

DISKRESI AKTOR *STREET LEVEL BUREAUCRAT* PADA IMPLEMENTASI PENDIDIKAN INKLUSIF TK-SMP DI KOTA PADANG

Ratih^{1*}, Hendri Koeswara², Arini Kasmira³, Siti Sabrina Zein³

^{1,2,3,4} Universitas Andalas, Padang, Indonesia
Email Korespondensi: Ratihmap@soc.unand.ac.id

Submitted: 24-10-2025; Accepted: 26-11-2025; Published : 05-12-2025

ABSTRAK

Penelitian ini berangkat dari ketidakseragaman praktik dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif di Kota Padang. Tujuan penelitian yaitu menganalisis mekanisme diskresi guru dan kepala sekolah sebagai *street level bureaucracy* serta bagaimana komunikasi kebijakan, sumber daya, dan budaya organisasi lokal membentuk variasi implementasi pada jenjang TK hingga SMP di Kota Padang. Melibatkan 47 informan dari 9 sekolah serta UPTD LDPI, data dikumpulkan melalui wawancara, telaah dokumen, serta observasi. Temuan menunjukkan bahwa meskipun prinsip penerimaan tanpa diskriminasi dipahami secara konsisten, tingkat kesiapan sekolah dan pemahaman praktis terhadap implementasi bervariasi. Para pelaksana memanfaatkan diskresi untuk menyesuaikan layanan dengan kebutuhan anak, dinamika orang tua, serta beban kerja dan kemampuan sekolah. Diskresi yang muncul bukan sekedar respons terhadap tekanan struktural sebagaimana dijelaskan Lipsky, melainkan membentuk *adaptive discretion* yakni diskresi reflektif yang mempertimbangkan dilema moral, nilai profesional, dan kepentingan institusional. Pola ini dipengaruhi budaya birokrasi lokal yang menekankan kehati-hatian, harmoni, dan penyelesaian kasus secara situasional, sehingga menghasilkan implementasi yang tidak seragam. Studi ini memperluas teori *street level bureaucracy*, bahwa diskresi dalam konteks inklusi pendidikan juga merupakan arena negosiasi etis, bukan sekedar respons teknis keterbatasan aturan dan sumber daya. Oleh karena itu, diperlukan SOP, koordinasi lintas jenjang dan penguatan kapasitas agar praktik inklusi menjadi lebih konsisten dan akuntabel.

Kata kunci: diskresi; implementasi; inklusif; *street level bureaucracy*

ABSTRACT

This study stems from the inconsistency of practices in the implementation of inclusive education in Padang City. The objective of this study is to analyze the discretion mechanisms of teachers and principals as street-level bureaucracy and how policy communication, resources, and local organizational culture shape variations in implementation at the kindergarten to junior high school levels in Padang City. Involving 47 informants from 9 schools and the UPTD LDPI, data were collected through interviews, document reviews, and observations. The findings show that although the principle of non-discriminatory acceptance is understood consistently, the level of school readiness and practical understanding of implementation varies. Implementers use discretion to tailor services to children's needs, parental dynamics, and school workload and capabilities. The discretion that emerged was not merely a response to structural pressures as described by Lipsky, but rather formed adaptive discretion, which is reflective discretion that considers moral dilemmas, professional values, and institutional interests. This pattern was influenced by the local bureaucratic culture that emphasized caution, harmony, and situational case resolution, resulting in inconsistent implementation. This study expands on the theory of street-level bureaucracy, arguing that discretion in the context of educational inclusion is also an arena for ethical negotiation, not merely a technical response to regulatory and resource constraints. Therefore, standard operating procedures (SOPs), cross-level coordination, and capacity building are needed to make inclusion practices more consistent and accountable.

Key word: discretion; implementation; inclusive, *street level bureaucracy*

PENDAHULUAN

Indonesia telah menunjukkan dedikasi yang kuat dalam meningkatkan kesejahteraan penyandang disabilitas melalui berbagai kebijakan strategis yang selaras dengan visi pembangunan nasional. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2023, jumlah penyandang disabilitas di Indonesia tercatat sebanyak 22,97 juta orang atau sekitar 8,5% dari total populasi. Besarnya angka penyandang disabilitas menuntut pemerintah untuk terus berupaya memberikan hak-hak para penyandang disabilitas sebagai warga negara (Sulistiyadi, 2014). Penandatanganan konvensi hak-hak penyandang disabilitas menjadi bukti nyata komitmen pemerintah untuk menghormati, melindungi, memenuhi, dan memajukan hak-hak mereka (Badan Pusat Statistik, 2020). Sejumlah regulasi penting, seperti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang penyandang disabilitas, yang menjadi landasan pemenuhan hak-hak disabilitas secara menyeluruh. Namun, berbagai tantangan masih dihadapi untuk memastikan kelompok ini tidak tertinggal dalam upaya pembangunan (BPS, 2024). Berdasarkan data BPS Jenis Disabilitas Penduduk Umur 5 Tahun ke Atas terbagi menjadi berikut ini.

Gambar 1. Jenis Disabilitas Penduduk Umur 5 Tahun ke Atas



*Sumber: Potret Penyandang Disabilitas
Indonesia Oleh BPS, 2024*

Disabilitas memiliki hubungan yang kuat dengan kemiskinan, menciptakan siklus yang sulit diputus. Individu dengan disabilitas cenderung lebih rentan berada dalam kelompok ekonomi lemah. Oleh karena itu, Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) atau difabel perlu

mendapatkan akses pendidikan yang layak dan berkualitas guna mengurangi tingkat kemiskinan dan meningkatkan kualitas hidup (Lukitasari et al., 2017). Pendidikan merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam kehidupan seseorang, sekaligus menjadi standar bagi suatu negara dalam memenuhi kebutuhan primer, sekunder, maupun tersier (Holipah & Asmawati, 2022).

Konstitusi Indonesia melalui Pasal 31 Ayat 1 UUD 1945 menjamin bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam memperoleh pendidikan. Jaminan ini diper tegas oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional serta diperkuat oleh Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009 yang mengatur pendidikan inklusif untuk peserta didik dengan kebutuhan khusus maupun yang memiliki kecerdasan atau bakat. Kebijakan ini diperkaya dengan Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 48 Tahun 2023 tentang Akomodasi yang Layak bagi Peserta Didik Penyandang Disabilitas. Kedua regulasi tersebut menekankan kewajiban satuan pendidikan menyiapkan sarana-prasarana, penyesuaian kurikulum, dukungan pendanaan, serta layanan dukungan profesional (Pramudiana, 2017). Pada tingkat daerah, Provinsi Sumatera barat telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2021 tentang Penghormatan, Perlindungan, dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas. Sementara di Kota padang, kebijakan ditopang oleh Peraturan Walikota terkait Pendidikan Khusus dan Layanan khusus serta penataan Unit Pelaksana Teknis (UPTD) pada Dinas Pendidikan.

Meskipun arsitektur kebijakan semakin kuat, implementasi pendidikan inklusif di tingkat satuan pendidikan masih menghadapi tantangan yang berulang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi pendidikan inklusif di tingkat daerah seringkali mengalami hambatan yang signifikan (Af'idah et al., 2025). Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat apabila kebijakan dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran kebijakan (Ratih et al., 2023). Beberapa studi terdahulu, menemukan bahwa kurangnya pelatihan dan kompetensi tenaga pendidikan menjadi salah satu hambatan utama dalam pelaksanaan pendidikan inklusif (Judijanto et al., 2025). Selain itu, minimnya fasilitas pendukung,

seperti alat bantu belajar, dan kurangnya pemahaman masyarakat terhadap anak berkebutuhan khusus, turut memperburuk kondisi ini (Sudarto, 2016). Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa meskipun terdapat regulasi yang memadai, koordinasi antar aktor dalam implementasi kebijakan sering kali tidak optimal, terutama di tingkat sekolah dan pemerintah daerah (Pramudiana, 2017).

Sebagaimana ditunjukkan dalam literatur mengenai keterbatasan serta hambatan implementasi kebijakan pendidikan inklusif, penting untuk meninjau ulang bagaimana aktor garis depan atau *street-level bureaucracy* berperan dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam praktik nyata. *Street-level bureaucracy* diartikan sebagai aparat birokrasi yang langsung bersentuhan dengan pelayanan publik atau dalam arti lain adalah aparat birokrasi yang melakukan akses langsung dengan publik (Madani et al., 2021).

Street-level bureaucracy memiliki diskresi yang cukup besar dalam menentukan bagaimana kebijakan dijalankan, sehingga kualitas implementasi sangat dipengaruhi oleh interpretasi dan kapasitas di lapangan (Tummers & Bekkers, 2014). Selama ini, kebijakan umumnya bersifat *top-down* sehingga cenderung mengabaikan peran birokrasi di level bawah (Maharani Devi & Ismail, 2024). Padahal, keberhasilan maupun kegagalan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh peran mereka.

Tugas pekerjaan yang dilakukan oleh *street-level bureaucracy* pada dasarnya merupakan pekerjaan teknis, sehingga kebijakan-kebijakan yang diambil berkaitan dengan implementasi kebijakan adalah bersifat teknis juga (Lipsky, 2010). Di bidang pendidikan, aktor-aktor yang termasuk ke dalam *street-level bureaucracy* yaitu guru, kepala sekolah, dan tenaga administrasi pendidikan. Diantara aktor-aktor tersebut kepala sekolah dan guru merupakan agen perubahan yang paling kunci di sekolah, karena mereka merupakan aktor sentral yang berkontribusi pada penciptaan dan promosi program inklusi yang sukses (Khaleel et al., 2021).

Kota Padang menarik untuk dijadikan lokus penelitian, selain memiliki fondasi regulasi dan struktur UPTD Layanan Disabilitas dan Pendidikan Inklusif (LDPI) yang jelas, kota ini juga menyelenggarakan pendidikan inklusif lintas jenjang (TK, SD, SMP) di bawah koordinasi Dinas Pendidikan /UPTD. Berdasarkan SK Nomor 421.4/27/DIKBUD/LDPI/2025 tentang Tenaga Ahli dan Penyuluh/Pendamping pada Layanan Disabilitas dan Pendidikan inklusif, tercatat 32 personel multidipsilin yang terdiri dari psikolog, ahli pendidikan, ahli gizi, analis peserta didik dan tenaga administrasi yang mendukung asesmen serta intervensi. Namun ditemukan bahwa tidak semua sekolah memiliki guru pendamping untuk siswa yang berkebutuhan khusus.

Tabel 1. Daftar Sekolah Reguler Yang Menyelenggarakan Pendidikan Inklusif Tahun Pelajaran 2024/2025

No	Jenjang Pendidikan	Jumlah sekolah penyelenggara	Jumlah Sekolah yang saat ini melayani ABK	Jumlah Sekolah yang memiliki guru pendamping
1	TK	90	21	12
2	SD	235	109	65
3	SMP	51	23	19

Sumber: Olahan peneliti, berdasarkan SK Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Padang Nomor: 421.4/965/DIKBUD/LDPI/2024

Berdasarkan tabel 1, di Kota Padang tercatat 90 TK, 235 SD, dan 31 SMP sebagai penyelenggara pendidikan inklusif. Sedangkan jumlah sekolah yang saat ini memiliki siswa ABK Pada tahun ajaran 2024/2025 yaitu 21 TK,

109 SD, dan 23 SMP. Namun tidak semua sekolah memiliki guru pendamping. Pada jenjang TK hanya 12 dari 21, jenjang SMP hanya 65 dari 109, dan jenjang SMA hanya 19 dari 23 sekolah. Kondisi ini menunjukkan

ketidakmerataan dukungan pendamping pada satuan pendidikan inklusif dan menjadi pijakan penting untuk mengkaji peran *street-level bureaucracy* yang terdiri dari guru, GPK, dan kepala sekolah dalam memastikan akomodasi yang layak bagi ABK. Secara prinsip menurut Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 48 Tahun 2023 tentang Akomodasi yang Layak bagi Peserta Didik Penyandang Disabilitas, setiap sekolah inklusif semestinya memiliki guru pendamping agar implementasi kebijakan tidak berhenti di tataran administratif.

Literatur yang ada memperlihatkan bahwa pendidikan inklusif telah menjadi tema kajian yang luas, namun penelitian yang berfokus pada peran *street-level bureaucracy* yaitu guru, kepala sekolah dan pejabat sekolah sebagai “frontliners” implementasi masih sangat terbatas. Di level kebijakan makro, Nepal telah memiliki kerangka hukum kuat namun masih kekurangan rencana implementasi yang operasional sehingga hambatan kontekstual organisasional tetap besar (Puri et al., 2024). Kajian kota Metro di Indonesia menemukan kendala standar sarana prasarana, aksesibilitas, pemahaman pendidik, serta ketiadaan anggaran khusus (Wardhaba & Gusnita, 2022). Studi di Zimbabwe juga menunjukkan ketiadaan kebijakan inklusif yang berdiri sendiri, keterbatasan keterampilan guru dan defisit sumber daya, sehingga implementasi berlangsung tidak seragam di sekolah (Hlatywayo & Mapolisa, 2022) (Lemeyu & Chikutuma, 2024). Disisi lain, hasil kajian tentang efektivitas komunikasi dalam implementasi kebijakan menekankan kejelasan pesan, konsistensi, serta saluran komunikasi yang adaptif menjadi prasyarat perubahan praktik, namun belum menjelaskan secara rinci bagaimana komunikator “*street level*” menafsirkan dan menerjemahkan pesan kebijakan saat berhadapan dengan keterbatasan kelas nyata (Fadhilah et al., 2022).

Kajian literatur kebijakan sekolah inklusif di Indonesia juga menyimpulkan implementasi masih terbatas karena pemahaman guru dan ketersediaan layanan khusus, menuntut kolaborasi sekolah dan pemerintah, tetapi level analisisnya masih berada pada rekomendasi kelembagaan, bukan pada logika kerja dan diskresi individu pelaksana (Nabiela & Ulfatin) Kajian kebijakan inklusi berbasis literatur juga

menutup “PR” implementasi besar yang berkaitan dengan peningkatan kompetensi dan dukungan emosional, namun tidak membedah bagaimana guru memprioritaskan layanan ketika tuntutan melampaui kapasitas, yang merupakan inti *street level bureaucracy* (Rosyidi, 2023). Kajian internasional serupa menegaskan kembali bahwa keberhasilan inklusi menuntut budaya organisasi, kepemimpinan, dan komunikasi kebijakan yang selaras (Fadhilah, 2022).

Studi literatur dan survei sikap guru di Indonesia maupun lintas negara menunjukkan bahwa sikap/efisiensi guru dan dukungan sekolah berkorelasi dengan praktik inklusi, termasuk temuan tentang sikap guru Indonesia terhadap pendidikan inklusif. Namun, kajian tersebut hanya berhenti pada level korelasional, bukan kepada penjelasan bagaimana diskresi harian terbentuk di bawah tekanan beban kerja, rasio antar murid dan guru, serta aturan yang ambigu (Rosyidi, 2023).

Dalam konteks Indonesia yang sangat majemuk, nilai budaya, agama dan norma sosial lokal memiliki pengaruh terhadap cara guru menafsirkan dan menggunakan diskresi, dalam artian bahwa *embeddedness budaya* ini menjadi sangat relevan. Nilai-nilai lokal, kearifan lokal, dan norma keagamaan dapat membentuk cara guru memahami kebijakan inklusi dan membuat keputusan diskresioner. Penelitian tentang pembelajaran inklusif di PAUD menunjukkan bahwa kearifan lokal seperti gotong royong, toleransi, dan kerendahan hati sangat diinternalisasi dalam praktik sehari-hari guru dan diterjemahkan ke dalam dukungan bagi anak berkebutuhan khusus (Ananda et al., 2025). Studi lain tentang budaya inklusi menegaskan bahwa nilai-nilai multikultural dan kearifan lokal bukan hanya mendasari konten pembelajaran, tetapi juga memengaruhi prioritas guru dalam alokasi sumber daya dan dukungan (Arizal Mustahidin et al., 2025). Lebih jauh lagi, Diskresi para pelaksana kebijakan seperti guru tidak hanya dipengaruhi oleh aturan formal tetapi juga oleh struktur budaya yang memiliki kecenderungan untuk mengambil keputusan “demi keharmonisan” atau bentuk tindakan menghindari konfrontasi, yang memperkuat kekuasaan informal guna menafsirkan kebijakan dengan cara yang kontekstual (Kencana, 2017).

Dengan demikian, telah banyak peneliti yang melakukan kajian mengenai pelaksanaan

kebijakan pendidikan inklusif. Namun, kajian inklusi, diskresi *street level bureaucracy* serta budaya organisasi selama ini diteliti secara terpisah, sehingga belum mampu menjelaskan variasi implementasi di tingkat sekolah. Sehingga masih terdapat ruang kosong penelitian yaitu ketiadaan analisis tentang bagaimana budaya organisasi lokal, kondisi sumber daya, dan pemaknaan terhadap kebijakan inklusif berinteraksi dengan diskresi *street level bureaucracy* dan menghasilkan pola implementasi yang berbeda antar sekolah. Tujuan dalam penelitian ini yaitu menganalisis bagaimana budaya birokrasi lokal termasuk norma kerja informal, hierarki organisasi, pola komunikasi, dan kebiasaan pengambilan keputusan membentuk diskresi guru sebagai *street level bureaucrats* dalam implementasi pendidikan inklusif pada jenjang TK, SD, dan SMP di Kota Padang. Studi penelitian ini memberikan kontribusi teoretik mengenai operasionalisasi konsep *street-level bureaucracy* dalam konteks inklusi pendidikan sekaligus kontribusi praktis bagi perumusan kebijakan dan desain pendampingan yang lebih presisi bagi sekolah-sekolah inklusif di Kota Padang. Variabel yang dianalisis dalam penelitian ini mencakup aspek komunikasi dan pemaknaan kebijakan, ketersediaan dan kualitas sumber daya yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan, dan praktik diskresi yang dijalankan oleh *street level bureaucracy* dalam pelaksanaannya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini berlandaskan paradigma pendekatan *post-positivisme*, yang bertujuan untuk memahami fenomena secara mendalam dengan mengakui bahwa pengetahuan bersifat tidak sepenuhnya pasti serta dipengaruhi oleh konteks sosial, budaya, serta historis. Secara teoritik, *post-positivisme* sering dikaitkan dengan pandangan bahwa kebenaran tidak bisa sepenuhnya objektif sehingga riset sosial harus memperhitungkan pandangan subjektif dan berbagai sudut pandang yang terlibat (Creswel, 2010). Secara metodologis, artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk menganalisis praktik *street level bureaucracy* pada implementasi kebijakan inklusif di tingkat TK, SD, SMP di Kota Padang. Kota Padang dipilih sebagai lokasi

penelitian dengan pertimbangan sebagai *typical case*, yakni daerah yang telah menerapkan kebijakan sekolah inklusif secara formal namun memiliki variasi kapasitas antar sekolah yang berbeda. Perbedaan dibuktikan dengan terdapatnya sekolah yang memiliki Guru Pendamping Khusus (GPK), tidak memiliki GPK sama sekali, maupun yang memiliki jumlah siswa ABK relatif tinggi, sehingga memberikan gambaran representatif mengenai dinamika implementasi kebijakan inklusif di level daerah.

Teknik Pengumpulan data meliputi: (1) wawancara mendalam semi terstruktur dengan guru, wakil kurikulum dan siswa pada tingkat TK, SD, dan SMP serta UPTD LDPI. (2) observasi non-partisipan terhadap kondisi sekolah dan proses pembelajaran di kelas dan (3) studi dokumen yang terdiri dari Kebijakan nasional/daerah, Laporan Layanan UPTD LDPI. Sumber data terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer didapatkan melalui wawancara dengan informan, sementara itu data sekunder berasal dari dokumen resmi yang diberikan oleh pelaksana kebijakan di tingkat sekolah, serta dokumen resmi UPTD LDPI. Pemilihan informan menggunakan *purposive sampling* berdasarkan tiga kategori sekolah: (1) yang memiliki GPK, (2) sekolah yang tidak memiliki GPK, dan (3) sekolah dengan jumlah siswa ABK tertinggi. Dari masing-masing jenjang TK, SD, dan SMP dipilih tiga sekolah sehingga terdapat total ada 9 sekolah yang menjadi lokus penelitian yaitu TK II, TK Yari School, TK Negeri Pembina, SD N 17, SD N 03 Alai, SD Alam Ar-Royan, SMP 23 Padang, SMP 30 Padang, dan SMP 1 Padang. Informan penelitian di setiap sekolahnya terdiri dari 1 kepala sekolah, 1 wakil kurikulum, 1 wali kelas, 1 guru BK serta 1 siswa sebagai informan triangulasi dari sisi penerima layanan. Selain itu wawancara juga dilakukan dengan Kepala UPTD LDPI dan Kasubag TU sebagai informan kebijakan pada tingkat dinas. Dengan demikian total informan berjumlah 47 orang, terdiri dari kepala sekolah 9 orang, wakil kurikulum 9 orang, siswa 9 orang, serta pejabat UPTD LDPI 2 orang.

Data dan temuan yang terkumpul di lapangan kemudian dianalisis dengan menggunakan konsep *Street Level Bureaucracy* (SLB) oleh Lipsky (2010) dengan menganalisis

Diskresi pelaksana yang terdiri dari guru, wakil kurikulum, kepala sekolah, dan UPTD LDPI, Strategi Coping, Kondisi Kerja, dan Akuntabilitas & Kontrol yang dilakukan oleh Kepala Sekolah/Dinas yang membatasi atau mengarahkan diskresi. Validitas data dijamin melalui triangulasi sumber yang dilakukan dengan membandingkan data guru dan kepala sekolah dengan perspektif siswa sebagai penerima layanan. *Data saturation* dicapai pada tahap wawancara sekolah keenam dan ketujuh, ketika tidak lagi muncul informasi atau pola baru, sehingga proses pengumpulan data di sekolah berikutnya hanya berfungsi sebagai penguatan temuan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Komunikasi Kebijakan dan Pemaknaan Pelaksana

Dalam implementasi kebijakan, kejelasan dan konsistensi komunikasi kebijakan merupakan prasyarat perilaku pelaksana kebijakan agar kebijakan dijalankan sesuai dengan tujuan kebijakan (Edwards III, 1980). Rantai komunikasi yang panjang antar lintas aktor akan memperbesar peluang kegagalan (Pressman & Wildavsky, 1980). Dalam konteks Implementasi kebijakan pendidikan inklusif di Kota Padang, rangkaian komunikasi kebijakan mengacu kepada regulasi nasional yaitu Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009 yang mengatur pendidikan inklusif untuk peserta didik dengan kebutuhan khusus maupun memiliki kecerdasan atau bakat. Kebijakan ini di pertegas dengan Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Nomor 48 Tahun 2023 tentang Akomodasi yang Layak bagi Peserta Didik Penyandang Disabilitas. Penguatan pelaksanaan kebijakan di tingkat daerah, di atur dalam Peraturan Walikota Padang Nomor 19 Tahun 2023.

Sesuai dengan kebijakan yang berlaku, setiap sekolah wajib menerima peserta didik berkebutuhan khusus. Hal ini dipertegas dari hasil wawancara dengan Kepala Sekolah TK yang menyampaikan bahwa

“sekarang tidak ada istilah itu... semua sekolah wajib menerima.... tidak boleh ada penolakan..”.

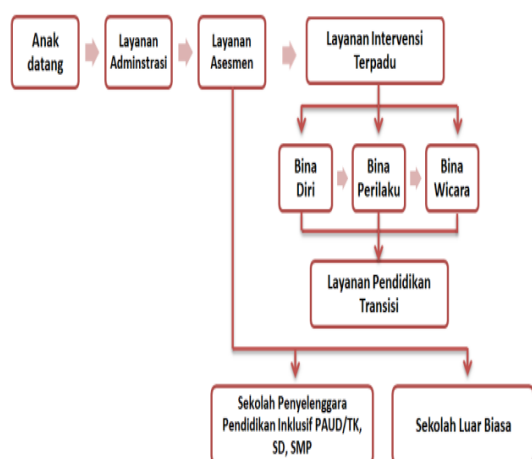
Wawancara dengan Kepala Sekolah TK menegaskan bahwa penerimaan peserta didik tidak melalui jalur khusus, setiap anak yang

mendaftar, termasuk dengan anak berkebutuhan khusus, tetap diterima karena sistem pendidikan di Kota padang, sejalan dengan kebijakan nasional, berprinsip inklusif dan tidak membedakan antara peserta didik dengan disabilitas maupun tidak disabilitas. Kejelasan aturan ini menjadi pedoman awal yang mengarahkan keputusan penerimaan siswa ABK di sekolah. Hal tersebut juga dipertegas oleh jenjang pendidikan lain yaitu SD dan SMP, yang memiliki pemahaman serupa bahwa setiap sekolah diwajibkan untuk membuka penerimaan untuk semua anak. Temuan ini menunjukkan bahwa isi kebijakan dipahami oleh semua penyelenggara pendidikan. Dengan demikian, tidak ada “sekolah inklusif” yang berdiri terpisah, melainkan semua sekolah bersifat inklusif. Menurut Edward III, agar kebijakan berjalan sesuai dengan tujuan, maka setiap aktor harus memahami isi kebijakan dengan tepat.

Peran UPTD LDPI sebagai penguat *transmission clarity consistency* dipertegas oleh SK Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Padang Nomor 421/27/DIKBUD/LDPI/2025I tentang Tenaga Ahli dan Penyuluhan Pendamping Pada UPTD Layanan Disabilitas dan Pendidikan inklusif Tahun 2025, yang secara eksplisit menetapkan uraian tugas berikut:

1. Mengkoordinir hal yang menyangkut anak penyandang disabilitas, sesuai dengan bidang tugas yang dipercayakan kepada tenaga ahli
2. Melaksanakan asesmen, intervensi terpadu dan pendidikan transisi
3. Memberikan pembimbingan kepada mahasiswa dari berbagai program studi dan perguruan tinggi yang magang di UPTD
4. Memberikan informasi layanan kepada guru dan kelas dan guru mata pelajaran
5. Memfasilitasi kebutuhan dan permasalahan yang ada dan mengkomunikasikan dengan kepala UPTD LDPI
6. Membuat program kerja tahunan dan mengadakan rapat secara berkala sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan
7. Mengadakan pemetaan terhadap kebutuhan dan permasalahan kelas dan guru mata pelajaran
8. Mengadakan evaluasi penyelenggaraan proses asesmen dan layanan intervensi

Gambar 2. Alur Layanan UPTD Layanan Disabilitas dan Pendidikan Inklusif



Sumber: olahan peneliti berdasarkan brosur LDPI, 2025

Berdasarkan Gambar 2, yang diperoleh dari brosur UPTD LDPI, dapat diketahui bahwa UPTD menetapkan alur layanan yang dimulai dari kedatangan anak, layanan administrasi, lalu jika anak memiliki kebutuhan untuk dipastikan melalui asesmen, maka akan dilanjutkan ke tahap layanan asesmen. Setelah hasil asesmen keluar, selanjutnya UPTD LDPI akan mengeluarkan surat rekomendasi ke sekolah tujuan. Adapun kasus ABK yang diidentifikasi di sekolah, maka tahapan selanjutnya adalah rujukan ke UPTD, kemudian asesmen oleh psikolog ber-registrasi dan tahap terakhir yaitu rekomendasi layanan penempatan sebagai rujukan utama bagi sekolah. Alur yang ditetapkan ini, bertujuan untuk tersistem dan terdatanya ABK dengan baik, hal ini dipertegas dalam hasil wawancara sebagai berikut

“tanda tangan asesmennya itu psikolog yang punya register... hasil dari LDPI itulah yang dibawa sekolah”.

Bahkan surat dokter dari orang tua dilengkapi dalam asesmen UPTD, sementara keluaran resmi tetap berupa rekomendasi LDPI sehingga *consistency* keputusan menjadi hal krusial. Konsistensi komunikasi juga didukung oleh mekanisme pendataan tahunan yaitu pada tahun ajaran, kepala sekolah melaporkan anak terindikasi melalui formulir ke Dinas Pendidikan/UPTD LDPI.

Berangkat dari temuan wawancara yang menunjukkan bahwa belum ada rapat atau

bentuk komunikasi yang dilakukan oleh UPTD LDPI maupun dinas pendidikan, serta belum pernah dilakukannya pelatihan. Di tingkat TK, salah satu TK menyampaikan bahwa sudah mulai menerima semua siswa tanpa pembedaan, dengan pemahaman bahwa setiap sekolah diwajibkan untuk menerima seluruh anak. Faktor penting yang mempengaruhi komunikasi kebijakan menurut Edwards yaitu transmisi. Transmisi adalah cara suatu pesan disampaikan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan menggunakan media tertentu (Winarno, 2012). Berdasarkan penyaluran informasi, saluran komunikasi digunakan berlapis dengan adanya sosialisasi ke sekolah, workshop atau pelatihan, layanan konsultasi, media sosial dan *hotline* pengaduan. Namun ketiadaan rapat yang ditemukan dalam penelitian ini, mengindikasikan bahwa fungsi transmisi belum berjalan optimal di semua jenjang pendidikan. Meski demikian, ditemukannya TK yang sudah menerapkan penerimaan tanpa diskriminasi menunjukkan bahwa satu pendidikan di Kota Padang sudah menjalankan amanat kebijakan secara normatif, walau belum seluruhnya difasilitasi oleh mekanisme transmisi formal.

Namun, berdasarkan hasil wawancara dengan Wakil Kurikulum SMP, rujukan dan dukungan teknis sekolah terpusat pada UPTD LDPI. Psikolog LDPI berperan sebagai narasumber utama asesmen dan pendampingan, sekaligus menjembatani penanganan persoalan kompleks di sekolah, termasuk kasus pelecehan seksual dan pengambilan keputusan mengenai kelulusan siswa yang terlibat kasus pelecehan seksual. Dalam situasi tersebut, LDPI berperan dalam memberikan edukasi dan rekomendasi profesional agar keputusan sekolah tidak hanya bertumpu pada pertimbangan guru, melainkan mengikuti prosedural serta prinsip perlindungan peserta didik.

Temuan menunjukkan bahwa komunikasi dan koordinasi antara SMP dan UPTD LDPI sudah terjadi. Sekolah melakukan rujukan langsung ketika muncul kebutuhan asesmen/pendampingan, dan peran LDPI tampak nyata melalui kehadiran psikolog saat penanganan kasus sehingga keputusan sekolah lebih terarah dan prosedural. Namun pada tataran sistemik, belum ditemukan pertemuan rutin maupun mekanismen pengawasan yang

konsisten dari LDPI ke seluruh jenjang pendidikan penerima siswa ABK. Akibatnya, arus informasi dan standar penanganan berpotensi tidak seragam antarsatuan pendidikan. Koordinasi cenderung bersifat kondisional. Kondisi ini menegaskan bahwa meski jalur komunikasi fungsional telah ada untuk kasus yang muncul, penguatan koordinasi terstruktur lintas jenjang melalui forum berkala dan supervisi menyeluruh, masih diperlukan agar kualitas implementasi tetap konsisten di semua tingkat.

Ketersediaan Sumber Daya

Menurut Ham Hill (1986) & Sarius (2015) salah satu faktor yang mempengaruhi bagaimana kebijakan atau undang-undang dijalankan yaitu ketersediaan sumber daya. Ketersediaan sumber daya dalam implementasi sekolah inklusif menunjukkan temuan yang beragam. Dilihat dari faktor yang pertama yaitu Sumber Daya Manusia (SDM), beberapa sekolah tidak lagi memiliki Guru Pendamping Khusus (GPK) internal. Di SMP N 23 Padang dahulunya terdapat 4 orang GPK, namun sekarang peran tersebut dialihkan ke BK karena formasi GPK tidak tersedia. Berbeda halnya di SMPN 30 Padang, terdapat 1 orang GPK yang berlatar belakang Pendidikan Luar Biasa. Perbedaan ini menegaskan bahwa keberadaan GPK berperan penting dalam keberhasilan pendidikan inklusif, karena tanpa tenaga pendidik yang kompeten, pelaksanaan kebijakan sulit berjalan optimal dan tidak dapat memenuhi kebutuhan belajar peserta didik secara menyeluruh.

Pelatihan dari dinas pendidikan baru satu kali terjadi pada Tahun 2023 dan hanya menjangkau kurang lebih setengah guru, dikarenakan keterbatasan tempat/narasumber, sehingga kompetensi belum merata. Di SD 03 Alai, ketiadaan GPK sekolah membuat pendamping sering dibebankan kepada orang tua. Jaminan mutu sangat bergantung kepada kemampuan ekonomi keluarga dan pelatihan untuk guru berlangsung tidak rutin. Di Tk Pembina, pelatihan oleh LDPI belum diterima, peningkatan kapasitas lebih banyak diupayakan internal.

Faktor selanjutnya yaitu fasilitas dan sarana prasarana. SMP N 23 Padang memiliki ruang inklusi yang sempat dialihfungsikan menjadi UKS karena ketiadaan GPK, media

pembelajaran khusus untuk ABK juga tidak ditemukan, yang mengindikasikan minimnya dukungan alat bantu belajar.

Disisi lain, Sekolah Dasar IT Alam Ar-royyan yang merupakan sekolah swasta di bawah naungan yayasan menunjukkan kondisi yang berbeda. Sekolah tersebut telah menyediakan beragam media pembelajaran yang berfungsi untuk menstimulasi kemampuan motorik dan sensorik peserta didik. Berbagai alat permainan edukatif tersedia seperti ronce (pada Gambar) dan alat bantu belajar yang dibuat oleh GPK (pada Gambar) untuk melatih motorik halus, ketangkasan, dan konsentrasi anak. Penyediaan fasilitas tersebut mencerminkan perhatian sekolah terhadap perkembangan anak secara holistik, termasuk kebutuhan belajar peserta didik berkebutuhan khusus. Oleh karena itu, kesiapan sarana dan prasarana memiliki peran penting dalam mendukung keberhasilan implementasi pendidikan inklusif di lingkungan sekolah.

Gambar 3. Media Belajar Ronce di SD IT Sekolah Alam Ar-Royyan Padang



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2025

Gambar 4. Media Belajar Ronce di SD IT Sekolah Alam Ar-Royyan Padang



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2025

TK Pembina menyebutkan bahwa fasilitas disabilitas seperti toilet aksesibel belum tersedia dan masih mengandalkan sarana umum, bergantung kepada pengawasan guru terhadap Anak Berkebutuhan Khusus (ABK). Di beberapa sekolah khususnya SMPN 30

Padang, SD IT Sekolah Alam Ar-Royyan Padang, SMAN 1 Padang menyediakan fasilitas pendukung yang lebih ramah disabilitas yaitu jalan miring, kursi roda, ruangan inklusif, dan pegangan kamar mandi.

Gambar 5. Jalan Miring di SMPN 30 Padang



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2025

Gambar 6. Kursi Roda di SMPN 30 Padang



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2025

Gambar 7. Ruang Inklusif di SD IT Sekolah Alam Ar-Royyan Padang



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2025

Gambar 8. Pegangan Kamar Mandi di SMPN 1 Padang



Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2025

Dari sisi anggaran, ditemukan bahwa pada jenjang SMP terdapat alokasi anggaran sekitar 5-10% untuk mendukung inklusi, tetapi beberapa sekolah juga menyatakan belum ada pendanaan khusus yang benar-benar diterima.

Berlandaskan teori implementasi kebijakan menurut Edward III, faktor sumber daya baik itu sumber daya manusia maupun sarana prasarana merupakan faktor penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Edwards menegaskan dalam implementasi kebijakan tidaklah cukup hanya dengan jumlah pelaksana yang memadai. Melainkan para pelaksana kebijakan harus memiliki keterampilan-keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Kurangnya keterampilan-keterampilan pengelolaan merupakan masalah besar yang dihadapi pemerintah daerah (Winarno, 2012).

Praktik Diskresi pada *street level bureaucrat* dalam implementasi pendidikan inklusif di Kota Padang

Lipsky mendefinisikan birokrat level bawah sebagai setiap orang yang bekerja pada layanan publik, yang memiliki peran dalam berinteraksi langsung dengan masyarakat (Lipsky, 2010). Dalam penelitian ini yang merupakan birokrat level bawah berdasarkan penjelasan Lipsky di atas yaitu Guru, wakil kurikulum dan UPTD LDPI. Birokrat level bawah memiliki peran yang sangat penting dalam implementasi kebijakan, dikarenakan mereka yang langsung berhubungan dengan siswa dan stakeholder.

Dalam konteks penyelenggaraan sekolah inklusif, peran penting aktor dapat memunculkan perilaku diskresioner yaitu keputusan yang didasarkan pada pertimbangan individu dan tidak dibatasi langsung oleh aturan hukum yang ada (Evans, 2020). Diskresi dari pejabat administrasi negara merupakan suatu kebijakan yang diambil berdasarkan keadaan yang memerlukan penanganan yang tidak mempunyai legalitasnya dalam peraturan perundang-undangan, namun memberikan suatu segi manfaat (Muin, 2018).

Praktik diskresi tampak terlihat dari beberapa temuan yaitu

1. Guru dan aktor penyelenggara di SMP 23 menyesuaikan tindakan apabila terjadi

kasus yang neyangku Anak Berkubutuhan khusus (ABK) misalnya tidak memaksakan intervensi saat siswa menolak, mendampingi khusus saat ujian, dan bahkan menghapus penanda “ABK” di absensi demi kenyamanan sosial.

2. Pada penyelenggaraan di TK Pembina, guru melakukan skrining awal sederhana, menilai tingkat kebutuhan anak, dan ketika dukungan internal terbatas, sekolah meminta orang tua menghadirkan pendamping atau merujuk ke LDPI. Pada saat yang sama, ketiadaan pengawasan/rapat rutin lintas jenjang mendorong keputusan harian berbasis penilaian profesional guru.
3. SDN 03 Alai, guru menurunkan tingkat kesulitan materi/penilaian, memprioritaskan target literasi minimum, menetapkan ambang rujukan/permintaan GPK yang dibiayai orang tua, dan dalam beberapa kasus menyarankan relokasi ke SLB, tetapi tetap bergantung pada penerimaan orang tua dan ketersediaan sumber daya, sehingga keputusan sering dinegosiasikan di luar SOP formal

Jika dianalisis melalui perspektif *Street-Level Bureaucracy* dari Lipsky (2010), praktik diskresi muncul karena aturan formal dan sumber daya yang tersedia belum sepenuhnya menjawab berbagai situasi di lapangan. Kondisi ini sering menciptakan apa yang disebut sebagai *grey area* yaitu ruang tanpa kejelasan aturan yang pasti, sehingga pelaksana kebijakan harus menafsirkan sendiri bagaimana tindakan yang tepat pada situasi tertentu.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa praktik diskresi pada implementasi pendidikan inklusif di TK, SD, dan SMP di Kota Padang tidak hanya berkaitan dengan upaya guru menyesuaikan strategi pembelajaran, tetapi juga berhubungan erat dengan konflik nilai, dilema moral, serta tekanan administratif yang dihadapi aktor garis depan. Keterbatasan sumber daya terutama ketiadaan GPK, rasio murid yang padat, serta fasilitas pendukung yang tidak merata, memunculkan Keputusan prioritas yang sulit. Guru SD di Sekolah tanpa GPK menyampaikan bahwa:

“kami ingin semua anak dilayani, tapi kalau satu kelas muridnya 34 orang dan dua anak perlu pendampingan penuh,

saya harus pilih yang paling mendesak dulu” (wawancara bersama Wali kelas SD 03 Alai).

Pernyataan ini menegaskan dilema klasik *street level bureaucracy*, dimana kapasitas pelaksana tidak sebanding dengan tuntutan implementasi.

Di sisi lain, konflik nilai muncul ketika guru harus menyeimbangkan ideal normatif inklusi yang menekankan akses dan kesetaraan dengan nilai moral personal sebagai pendidik yang ingin memberikan perhatian terbaik bagi semua murid. Hal ini dapat dilihat dari pernyataan seorang guru BK SMP:

“kadang hati kecil bilang anak ini harus dapat perhatian lebih tapi jadwal bimbingan dan aturan sekolah tidak memungkinkan. Jadi kami lakukan yang bisa dulu” (Wawancara bersama guru BK SMPN 23).

Konflik ini menunjukkan negosiasi terus menerus antara empati personal, etika profesional dan batas institusional.

Dilema administratif juga muncul akibat tuntutan birokrasi yang tidak selalu sejalan dengan realitas kelas. Kepala sekolah SMP mengungkapkan

“pedoman ada, tapi kondisi guru dan sarana tidak selalu cocok dengan pedoman. Jadi kadang saya beri kelonggaran supaya kegiatan belajar tetap jalan” (Wawancara bersama Kepala sekolah SMP N 23).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, Kepala sekolah mempraktikkan diskresi untuk menjaga kelancaran layanan meskipun terjadi deviasi dari standar formal. Ini merupakan bagian dari “buffering function” SLB untuk memastikan kebijakan tetap berjalan di tengah ketidaksesuaian struktur. Negosiasi kepentingan institusional juga tampak kuat, terutama terkait tuntutan capaian kurikulum standar. Hal ini dibuktikan berdasarkan hasil wawancara dengan Wakil Kurikulum SD sebagai berikut :

“kalau kurikulum diikuti penuh, anak-anak ABK pasti tertinggal. Akan tetapi kalau terlalu fokus ke ABK, maka kelas jadi tidak jalan secara optimal. Jadi kami mencari jalan tengah setiap hari” (wawancara bersama SD N 17)

Pernyataan ini mengindikasikan bagaimana aktor garis depan menyeimbangkan kepentingan institusi, kepentingan guru, dan kebutuhan perkembangan anak.

Dimensi budaya birokrasi lokal juga mempengaruhi cara diskresi digunakan, terutama dalam konteks komunikasi yang mengutamakan kehati-hatian, menghindari konfrontasi dan menjaga harmoni relasional. Hal ini tampak pada pernyataan kepala sekolah sebagai berikut:

“Kalau orang tua tidak mau anaknya disebut ABK, kami tidak bisa memaksa, kami sampaikan dengan cara yang halus saja” (wawancara bersama kepala sekolah SD N 17)

Situasi ini menunjukkan bagaimana norma sosial seperti menjaga hubungan baik dan menghormati perasaan orang tua membentuk cara sekolah menegosiasikan asesmen, rujukan ke LDPI, dan implementasi adaptasi pembelajaran.

Praktik ketiadaan Guru Pendamping Khusus (GPK), minimnya monitoring, serta perbedaan kapasitas antar sekolah membuat guru, guru BK, dan wakil kepala sekolah perlu menyeimbangkan norma kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi riil seperti kenyamanan siswa, dinamika kelas, dan resistensi orang tua. Secara fungsional, diskresi tersebut menjaga keberlangsungan layanan dan mencegah keputusan yang merugikan anak.

Temuan penelitian ini juga dapat disoroti melalui kerangka budaya organisasi Indonesia yang sebagaimana dibahas dalam literatur internasional maupun nasional. Indonesia memiliki skor *power distance* yang tinggi dan kolektivisme yang kuat, yang artinya bahwa hubungan sosial termasuk hubungan dalam organisasi pendidikan ditandai oleh penghormatan terhadap hierarki, ketergantungan pada arahan pimpinan, serta kecenderungan menghindari konflik terbuka (Hofstede, 2011). Melihat pada birokrasi di Indonesia yang menggambarkan budaya organisasi pemerintah sebagai patronistik, relasional, dan mengutamakan harmoni, dengan dominasi komunikasi informal sebagai mekanisme koordinasi utama (Dwiyanto, 2015). Karakteristik budaya ini memengaruhi cara *street level bureaucracy* menjalankan tugas, khususnya dalam konteks kebijakan inklusif yang menuntut fleksibilitas sekaligus akuntabilitas.

Pada implementasi di Kota Padang, nilai-nilai budaya tersebut tercermin dalam

Keputusan diskresioner guru, kepala sekolah, dan tenaga LDPI yang sering kali mempertimbangkan aspek kehati-hatian, menjaga hubungan baik dengan orang tua, serta menjunjung tinggi penghormatan terhadap senioritas atau otoritas lembaga. Praktik diskresi yang disampaikan dalam temuan di atas, merupakan wujud adaptasi diskresi dalam budaya organisasi lokal yang menekankan harmoni sosial, kompromi, dan stabilitas hubungan. Namun, budaya tersebut sekaligus menciptakan variasi implementasi antar sekolah karena Keputusan sangat bergantung pada interpretasi aktor, bukan standar formal.

Secara keseluruhan, temuan penelitian ini memperlihatkan bahwa diskresi dalam implementasi pendidikan inklusif bukan sekedar penyesuaian teknis, tetapi proses negosiasi yang berkelanjutan antara ideologi kebijakan, kondisi nyata kelas, budaya birokrasi lokal, serta nilai moral dan profesional aktor lapangan. Guru, kepala sekolah, dan UPTD LDPI berperan sebagai *policy mediators* yang menyatukan tuntutan kebijakan dengan realitas psikososial dan pedagogis di sekolah. Dengan demikian diskresi implementasi pendidikan inklusif di Kota Padang bukan hanya hasil dari keterbatasan sumber daya atau ketidakjelasan kebijakan, tetapi juga merupakan hasil dari *embedded cultural logic* birokrasi Indonesia yang mewarnai cara pelaksana kebijakan menafsirkan, menegosiasikan, dan menjalankan aturan. Hal ini menunjukkan perlunya strategi implementasi yang tidak hanya fokus pada regulasi dan penyediaan sumber daya, tetapi juga pada penguatan budaya organisasi, terutama melalui kepemimpinan yang konsisten, komunikasi kebijakan yang lebih terstruktur, serta mekanisme supervise yang adaptif terhadap nilai lokal namun tetap menjaga keseragaman implementasi lintas jenjang pendidikan.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian maka dapat disimpulkan bahwa pada jenjang TK, SD, dan SMP di Kota Padang mekanisme diskresi guru dan kepala sekolah sebagai *street level bureaucracy* terlihat melalui penyesuaian berbasis kebutuhan individu yang bertujuan melindungi kepentingan terbaik peserta didik dan menjaga keberlangsungan layanan ketika

sumber daya dan prosedur belum memadai. Namun diskresi ini sekaligus menimbulkan variasi praktik antar satuan pendidikan ketika standar operasional belum seragam. Praktik diskresi ini dilandaskan beberapa faktor implementasi kebijakan. Di sisi komunikasi kebijakan, kejelasan isi kebijakan dan kewajiban penerimaan siswa tanpa diskriminasi dipahami secara relatif konsisten lintas jenjang dan diperkuat oleh peran UPTD LDPI sebagai layanan asesmen dan rujukan, tetapi transmisi kebijakan belum merata karena ketiadaan forum atau rapat rutin, pelatihan berkelanjutan, dan pengawasan secara menyeluruh. Temuan tersebut menghasilkan pemahaman pelaksana yang seragam pada aspek penerimaan siswa, akan tetapi konsisten praktik di kelas dan sekolah masih tergantung pada kapasitas individu dan akses dukungan teknis.

Hasil penelitian, menunjukkan bahwa praktik diskresi yang dilakukan oleh guru, kepala sekolah dan UPTD LDPI di Kota Padang tidak hanya sebagai bentuk respons terhadap keterbatasan sumber daya dan ambiguitas aturan sebagaimana kemukakan dalam teori *street level bureaucracy* oleh lipsky, melainkan berkembang membentuk diskresi yang bersifat adaptif dan berorientasi perlindungan anak. Pola diskresi yang ditemukan memperlihatkan bahwa pelaksana kebijakan di sekolah melakukan *interpretive work* yang lebih kompleks daripada sekedar penyerdehanaan layanan, yakni melalui upaya aktif menyeimbangkan dilema etis, tuntutan pedagogis, ekspektasi orang tua, serta norma birokrasi lokal yang menekankan kehati-hatian harmoni organisasi.

Temuan ini memperluas teori Lipsky dalam dua aspek. Pertama, penelitian ini mengidentifikasi munculnya "*adaptive discretion*" yaitu diskresi yang digunakan bukan hanya untuk merespons tekanan pekerjaan, tetapi untuk mempertahankan prinsip moral dari pendidikan inklusif seperti non diskriminasi, keberpihakan pada kepentingan terbaik anak, dan keadilan pembelajaran. Bentuk diskresi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan inklusif menuntut pelaksana untuk melakukan pertimbangan profesional yang bernuansa etis. Kedua, penelitian ini menegaskan bahwa pola diskresi pelaksana dipengaruhi oleh budaya organisasi lokal, seperti pola komunikasi informal, orientasi menjaga harmoni, serta kecenderungan menghindari

konfrontasi dengan orang tua atau pimpinan. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mendeskripsikan variasi praktik sekolah, tetapi memberikan kontribusi teoritis bahwa implementasi kebijakan inklusif di Indonesia harua sebagai interaksi antara:

- (1) Ambiguitas kebijakan dan keterbatasan sumber daya
- (2) Dilema moral dan pedagogis yang melekat pada layanan ABK
- (3) Norma-norma birokrasi lokal yang membingkai ruang diskresi

Sebagai rekomendasi, disarankan agar pemerintah Kota Padang bersama UPTD LDPI dan satuan pendidikan menyusun SOP terstandar lintas jenjang pendidikan. Kebijakan yang sudah ada dikoordinasikan melalui forum rapat berkala yang memfasilitasi studi kasus, dan umpan balik dua arah, serta pelatihan berjenjang bagi guru, BK, dan kepala sekolah. Pemenuhan sumber daya perlu diprioritaskan dengan pelibatan GPK/psikolog, penyediaan fasilitas aksesibel dan media pembelajaran diferensiatif, serta alokasi anggaran khusus inklusi yang transparan dan merata. Selain itu membangun mekanisme monitoring dan evaluasi yang konsisten untuk menilai keberhasilan implementasi dan mengoreksi variasi praktik dengan melibatkan orang tua dan komunitas dalam edukasi serta dukungan belajar agar kolaborasi sekolah dan keluarga semakin kuat. Dengan langkah-langkah strategis tersebut, diskresi pelaksana tetap adaptif namun lebih terarah sehingga praktik inklusi menjadi lebih konsisten, akuntabel, dan berkeadilan di seluruh satuan pendidikan.

UCAPAN TERIMAKASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Universitas Andalas yang telah mendanai penelitian ini melalui dana DIPA Fakultas dengan nomor kontrak penelitian 191/UN16.08.WDII/PT.01.03/2025.

DAFTAR PUSTAKA

- Af'idah, A., Purwoko, B., & Hazin, M. (2025). Implementing Regional Inclusive Education Policies to Realize Education Without Borders. *Academia Open*, 10(1). <https://doi.org/10.21070/acopen.10.2025.11167>
- Ananda, B. C., Citra Ananda, B., & Santoso, A. P. (2025). *Pengembangan Pembelajaran Inklusif yang Mengadopsi Kearifan Lokal*

- di Tingkat PAUD. 1(2), 1–15.
<http://jurnal.muaraedukasi.id/index.php/muradik>
- Arizal Mustahidin, A., Lesiani, L., Drihestyawati, E., & Penulis, K. (2025). Praktik Pembelajaran Inklusif Berbasis Kearifan Lokal Pada Satuan Paud. *Jurnal Ilmu Pendidikan (SOKO GURU)*, 5(2), 1–15.
<https://doi.org/10.55606/sokoguru.v5i2.5325>
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Potret Penyandang Disabilitas di Indonesia*.
- Dwiyanto, Agus. *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015. ISBN: 978-9794209813.
- Hlatywayo, S., & Mapolisa, T. (2022). Challenges faced in the implementation of inclusive education in teachers' colleges in Zimbabwe. *International Journal of Advanced*
https://www.researchgate.net/profile/Tichaona-Mapolisa-2/publication/364837766_International_Journal_of_Advanced_Research_and_Publications_Challenges_Faced_In_The_Implementation_Of_Inclusive_Education_In_Teachers'_Colleges_In_Zimbabwe/links/635d33a312cbac6a3e07e426/International-Journal-of-Advanced-Research-and-Publications-Challenges-Faced-In-The-Implementation-Of-Inclusive-Education-In-Teachers-Colleges-In-Zimbabwe.pdf
- Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1).
<https://doi.org/10.9707/2307-0919.1014>
- Holipah, & Asmawati. (2022). Analisis Kebijakan Perlindungan Kekerasan Terhadap Anak Di Kota Palembang. *Humaniora Dan Kebijakan Publik*, 5, 197–207.
- Judijanto, L., Caroline, C., Dzihab, M., Stit, A. S., & Lampung, T. (2025). Jurnal Ilmiah Edukatif Strategi Pendidikan Inklusif: Studi Literatur tentang Upaya Mengatasi Kesenjangan Pendidikan di Berbagai Negara. *Jurnal Ilmiah Edukatif*, 10–25.
- Kencana, N. (2017). *Street-Level Bureaucracy: Bureaucratic Reform Strategies Initiated From Bottom Level*.
<http://u.lipi.go.id/1351657451>
- Khaleel, N., Alhosani, M., & Duyar, I. (2021). The Role of School Principals in Promoting Inclusive Schools: A Teachers' Perspective. *Frontiers in Education*, 6.
<https://doi.org/10.3389/educ.2021.603241>
- Lemeyu, T., & Chikutuma, T. (2024). Analysing the implementation of inclusive education in public primary schools in Harare, Zimbabwe. *Indiana Journal of Arts & ...*.
[https://indianapublications.com/articles/IJAL_5\(7\)_1-8_66a13983d2ee26.10917542.pdf](https://indianapublications.com/articles/IJAL_5(7)_1-8_66a13983d2ee26.10917542.pdf)
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services Updated Edition*. Russell Sage Foundation.
- Lukitasari, S. W., Sulasmono, B. S., & Iriani, A. (2017). *Magister Manajemen Pendidikan FKIP Evaluasi Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusi*. 2, 121–134.
- Madani, M., Irvan Nur Iva, M., & Amiruddin, I. (2021). *Peran Street Level Bureaucracy dalam Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan di Kota Makassar*. 7(3).
<https://doi.org/10.26618/kjap.v7i3.6406>
- Maharani Devi, S., & Ismail, H. (2024). Analisis Pelaksanaan Pengentasan Keluarga Miskin Dalam Perspektif Street Level Birokrasi (Studi Pengetasan Keluarga Miskin di Kelurahan Wonorejo Tegalsari). *Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 4(01).
<https://surabayakota.bps.go.id/>
- Pramudiana, I. D. (2017). Implementasi Kebijakan Pendidikan Inklusif Untuk Abk Di Surabaya. *Jurnal Dimensi Pendidikan Dan Pembelajaran*, 5, 1–9.
- Ratih, Ekha Putera, R., & Koeswara, H. (2023). Analysis of Implementation of OSS-RBA Policy in Padang City. *Journal of Public Administration and Government*, 5, 203–218.
<https://jurnal.fisip.untad.ac.id/index.php/JPAG>
- Sudarto, Z. (2016). Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif. *Jurnal Pendidikan*, 1, 89–97.
www.ppdbsurabaya.net
- Sulistiyadi, H. K. (2014). Kebijakan dan Manajemen Publik Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Layanan

- Pendidikan Inklusif di Kabupaten Sidoarjo.
In *FISIP* (Vol. 2, Issue 1). Jalan
Dharmawangsa Dalam.
www.kominfo.jatimprov.go.id
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy
Implementation, Street-level Bureaucracy,
and the Importance of Discretion. *Public
Management Review*, 16(4), 527–547.
[https://doi.org/10.1080/14719037.2013.84
1978](https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978)
- Wardhaba, Y., & Gusnita, S. A. (2022).
Realizing the City of Education Vision in
The Study of Inclusive Education Policy
Implementation in Metro City. *Sawala:
Jurnal Administrasi*
[https://pdfs.semanticscholar.org/e4d7/bea2
3f6c2d8b42e1d3b3ce2c81141d7ca53a.pdf](https://pdfs.semanticscholar.org/e4d7/bea23f6c2d8b42e1d3b3ce2c81141d7ca53a.pdf)