Diolah oleh peneliti 2025*

Kota Surabaya memiliki jumlah satuan pendidikan yang sangat besar, menjadikannya kota yang berpotensi menjadi pusat pendidikan inklusif terbesar di Indonesia apabila penerapannya dilakukan secara tepat dan merata. Berdasarkan data yang tersedia, jumlah satuan pendidikan di Kota Surabaya tergolong tinggi, yakni terdiri dari 2.640 lembaga pada jenjang PAUD dengan total 105.418 siswa, 661 lembaga pada jenjang Sekolah Dasar (SD) dengan 220.382 siswa, serta 322 lembaga pada jenjang Sekolah Menengah Pertama (SMP) dengan 106.320 siswa. Secara keseluruhan, terdapat 3.623 lembaga pendidikan di Surabaya yang melayani sebanyak 432.120 peserta didik.

Tabel 1.3 Jumlah Sebaran Satuan Pendidikan Penyelenggara Program Inklusif di Kota Surabaya

Jenjang Pendidikan	Negeri	Swasta	Total
PAUD	5	536	541
SD	51	44	94
SMP	25	30	75

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2025. *Diolah oleh peneliti 2025*

Merujuk pada data yang tersaji dalam tabel, pada tahun 2024 tercatat terdapat 541 lembaga PAUD yang menerapkan pendekatan inklusif dibandingkan dengan total 2.640 lembaga. Di jenjang sekolah dasar (SD), hanya 94 lembaga dari

661 yang tercatat sebagai sekolah inklusif. Sementara pada tingkat sekolah menengah pertama (SMP), jumlah lembaga inklusif mencapai 75 dari total 322 lembaga. Adapun sekolah-sekolah lainnya masih berada dalam tahap awal pengenalan konsep inklusivitas secara menyeluruh, sehingga belum sepenuhnya mampu memenuhi kebutuhan maupun menyediakan akses yang layak bagi peserta didik berkebutuhan khusus, meskipun regulasi dan infrastruktur pendukung telah tersedia.

Tabel 1.4 Total Peserta Didik Berkebutuhan Khusus di Kota Surabaya

Jenjang Pendidikan	Valid Berkebutuhan Khusus
PAUD	1.158
SD	2.291
SMP	1.154

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2025. *Diolah oleh peneliti 2025*

Tabel Tabel 1.5 Jumlah Sebaran Siswa Inklusi di Wilayah Kota Surabaya

No.	Jenjang	Wilayah	Jumlah Siswa Inklusi
1	KB (Kelompok Bermain)	Pusat	3
		Timur	49
		Barat	18
		Selatan	11
		Utara	8
2	SPS (Satuan Paud Sejenis)	Pusat	46
		Timur	66
		Barat	82
		Selatan	80
		Utara	63
3	TK (Taman Kanak-Kanak)	Pusat	70
		Timur	207
		Barat	142
		Selatan	198
		Utara	98
4	TPA (Tempat Penitipan Anak)	Pusat	3
		Timur	9
		Barat	3
		Selatan	2
5	SMP (Sekolah Menengah Pertama)	Pusat	177
		Timur	385
		Barat	211

6	SD (Sekolah Dasar)	Selatan	231
		Utara	156
		Pusat	202
		Timur	785
		Barat	344
		Selatan	597
		Utara	363
TOTAL = 4.603			

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Surabaya, 2025. *Diolah oleh peneliti 2025*

Berdasarkan data dalam tabel di atas, Dinas Pendidikan Kota Surabaya mencatat bahwa pada tahun 2025 terdapat sebanyak 4.603 peserta didik berkebutuhan khusus yang terdata secara valid di Kota Surabaya. Rinciannya, sebanyak 1.158 siswa berada pada PAUD, yang mencakup KB, TK, SPS, dan TPA; sebanyak 2.291 siswa SD serta 1.154 siswa SMP. Berdasarkan data PPDB tahun ajaran 2024/2025, jenjang SD tercatat sebagai tingkat pendidikan dengan jumlah murid penyandang disabilitas terbanyak.

Adapun salah satu sekolah yang mengorganisir program pendidikan inklusif yaitu Sekolah Dasar Negeri Klampis Ngasem I Surabaya. Sekolah Dasar Negeri Klampis Ngasem I Surabaya merupakan sekolah dasar pertama yang menyelenggarakan pendidikan inklusif tahun 1989, yang mana pada 2006 diturunkanlah SK pertama dari walikota yang ditandatangani oleh Bapak Bambang D.H. Pada mulanya, Sekolah Dasar Negeri Klampis Ngasem I Surabaya merupakan institusi pendidikan reguler yang diperuntukkan bagi peserta didik non-disabilitas. Namun, seiring meningkatnya kebutuhan serta aspirasi masyarakat sekitar yang menginginkan agar anak-anak penyandang disabilitas dapat memperoleh pendidikan di sekolah umum guna menghindari stigma keterasingan yang kerap dilekatkan pada Sekolah Luar Biasa (SLB) mendorong inisiatif dari kepala sekolah

saat itu, Dra. Hj. Sukarlik, M.Si, untuk mengintegrasikan siswa reguler dengan siswa berkebutuhan khusus dalam satu lingkungan pembelajaran yang inklusif.

SDN Klampis Ngasem I Surabaya dahulunya menyediakan tiga model layanan terpisah bagi peserta didik penyandang disabilitas, yaitu layanan Inklusif Penuh (*Full Inclusive*), *Pull Out*, dan layanan di Ruang Sumber dengan arahan Guru Pendamping Khusus (GPK). Namun, seiring dengan kebijakan terbaru terjadi transformasi besar dalam sistem layanan inklusif di sekolah ini. GPK dilebur dan bertanggung jawab menjadi guru kelas melalui perekrutan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja atau P3K serta menyatukan siswa inklusif dengan siswa reguler sehingga sistem penyelenggaraan inklusif dapat menyebar dan merata di tiap kelas. Adapun jumlah peserta didik penyandang disabilitas di sekolah ini mencapai 65 siswa dengan berbagai kategori seperti *slow learner*, *boarderline*, ADHD, *Autisme*, *low vision*, tuna grahita, tuna daksa, dan tuna rungu. Peleburan siswa disabilitas di tiap kelas ini dimaksudkan agar mereka dapat beradaptasi dengan lingkungan secara optimal dan tidak ada lagi pengkategorian khusus yang memisahkan antara inklusif dan reguler. Adanya peleburan ini menjadikan guru kelas memegang kendali atas anak inklusi, sehingga dinas pendidikan dan juga sekolah selalu memberikan pelatihan bagi semua guru yang diadakan setiap sebelum liburan semester pembelajaran baru.

Di SDN Klampis Ngasem I Surabaya, tiap guru mendapatkan pelatihan minimal 4-5 kali dalam setahun. Selain pelatihan yang diselenggarakan oleh dinas dan sekolah, semua guru secara proaktif mengikuti pelatihan tambahan dari berbagai lembaga eksternal. Langkah ini diambil untuk memenuhi target dalam

Penilaian Kinerja Guru atauPKG dan memastikan bahwa mereka terus mengembangkan kompetensi, sehingga mampu memberikan layanan pendidikan yang optimal bagi semua siswa, termasuk mereka yang berkebutuhan khusus. Sekolah ini juga aktif dijadikan rujukan dalam studi banding dan pembinaan sekolah inklusi di wilayah Surabaya.

Pelaksanaan pendidikan inklusif di SDN Klampis Ngasem I Surabaya didukung oleh mekanisme pendanaan melalui Biaya Operasional Sekolah Pendidikan (BOSP) yang berasal dari pemerintah pusat. Dengan dukungan ini, setiap siswa, termasuk yang berkebutuhan khusus, memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam berbagai kegiatan sekolah. Kegiatan tersebut mencakup pembelajaran di kelas, pelaksanaan ulangan dan penilaian, serta partisipasi dalam peringatan Hari Anak Nasional dan hari besar keagamaan lainnya. Untuk mendukung aksesibilitas, sekolah menyediakan sarana prasarana yang ramah bagi pengguna kursi roda, seperti area yang sesuai untuk mobilitas mereka. Pengadaan alat bantu bagi siswa difabel, seperti kursi roda, sering kali diperoleh melalui sumbangan dari Dinas Sosial Kota Surabaya. Hal ini dikarenakan biaya pengadaan alat bantu tersebut cukup besar jika harus dialokasikan dari anggaran sekolah, sehingga sekolah memprioritaskan penggunaan dana bantuan atau sumbangan untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Tabel 1.6 Jumlah Murid Penyandang Disabilitas di SDN Klampis Ngasem I Surabaya

Kelas	Jumlah Kelas	Jumlah Murid Penyandang Disabilitas	Jenis Ketunaan
1 SD	4 rombel	6 siswa	Retardasi Mental (5), Rata-Rata Bawah (1)

2 SD	4 rombel	14 siswa	ATD (1), SL (1), BL (3), DS (1), ATG (2), Autisme (1), ATR (1)
3 SD	4 rombel	11 siswa	ATR (2), SL (7), BL (2)
4 SD	5 rombel	13 siswa	Autisme (2), ATR (1), SL (4), LV (1), ATD (1), BL (3), Retardasi Mental (1)
5 SD	4 rombel	8 siswa	DS (1), ATG (1), Speech Delay (2), SL (4)
6 SD	4 rombel	13 siswa	ATG (5), ATR (1), SL (4), BL (3)

Sumber: SDN Klampis Ngasem I Surabaya, 2025. *Diolah oleh peneliti 2025*

Berdasarkan data pada tabel di atas, jumlah murid penyandang disabilitas di SDN Klampis Ngasem I Surabaya terbagi sebagai berikut: kelas 1 sebanyak 6 siswa dengan 4 rombel kelas serta jenis ketunaan Retardasi Mental (5), Rata-Rata Bawah (1), kelas 2 sebanyak 14 siswa dengan 4 rombel kelas serta jenis ketunaan Tuna Daksa (1), *Slow Learner* (1), *Borderline* (3), Down Syndrome (1), Tuna Grahita (2), Autisme (1), Tuna Rungu (1), kelas 3 sebanyak 11 siswa dengan 4 rombel kelas serta jenis ketunaan Tuna Rungu (2), *Slow Learner* (7), *Borderline* (2), kelas 4 sebanyak 13 siswa dengan 5 rombel kelas serta jenis ketunaan Autisme (2), Tuna Rungu (1), *Slow Learner* (4), *Low Vision* (1), Tuna Daksa (1), *Borderline* (3), Retardasi Mental (1), kelas 5 sebanyak 8 siswa dengan 4 rombel kelas serta jenis ketunaan Down Syndrome (1), Tuna Grahita (1), *Speech Delay* (2), *Slow Learner* (4), dan kelas 6 sebanyak 13 siswa dengan 4 rombel kelas serta jenis ketunaan Tuna Grahita (5), Tuna Rungu (1), *Slow Learner* (4), *Borderline* (3).

Penyelenggaraan pendidikan inklusif di SDN Klampis Ngasem I Surabaya sesuai hasil observasi awal peneliti, menghasilkan bahwa pembelajaran pendidikan

melihat peristiwa yang mana guru kelas sekaligus merangkap sebagai guru pendamping khusus memberikan penjelasan kepada anak inklusi dan anak reguler sehingga guru dikatakan bekerja dua kali dalam menyampaikan materi. Saat pembelajaran dimulai, guru menjelaskan materi pembelajaran secara umum terlebih dahulu, sehingga anak inklusi juga ikut menyimak. Setelah penjelasan dibagikan, guru memberikan latihan soal kepada anak reguler. Kemudian guru akan memfokuskan pemberian materi dan latihan soal kepada anak inklusi satu persatu menurut kemampuannya. Tak hanya dalam mengatur kurikulum atau pemberian materi, guru juga lebih ekstra menjaga kondisi kelas agar kondusif, sehingga pada saat guru berfokus pada anak inklusi, siswa reguler dapat tenang mengerjakan soal latihan. Pembelajaran bagi anak inklusi dimulai pada 08.00 – 10.00, sedangkan siswa reguler hingga pukul 13.00.

Adapun hasil observasi awal, murid kelas 4 dengan inisial 'K' memiliki ketunaan *low vision*, gangguan pada pendengaran dan gangguan wicara. Pada kasus ini, 'K' tidak bisa melakukan apa-apa selain menghitung angka 1 dan 2, sehingga guru memberikan materi pembelajaran tersebut mengarah kepada menghitung jumlah stick es krim, melatih wicara dengan mengulangi pelafalan kata yang disampaikan guru, serta melatih kemampuan motoriknya dengan mengajaknya berkeliling sekolah. Pada kasus murid inisial 'R' yang memiliki ketunaan Tuna Daksa dan lambat berpikir, guru menjelaskan materi secara *face to face* dengan standar yang disesuaikan kemampuan murid tersebut serta diajarkan mendikte kata atau kalimat. Sedangkan untuk kasus murid berinisial 'A' memiliki ketunaan

Autisme, guru memberikan kebebasan atau menyerahkan semuanya kembali kepada orang tua anak tersebut, yang mana bisa sampai berbulan-bulan tidak hadir.

Penelitian ini berfokus pada efektivitas penyelenggaraan pendidikan inklusif di SDN Klampis Ngasem I Surabaya, berdasarkan pada permasalahan dan penelitian terdahulu yang relevan tentang kebijakan pendidikan inklusif di Surabaya. Penelitian dari Agustina & Rahaju (2021) yang membahas evaluasi penyelenggaraan pendidikan inklusif di kota Surabaya, menunjukkan hasil bahwa masih terdapat kendala seperti sumber daya manusia yaitu GPK yang belum memadai dan sebagian besar guru belum memiliki pelatihan khusus untuk menangani ABK, aksesibilitas yang belum terpenuhi secara maksimal serta sumber daya pendanaan yang masih dirasa belum dapat memenuhi kebutuhan ABK. Selanjutnya pada penelitian Irawati & Nafi'ah (2023) yang membahas mengenai analisis kualitas pelayanan pendidikan Inklusif di SDN Wonocolo I Taman Sidoarjo menunjukkan hasil pada indikator sarana prasarana yang kurang baik dan belum memadai, terutama pembelajaran yang dilakukan di ruang sumber. Adapun relevansi penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah kesamaan pada topik penelitian terkait penyelenggaraan pendidikan inklusif. Sedangkan perbedaan penelitian terdapat pada lokus dan fokus penelitian.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk mengkaji sejauh mana efektivitas pelaksanaan pendidikan inklusif di SD Negeri Klampis Ngasem I Surabaya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Melalui penelitian ini, diharapkan dapat diperoleh gambaran yang konkret mengenai pelaksanaan layanan inklusif di lapangan serta berbagai tantangan yang dihadapi.

Penelitian ini menganalisis efektivitas kebijakan pendidikan inklusif di SDN Klampis Ngasem I Surabaya dengan menggunakan teori efektivitas dari Campbell J.P dalam Mutiarin Dyah dan Arif Zainudin (2021) dalam bukunya yang berjudul *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan*, yang mencakup lima indikator: (1) Keberhasilan program, (2) Keberhasilan sasaran, (3) Kepuasan terhadap program, (4) Kesesuaian antara input dan output, serta (5) Pencapaian tujuan secara keseluruhan penelitian yaitu **Efektivitas Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Sekolah Dasar Negeri Klampis Ngasem I Surabaya.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan pada latar belakang, maka pertanyaan penelitian dalam penelitian ini yaitu Bagaimana efektivitas penyelenggaraan pendidikan inklusif di SDN Klampis Ngasem I Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah menganalisis efektivitas kebijakan pendidikan inklusif di SDN Klampis Ngasem I Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, baik peneliti maupun kalangan akademis atau masyarakat umum tentang efektivitas kebijakan pendidikan inklusif di SDN Klampis Ngasem I Surabaya.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara akademik, penelitian ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan program sarjana (S1) pada Program Studi Administrasi Publik, Universitas Pembangunan Nasional 'Veteran' Jawa Timur. Diharapkan, hasil dari penelitian ini dapat memberikan kontribusi sebagai referensi ilmiah yang bermanfaat bagi penelitian sejenis di masa depan, khususnya bagi mahasiswa dan kalangan akademisi di Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik UPN 'Veteran' Jawa Timur.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Peneliti

Penelitian ini sebagai syarat memperoleh gelar sarjana di Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial, Budaya, dan Politik, UPN "Veteran" Jawa Timur. Selain itu, sebagai wawasan dan referensi untuk peneliti terkait efektivitas penyelenggaraan pendidikan inklusif di SDN Klampis Ngasem I Surabaya.

2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi akademik bagi mahasiswa maupun peneliti yang memiliki ketertarikan pada kajian serupa, terutama di Program Studi Administrasi Publik.

3. Bagi SDN Klampis Ngasem I Surabaya

Penelitian ini dapat memberikan masukan dan bahan evaluasi bagi instansi terkait dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif dan efisien dalam penyelenggaraan Pendidikan inklusif.