

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Keberadaan penyandang disabilitas tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sosial. Karena penyandang disabilitas merupakan bagian dari anggota masyarakat yang memiliki hak dan kewajiban yang sama sebagai warga negara dan perlu mendapatkan perhatian khusus. Menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 2016 tentang Penyandang disabilitas, penyandang disabilitas ialah orang yang mengalami keterbatasan mental, fisik maupun intelektual dalam jangka waktu yang lama. Dapat mengalami hambatan dan kesulitan dalam berinteraksi dengan lingkungan serta untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan masyarakat sekitar.

Menurut badan pengembangan dan pembinaan bahasa dalam KBBI Daring (2016) disabilitas yaitu keadaan seperti sakit atau cedera yang menyebabkan tidak mampu melakukan hal-hal dengan cara biasa. Adapun beberapa jenis penyandang disabilitas dalam Feminasari (2016: 34) yaitu Tuna Wicara, Tuna Rungu, Tuna Netra, Tuna Grahita, Tuna Daksa dan Tuna Ganda. Dengan keterbatasannya yang ada, bukan berarti penyandang disabilitas tidak dapat mengerjakan sesuatu.

Berdasarkan data Dinas Sosial Daerah Istimewa Yogyakarta yang didapatkan dari Tribun Jogja, pada tahun 2015 penyandang disabilitas

berjumlah 25.050. Jika dilihat berdasarkan Kota dan Kabupatennya ialah sebagai berikut:

Tabel 1.1 Jumlah penyandang disabilitas berdasarkan Kabupaten /Kota di DIY

Nama Kota/Kabupaten	Jumlah Penyandang Disabilitas
Kabupaten Kulonprogo	4.399 orang
Kabupaten Bantul	5.437 orang
Kabupaten Gunung Kidul	7.680 orang
Kabupaten Sleman	5.535 orang
Kota Yogyakarta	1.819 orang

Sumber: *Jogja Tribun News* (2015).

Sedangkan di tahun 2016 jumlah penduduk Kota Yogyakarta ialah 388.627 orang dan jumlah penyandang disabilitas ada 2.166 orang (Rusqiya, 2016). Jika dibandingkan dalam kurun waktu 1 tahun, jumlah penyandang disabilitas di Kota Yogyakarta mengalami peningkatan dengan jumlah 347 orang. Berdasarkan data di atas, dapat dikatakan jumlah penyandang disabilitas di Kota Yogyakarta tiap tahunnya mengalami peningkatan. Maka perlu adanya perubahan dan perhatian terhadap situasi maupun kondisi sekitar kita, agar lebih peka dan paham kepada penyandang disabilitas di Kota Yogyakarta.

Selama ini tindakan diskriminatif kepada penyandang disabilitas dilakukan secara sadar maupun tidak sadar oleh masyarakat, hal itu mencerminkan masih kurangnya rasa peduli masyarakat terhadap penyandang disabilitas. Tindakan diskriminatif masih sering terlihat dalam berbagai aspek di kehidupan contohnya pekerjaan, transportasi, pendidikan dan fasilitas umum lainnya. Hal ini dapat menghambat penyandang

disabilitas dalam beraktivitas karena kesulitan dalam mengakses fasilitas yang secara tidak langsung dibuat/dibangun untuk orang biasa. Guna meningkatkan partisipasi penyandang disabilitas maka dari itu, penyandang disabilitas perlu berperan aktif dalam proses pembangunan serta berperan dalam pemerataan kesempatan guna memperoleh pendidikan. Adanya keterlibatan ini, para penyandang disabilitas sangat terbantu dalam menuntut Hak-hak yang dimiliki agar pembangunan dan fasilitas umum dilakukan sesuai dengan kebutuhan para penyandang disabilitas.

Selain hak-hak penyandang disabilitas yang telah di suarkan. Timbulah dukungan dan organisasi-organisasi yang menaungi penyandang disabilitas, serta pembangunan kota yang inklusif. Kota inklusif adalah sebuah kota yang perlu menjamin persamaan hak dan partisipasi semua, termasuk yang paling terpinggirkan menurut *World Bank* (2015) dalam Maftuhin (2017: 95) . Di berbagai penjuru dunia tema *inclusive city* ternyata sudah populer dan banyak digunakan. Misalnya negara Vietnam, Tanzania, dan Jamaica juga memiliki proyek “*Inclusive Cities*” yang dipelopori oleh *World Bank* (dalam Maftuhin, 2017: 95).

Di Indonesia juga tidak kalah menariknya terkait, isu inklusi dalam beberapa tahun ini. Adanya konsep di berbagai bidang, menjadi sebuah inovasi baru di masing-masing daerah justru karenanya, memiliki arti dari inklusi di Indonesia menjadi beragam. Contohnya “kota inklusif” jika di bidang pendidikan ada ”pendidikan inklusif”, ada juga “kawasan inklusif”, selain itu ada “kecamatan inklusif” dan juga ada “kampus inklusif” (Rizky,

2015: 2) maupun “desa inklusif” (Rindi, 2016). Ternyata arti dari inklusif memunculkan ide-ide yang beragam. Dengan mengambil salah satu contoh yaitu kota inklusif di Indonesia.

Kota Surakarta menjadi kota yang pertama kali menerapkan kota inklusif di Indonesia. Dengan sebutan “Solo Kota Inklusif” (Pikiran Rakyat, 2013). Sejak Walikota Surakarta mencanangkan “Solo Kota Inklusif” semenjak itu sekolah tidak boleh lagi menolak murid yang berkebutuhan khusus di semua sekolah yang ada di Solo. Sesudah itu ada beberapa kota yang menyusul menjadi kota inklusif, salah satunya Kota Yogyakarta yang di tahun 2016 bertekad menjadi kota Inklusif. Dalam pelaksanaannya pemerintah mendukung dengan salah satu fokusnya yaitu pendidikan inklusif.

Kota Yogyakarta dipilih sebagai objek penelitian berdasarkan alasan, yaitu Yogyakarta dianggap kota ideal dalam tata kelola pemerintahan di Indonesia. Sehingga, Yogyakarta patut untuk ditiru oleh provinsi maupun kota lainnya. Didukung dengan prestasi yang didapatkan pada tahun 2014 Kota Yogyakarta mendapat ranking pertama dalam Indonesia *Governance Index* (IGI) dalam website (<http://www.kemitraan.or.id/igi>). Kota Yogyakarta mendapatkan skor sebesar 6,85. IGI merupakan instrumen yang terukur untuk melihat kinerja tata kelola pemerintahan di daerah.

Kota Yogyakarta sebagai ibu kota provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sehingga sarana dan prasarana kota, fasilitas, kualitas di segala

bidang dan pelayanan umum lainnya perlu diperhatikan karena biasanya *assessment* tentang kota lebih menjadi fokus perhatian untuk masyarakat maupun daerah lainnya. Dan sesuai dengan visi misi Kota Yogyakarta sebagai kota inklusif, untuk itu perlu perubahan baik dari sarana dan prasarana, kualitas dan fasilitas di berbagai bidang yang ada saat ini, untuk dirubah menjadi ramah disabilitas. Dalam mewujudkan kota inklusif penelitian ini berfokus pada bidang pendidikan yang sebagai penunjang dalam mendukung visi misi kota Yogyakarta sebagai kota inklusif.

Dinas Pendidikan dalam penelitian ini dipilih sebagai obyek karena Dinas Pendidikan memiliki visi dan misi dalam mewujudkan pendidikan inklusif di Kota Yogyakarta. Dan yang perlu diingat bahwasanya, Dinas Pendidikan merupakan unsur pelaksana Pemerintah Daerah yang memiliki kewenangan di bidang pendidikan. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 71 tahun 2008 tentang Fungsi, Rincian tugas dan Tata kerja Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Sebagaimana yang kita ketahui, bahwa pendidikan merupakan salah satu aspek penting yang menjadi prioritas dalam hidup. Sedangkan menurut Garnida (2010: 9) pendidikan sebagai suatu pengalaman seseorang dalam hidupnya yang dilakukan secara sadar untuk mengetahui dan meningkatkan pengetahuan tanpa mengenal batasan waktu dan usia.

Dalam kehidupan berbangsa, pendidikan juga memegang sebuah peranan penting, yaitu sebagai salah satu sarana pencapaian tujuan negara. Sebagaimana hak pendidikan telah diamanatkan dalam Undang-Undang

Dasar 1945 pasal 31 ayat 1 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan. Maka dari itu perlu adanya pendidikan untuk semua (*education for all*) atau sekarang lebih dikenal dengan pendidikan inklusif, yang berarti tanpa adanya pembeda antara kaum penyandang disabilitas dalam mengakses layanan pendidikan.

Di Kota Yogyakarta terdapat Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 47 tahun 2008 tentang Penyelenggara Pendidikan Inklusif. Dalam peraturan tersebut dinyatakan bahwa pendidikan inklusif adalah sistem pendidikan nasional yang menyertakan semua anak secara bersama-sama dalam suatu iklim dan proses pembelajaran dengan layanan pendidikan yang layak dan sesuai dengan potensi, kemampuan, kondisi, dan kebutuhan individu peserta didik tanpa membedakan latar belakang sosial, ekonomi, politik, suku, bangsa, jenis kelamin, agama atau kepercayaan, serta perbedaan kondisi fisik maupun mental. Sejak disyahkannya Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 47 tahun 2008, Dinas Pendidikan memaknai perwal tersebut sebagai dasar untuk menyusun regulasi yang memudahkan akses bagi anak berkebutuhan khusus (ABK) untuk dapat bersekolah di sekolah reguler dengan siswa lainnya.

Tercermin dalam peraturan tersebut, Pemerintah Kota Yogyakarta sangat serius dalam menjalankan amanat undang-undang sebagai bentuk memberikan hak yang sama kepada setiap warga negara. Maka dikeluarkannya Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta Nomor: 188/063/2009 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggara Pendidikan

Inklusi di Kota Yogyakarta. Sejak saat itu, pendidikan inklusi dengan segala kiprahnya mulai disosialisasikan dengan gencar di berbagai forum dan sekolah-sekolah di Kota Yogyakarta. Sebagai bentuk keseriusannya, Pemerintah kota dalam hal ini Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta telah menunjuk berbagai sekolah untuk menyelenggara pendidikan inklusi. Sekolah-sekolah yang dimaksud antara lain mulai dari tingkat TK, SD, SMP, SMA, dan SMK.

Atas kepeduliannya terhadap pendidikan inklusi di Indonesia. Kota Yogyakarta tahun 2012 mendapatkan penghargaan *Inclusive Education Award* yang diserahkan oleh Wamendikbud tepatnya di Denpasar, Bali (Nunuk, 2012: 1). Sampai saat ini, *Inclusive Education Award* sebagai penghargaan tertinggi di Indonesia yang berkaitan dengan pendidikan inklusi. Hal ini membuktikan bahwa Yogyakarta layak sebagai Kota Pendidikan. Kota Yogyakarta diakui oleh pemerintah pusat karena memiliki komitmen yang tinggi mengenai pendidikan yang ramah disabilitas, tanpa adanya diskriminasi dan menjunjung tinggi etika multi kultural (Dinas Pendidikan, 2012: 1).

Sebagai satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di Kota Yogyakarta, Dinas Pendidikan yang memiliki tugas dan wewenang sebagai unsur pelaksana Pemerintah Daerah di bidang pendidikan. Kemudian terkait kewenangan dalam menjalankan program pendidikan inklusif, Dinas Pendidikan mengacu pada Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 47 tahun 2008 tentang Penyelenggara Pendidikan Inklusi.

Dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif, perlu diperhatikan kualitas kinerja dari instansi terkait, karena salah satu fungsi instansi pemerintah memberikan pelayanan bagi masyarakat. Pelayanan yang diberikan haruslah berkualitas dan sesuai dengan harapan, agar mampu memenuhi kebutuhan masyarakat khususnya dibidang pendidikan, serta dapat menjamin pemerataan pendidikan tanpa adanya diskriminasi.

Berkaitan dengan berjalannya kinerja instansi pemerintah tidak akan terlepas dari adanya evaluasi, untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan yang dicapai serta kendala-kendala yang menghambat berjalannya kinerja suatu instansi. Evaluasi dilakukan untuk meningkatkan, mengembangkan serta memperbaiki kinerja suatu instansi dalam melaksanakan program sesuai dengan tujuan program tersebut.

Maka dari itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul : Evaluasi Kinerja Dinas Pendidikan dalam Mewujudkan Pendidikan Inklusif Tahun 2015 - 2016.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka masalah penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut: Bagaimana evaluasi kinerja Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam mewujudkan pendidikan inklusif tahun 2015 - 2016 ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah: Untuk mengetahui kinerja Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam mewujudkan pendidikan inklusif.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk melengkapi studi mengenai kinerja instansi dibidang pendidikan dengan memperhatikan semua komponen masyarakat. Dilakukan oleh pemerintah dan dibantu berbagai pihak yang terlibat.

#### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah pusat dan daerah, untuk dapat meningkatkan kinerja tiap instansi agar visi dan misi dapat terwujud sesuai dengan yang diharapkan. Guna meningkatkan partisipasi penyandang disabilitas dibidang pendidikan, agar kebutuhan penyandang disabilitas terutama dalam hal pendidikan dapat terpenuhi serta sarana dan prasarana yang mendukung pembelajaran dapat terpenuhi dan sesuai. Serta tidak lagi terdapat kesenjangan antara semua komponen masyarakat khusus dalam hal pendidikan.

## **E. Tinjauan Pustaka**

Tinjauan pustaka merupakan penelusuran peneliti terhadap berbagai literatur penelitian sebelumnya yang memiliki keterkaitan dengan fokus permasalahan yang diteliti. Penelusuran ini dianggap penting guna menghindari pengulangan tema-tema skripsi yang ada. Beberapa karya ilmiah diantaranya adalah:

Penelitian yang dilakukan oleh Astri dan Siti (2014) sama dengan penelitian yang dilakukan oleh Ulfah Fatmala (2014) tentang pendidikan inklusif. Jadi kesamaan dalam penelitian ini yaitu pentingnya bagi penyandang disabilitas untuk menjalani pendidikan setinggi-tingginya. Sebagaimana yang kita ketahui, penyandang disabilitas memiliki hak-hak yang sama dengan masyarakat lainnya. Untuk itu Dinas pendidikan Kota/Kabupaten terus melakukan pembenahan dari program ini, agar dapat berlanjut untuk tahun kedepannya. Program ini dilaksanakan mulai dari tingkat pendidikan dasar, menengah hingga pendidikan tinggi. Dan tak hanya program pendidikan saja yang diperhatikan, akan dilakukan perbaikan pada aspek infrastruktur yang lebih aksesibel bagi penyandang disabilitas.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Setia dan Ratna (2015) memiliki kesamaan dengan penelitian yang dilakukan Hary (2014) terkait moda transportasi bagi penyandang disabilitas. Kemudahan yang didapat oleh para penyandang disabilitas dalam mengakses angkutan umum memiliki banyak perbedaan dan tergantung dari kondisi fisik yang dialami

pada setiap penyandang disabilitas. Namun, secara umum penyandang disabilitas masih mengalami banyak kesulitan di dalam mengakses moda transportasi. Hal ini karena fasilitas yang mendukung bagi penyandang disabilitas masih belum memadai dan bahkan ada beberapa angkutan umum yang belum tersedia. Kondisi ini dapat membuat para penyandang disabilitas masih belum bisa untuk beraktivitas secara mandiri. Maka dari itu, perlu adanya keseriusan dari pemerintah dan juga keterlibatan para penyandang disabilitas untuk bersama-sama melakukan pembenahan terhadap kondisi angkutan umum yang ramah disabilitas.

Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh Putri (2015) memiliki kesamaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Hamzah (2016) tentang kerjasama pemerintah dengan Lembaga Swadaya Masyarakat. Terkait pelaksanaan program kesehatan masyarakat dalam beberapa aspek: pemberian solusi masalah pemeliharaan kesehatan masyarakat seperti diadakannya sosialisasi, diskusi, pemeriksaan dan lainnya. Kerjasama ini guna untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik. Adapun keberhasilan yang telah di dapatkan, indek pembangunan manusia yang mengalami peningkatan dan kepuasan masyarakat dalam pelayanan yang baik seperti di puskesmas atau rumah sakit umum. Kejasama ini dilaksanakan secara bertahap oleh pemerintah. Setelah diadakannya kerjasama ini diharapkan dapat menambah fasilitas dalam pemeliharaan kesehatan masyarakat, terus berjalannya diskusi dan sosialisasi agar dapat bertukar ilmu terkait pemeliharaan kesehatan serta masyarakat lebih paham

dalam mengambil tindakan, jika sewaktu-waktu mengalami kesehatan yang menurun.

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Fikri (2016) memiliki kesamaan dengan penelitian yang dilakukan oleh Andreas (2017) tentang partisipasi penyandang disabilitas. keterlibatan penyandang disabilitas sangatlah diperlukan, apabila sudah berjalan maka dampaknya akan memperbaiki komunikasi yang baik antar masyarakat, penerimaan dari masyarakat sekitar serta mendukung penyandang disabilitas untuk memperjuangkan hak-haknya. Hal ini dapat menunjang peran penyandang disabilitas, dalam memenuhi kebutuhannya. Maka dari itu untuk seluruh daerah, desa, kota dan lainnya untuk lebih dini dan mencarikan terobosan bagi penyandang disabilitas dalam kesetaraan layanan yang sangat dibutuhkan yang meliputi pendidikan, transportasi, dan sarana, prasarana lainnya. Guna merubah atau mempebahruai menjadi ramah disabilitas.

Perlu ditingkatkan terkait informasi, data, jumlah penyandang disabilitas tiap daerah untuk mempermudah dalam pendataan, dan diperlukannya dana khusus bagi penyandang disabilitas untuk merawat dan memberdayakan menjadi orang yang inovatif maupun kreatif, serta didukung dan komitmen dari pemerintah daerah setempat dan regulasi khusus untuk penyandang disabilitas. Dalam hal ini, pemerintah selaku penyelenggara pelayanan yang memberikan dan menyediakan sarana dan prasarana sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh penyandang disabilitas dalam mengakses layanan, khususnya dibidang pendidikan. Sesuai dengan

teori *new public managemen* (NPM) yang menjelaskan bahwa layanan publik yang ada di Indonesia untuk lebih ditingkatkan secara efektif dan efisien, didukung dengan mekanisme PSA agar memberikan pelayanan publik dengan kualitas lebih baik (Choi, 2015: 10).

Dari beberapa penelitian di atas, ada beberapa spesifikasi perbedaan dalam penelitian terdahulu, sedangkan penelitian yang akan saya lakukan gabungan dari beberapa spesifikasi penelitian terdahulu. Dalam penelitian ini akan meneliti mengenai evaluasi kinerja Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam mewujudkan pendidikan inklusif. Guna meningkatkan partisipasi penyandang disabilitas dalam hal pendidikan. Dengan fokus pada efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, ketepatan sebagai indikator dalam penelitian ini. Penelitian yang akan dilakukan menggunakan metode penelitian kualitatif.

## **F. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Teori Evaluasi Kinerja**

#### **a. Konsep Evaluasi**

Evaluasi menurut OECD dalam (Basic Concepts In Monitoring And Evaluation, 2008) sebagai penilaian objektif dan sistematis dari sebuah program, kegiatan ataupun kebijakan yang sedang berjalan atau penerapan dan hasil. Tujuannya ialah untuk menentukan pemenuhan tujuan dan relevansi, pengembangan efisiensi dan efektivitas, serta dampak dan keberlanjutan. Evaluasi harus dapat memberikan informasi yang kredibel serta bermanfaat, memungkinkan untuk penggabungan pelajaran ke dalam

proses pengambilan keputusan atau kebijakan dari donor dan kedua penerima. Sedangkan menurut Arikunto (dalam Lababa, 2008: 25) Evaluasi adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengumpulkan informasi tentang suatu hal, yang informasinya akan digunakan untuk menentukan secara tepat dalam mengambil keputusan.

Pengertian di atas menjelaskan, bahwa evaluasi ialah kegiatan penilaian yang didukung oleh informasi data untuk pemenuhan tujuan dalam pengembangan efektivitas dan efisiensi agar hasil dari penerapan program atau kebijakan dapat berkelanjutan dan sinkron. Adapun menurut Bryant dan White mengemukakan bahwa evaluasi ialah upaya untuk mendokumentasikan dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi. Sedangkan menurut kamus besar bahasa Indonesia dalam (KBBI Daring, 2016) evaluasi adalah proses pengumpulan dan pengamatan dari berbagai macam bukti untuk mengukur dampak dan efektivitas dari suatu objek, program atau proses yang berkaitan dengan spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya. Kesimpulannya ialah kesamaan dalam teknik dokumentasi yang digunakan sebagai tolak ukur evaluasi agar mendapatkan masukan dan menghasilkan informasi yang akurat untuk memperbaiki jalannya suatu program maupun kegiatan agar menjadi efektif dan efisien sesuai dengan perencanaan.

Menurut Vackmias (dalam Zaenudin, 2014: 6) evaluasi kebijakan merupakan suatu pengkajian secara sistematis, empiris terhadap akibat dari

suatu kebijakan dan program pemerintah yang sedang berjalan dan kesesuaiannya dengan tujuan yang akan dicapai.

Berdasarkan teori Dunn (2003: 608) evaluasi mempunyai beberapa fungsi, sebagai berikut:

1. Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui kebijakan publik.
2. Evaluasi memberi sumbangan pada klasifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan megoperasikan tujuan dan target.
3. Evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Evaluasi juga dapat memberikan alternatif kebijakan atau gambaran mengenai kelayakan suatu kebijakan sehingga apabila suatu kebijakan tidak sesuai maka kebijakan tersebut dapat diganti atau dihapus.

Sedangkan menurut Samodra dkk (dalam Nugroho, 2004: 186) ada empat fungsi evaluasi kebijakan publik yaitu:

1. Ekplanasi, yaitu evaluasi didapat melalui realitas dalam pelaksanaan program serta dibuat secara generalisasi tentang pola-pola hubungan dengan berbagai realitas yang diamati.

2. Kepatuhan, yaitu evaluasi diketahui melalui tindakan yang dilakukan oleh birokrasi atau pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit, Melalui evaluasi *output* dapat diketahui apakah sesuai dengan kelompok sasaran kebijakan atau ada penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui dampak atau akibat dari kebijakan.

Menurut pendapat di atas, fungsi evaluasi dapat memberikan informasi yang baik, jelas dan benar sesuai dengan realitas yang telah disimpulkan dalam pelaksanaan program atau kegiatan. Serta memberikan kritik dan saran dalam klarifikasi nilai-nilai dari suatu tujuan dan target. Kemudian, membuat metode kebijakan untuk mencapai kinerja sehingga kegiatan yang di evaluasi dapat memberikan kontribusi serta mengetahui dampak atau akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan, dalam Dunn (2003: 609) sebagai berikut :

1. *Fokus nilai*: evaluasi berbeda dengan pemantauan karena evaluasi lebih fokus kepada nilai dari suatu kebijakan dan program. Evaluasi juga menentukan manfaat suatu program, dan bukan hanya sekedar suatu kumpulan informasi mengenai hasil aksi kebijakan.

2. *Interdependensi fakta-nilai*: tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Dalam evaluasi untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu kebijakan atau ketercapaian program diperlukan dukungan bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu dan berharga bagi seluruh masyarakat.

3. *Orientasi masa kini dan masa lampau*: evaluasi perlu pertimbangan dari hasil masa sekarang dan masa lampau, daripada hasil di masa depan. bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan.

4. *Dualitas nilai*: nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena dipandang sebagai tujuan dan cara.

Berdasarkan penjelasan di atas, karakteristik evaluasi ada empat karakter. Yang pertama yaitu *fokus nilai*, karena evaluasi ialah penilaian yang menentukan manfaat dan tujuan program atau kegiatan dari suatu kebijakan. Kedua *interdependensi fakta-nilai*, karena dalam menentukan nilai dari suatu kebijakan tidak hanya dilihat dari tingkat kinerja tetapi dari bukti dan fakta yang dapat memecahkan masalah tertentu. Ketiga ialah *orientasi masa kini dan masa lampau*, karena evaluasi dituntut pada hasil sekarang dan masa lalu agar dapat membandingkan nilai dari kebijakan tersebut. Keempat *dualitas nilai*, yaitu nilai-nilai yang memiliki arti ganda pada evaluasi guna mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain.

Menurut Dunn (2003: 611) bahwa kriteria evaluasi kinerja sama dengan kriteria rekomendasi kebijakan yang dijabarkan sebagai sebuah model atau tipe evaluasi.

Tabel 1.2 Kriteria-kriteria evaluasi menurut Dunn

<b>Tipe Kriteria</b>	<b>Pertanyaan</b>	<b>Ilustrasi</b>
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai.	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.	Unit biaya, manfaat bersih, rasio cost-benefit
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecah masalah.	Biaya tetap, efektivitas tetap
Pemerataan ( <i>equality</i> )	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda.	Kriteria Pareto, Kriteria Kaldor-Hicks, Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu.	Konsistensi dengan survei warganegara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai.	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: *Dunn (2003: 610)*.

Berdasarkan tabel 1.2, evaluasi membagi beberapa tipe kriteria diantaranya yaitu:

Efektivitas yang merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan tersebut. Dan menurut Winarno (2002: 184) efektivitas ialah dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas

selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya.

Berdasarkan pendapat di atas, apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Dengan adanya pencapaian tujuan yang besar daripada organisasi, maka semakin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. Dan apabila setelah pelaksanaan kegiatan, kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal.

Efisiensi menurut Winarno (2002: 185) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghadapi tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, yang berarti hubungan antara efektivitas dan usaha, yang umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi biaya terkecil dinamakan efisiensi.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan, apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan, biaya yang dikeluarkan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

Kecukupan menurut Winarno (2002: 186) dalam kebijakan publik, tujuan yang telah dicapai sudah dirasa mencukupi, berbagai hal. Kecukupan

berkenaan dengan seberapa jauh tingkat efektivitas yang dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas yang mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada, agar dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Berdasarkan pendapat di atas, adanya berbagai masalah tersebut merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah yang ada. Hal ini berarti, sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

Perataan menurut Winarno (2002: 187) dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. Kriteria kesamaan erat berhubungan dengan rasionalitas legal, sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui

tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/ berupa penolakan.

Ketepatan menurut Winarno (2002: 184) dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan ini dihunungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kriteria ini, menganalisis tentang kebergunaan hasil kebijakan, yakni apakah hasil yang telah dicapai benar-benar berguna bagi masyarakat khususnya kelompok sasaran.

Adapun langkah-langkah evaluasi kebijakan menurut Suchman (dalam Winarno, 2014: 234) mengungkapkan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
2. Analisis terhadap masalah.
3. Dekripsi dan standarisasi kegiatan.
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain.

6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

#### **b. Evaluasi Kinerja**

Evaluasi kinerja menurut Simanjuntak (dalam Zaenuri, 2015: 225) ialah suatu cara dan proses penilaian pelaksanaan tugas (*performance*) seseorang atau sekelompok orang atau unit-unit kerja dalam satu perusahaan atau organisasi sesuai dengan standar kinerja atau tujuan yang ditetapkan lebih dahulu. Sedangkan evaluasi kinerja menurut Zaenuri (2015: 222) sebagai alat yang digunakan oleh lembaga atau instansi pemerintahan serta organisasi tertentu untuk menilai kinerja para aparatur yang lamban. Evaluasi kinerja dapat memotivasi para aparatur untuk meningkatkan kinerjanya, pemberian konseling membantu para aparatur untuk mencegah kinerja yang kurang cepat sehingga sebelum di adakan evaluasi kinerja para pemimpin sudah lebih dulu menjalankan konseling untuk mengadakan perbaikan pada waktu mendatang. Berdasarkan kedua pendapat para ahli dapat disimpulkan dalam melaksanakan evaluasi kinerja sangat di perlukan metode dan proses saat pelaksanaan, agar penilaian untuk tiap orang atau kelompok sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Evaluasi kinerja atau penilaian prestasi karyawan dikemukakan oleh Mengginson (dalam Mangkunegara, 2000: 69) penilaian prestasi kerja merupakan suatu proses yang digunakan oleh pimpinan untuk menentukan apakah seseorang karyawan dalam melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan tugas dan tanggungjawab yang diberikan. Sedangkan menurut

Dwiyanto dalam (Karlina, 2015: 25) evaluasi kinerja merupakan sebuah kegiatan yang sangat penting dilaksanakan dalam penyelenggaraan pelayanan, karena kegiatan tersebut bertujuan untuk melakukan penilaian atau pengukuran kinerja individu maupun suatu organisasi.

Berdasarkan pendapat yang disampaikan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa evaluasi kinerja adalah sebuah proses atau kegiatan melakukan penilaian untuk menentukan kinerja individu maupun organisasi, sesuai tidak dengan tugas dan tanggungjawab yang diberikan. Kemudian Mangkunegara (2000: 67) mendefinisikan bahwa kinerja seseorang/karyawan, atau dapat diartikan prestasi kerja merupakan sebuah hasil dari pekerjaan baik dari segi kualitas maupun kuantitas yang telah berhasil dicapai seorang/karyawan, pada saat melaksanakan tugas yang disesuaikan dengan tanggung jawab yang telah diberikan sebelumnya.

Melihat berbagai pendapat yang disampaikan oleh beberapa ahli, maka dapat diambil kesimpulan definisi dari evaluasi kinerja merupakan sebuah hasil pekerjaan yang dilakukan oleh karyawan baik dari segi kualitas maupun dari segi kuantitas yang telah dicapai individu maupun organisasi dengan tujuan untuk mewujudkan visi dan misi organisasi, sasaran maupun tujuan dari organisasi melalui suatu perencanaan strategis.

Menurut Gibson (dalam Mangkunegara, 2005: ) indikator evaluasi kinerja dapat dilihat dari tiga aspek, yaitu:

a. Produktifitas

Produktifitas merupakan kesempurnaan/ketepatan kebijakan suatu organisasi dalam memberikan pelayanan. Hal ini disesuaikan berdasarkan tujuan dari kebijakan atau program yang telah dibuat, sekaligus memiliki standar penilaian sehingga kebijakan atau program dapat bermanfaat bagi masyarakat.

b. Efektif dan Efisien

Dalam merealisasikan program-program suatu organisasi harus tepat, yaitu sesuai dengan sasaran yang akan dituju dan disesuaikan dengan anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

c. Kualitas Pelayanan

Kualitas pelayanan dapat dilihat melalui tingkat kepuasan dari masyarakat terhadap pelayanan yang diterima. kualitas pelayanan dapat di ukur berdasarkan kebijakan pemerintah yang ada sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Adapun enam fungsi dari evaluasi kinerja menurut Wirawan (2009:

10) yaitu sebagai berikut:

1. Memberikan masukan kepada aparatur mengenai kinerjanya. Pada saat merekrut pegawai, aparatur dalam melaksanakan pekerjaan yang diberikan sesuai dengan uraian tugas, prosedur operasi dan memenuhi standar kinerja yang ditetapkan.
2. Alat promosi dan demosi. Hampir keseluruhan pada sistem evaluasi kinerja, hasil dari evaluasi digunakan dalam pengambilan keputusan

untuk memberikan promosi kepada aparatur ternilai yang kinerjanya telah memenuhi ketentuan pemberian promosi. Dalam hal ini promosi dapat berupa kenaikan gaji, pemberian bonus, kenaikan pangkat maupun menduduki jabatan tertentu. Namun apabila kinerja pegawai ternilai tidak sesuai standar yang ditetapkan, instansi akan menggunakan hasil evaluasi sebagai dasar dalam memberikan demosi yaitu berupa penurunan gaji, pangkat maupun jabatan.

3. Alat memotivasi, yaitu kinerja yang memenuhi standar yang ditetapkan bahkan mencapai hasil yang sangat baik. Hasil evaluasi tersebut dapat digunakan oleh instansi dalam memotivasi aparatur agar mempertahankan kinerja yang baik dan menjadi motivasi bagi aparatur lainnya untuk meningkatkan kinerjanya.
4. Penentuan dan pengukuran tujuan kinerja., Sistem yang di gunakan pada evaluasi kinerja yaitu menggunakan prinsip *by objectives*, dimana evaluasi kinerja dimulai dengan menentukan tujuan maupun sasaran kerja aparatur ternilai pada awal tahun.
5. Konseling kinerja buruk, yaitu dalam evaluasi kinerja, tidak semua aparatur mampu melaksanakan kinerjanya memenuhi standar yang ditentukan. Hal tersebut mungkin terjadi karena pegawai sedang mengalami masalah pribadi atau tidak melakukan upaya menyelesaikan pekerjaan secara maksimal. Bagi aparatur yang kinerjanya buruk, penilai akan memberikan konseling mengenai penyebab rendahnya kinerja yang dinilai kemudian melakukan upaya peningkatan kinerja di

tahun- tahun selanjutnya. Konseling dapat dilakukan sebelum evaluasi kinerja dilaksanakan jika atasan dapat mengetahui kelambanan aparatur dalam melaksanakan pekerjaannya.

6. Pemberdayaan Aparatur, evaluasi kinerja adalah alat untuk memberdayakan aparatur agar mampu mencapai jenjang karier. Dalam hal ini evaluasi kinerja aparatur dapat dijadikan sebagai ukuran dalam meningkatkan kariernya.

Berdasarkan uraian mengenai fungsi evaluasi kinerja, dapat dapat disimpulkan bahwa evaluasi kinerja merupakan alat yang digunakan instansi pemerintah atau organisasi tertentu dalam menilai apakah kinerja dari aparatur pemerintah dalam pelaksanaannya sesuai dengan standar yang ditetapkan, kemudian evaluasi kinerja juga sebagai tolak ukur perbandingan kinerja aparatur pemerintah satu dengan lainnya yang dapat dijadikan motivasi aparatur untuk meningkatkan dan melakukan perbaikan kinerjanya. Selain itu fungsi dari evaluasi kinerja dengan pemberian konseling dapat membantu aparatur untuk segera melakukan upaya memperbaiki kinerja demi meningkatkan kinerja yang baik pada tahun-tahun selanjutnya.

Menurut Sunyoto (dalam Mangkunegara, 2005: ) sasaran dalam evaluasi kinerja adalah sebagai berikut:

- a. Membuat analisis kinerja dari waktu sebelumnya secara berkesinambungan dan perodik, yaitu baik terhadap kinerja karyawan atau pegawai maupun pada kinerja dari organisasi.

- b. Membuat evaluasi dari kebutuhan pelatihan karyawan/pegawai yaitu melalui audit ketrampilan dan pengetahuan dengan tujuan untuk mengembangkan dirinya. Dengan hasil dari evaluasi kebutuhan pelatihan tersebut, maka mampu untuk menyelenggarakan program pelatihan yang tepat guna menunjang kinerja.
- c. Menentukan sasaran dari kinerja mendatang dan memberikan tanggung jawab baik, dari perorangan maupun kelompok dengan tujuan agar periode selanjutnya jelas mengenai apa yang harus dilakukan oleh karyawan atau pegawai, mutu dan baku yang harus dicapai, kemudian sarana maupun prasarana yang menunjang sehingga mampu meningkatkan kinerja dari karyawan maupun pegawai.
- d. Menentukan potensi karyawan atau pegawai yang layak mendapatkan promosi, kemudian mendasarkan hasil diskusi antara karyawan/pegawai dengan pimpinannya digunakan sebagai landasan untuk menyusun suatu proposal mengenai sistem bijak (*merit system*) dan sistem promosi lainnya serta imbalan atau *reward system recommendation*.

## **2. Teori Inklusif**

### **a. Pendidikan Inklusif**

Inklusi menurut Zulfikar (2017: 34) yaitu sebuah pendekatan untuk membangun dan mengembangkan sebuah lingkungan yang semakin terbuka, mengajak dan mengikutsertakan semua orang tanpa memikirkan

perbedaan latar belakang, status, kemampuan dan lainnya. Adapun lingkungan inklusi menurut Rof'ah (dalam Munawaroh, 2013: 24) adalah lingkungan sosial masyarakat yang terbuka, ramah dan meniadakan hambatan karena setiap warga masyarakat tanpa terkecuali saling membantu, saling menghargai dan merangkul setiap perbedaan, inklusi merupakan sebuah dari tingkat partisipasi dan pengurangan eksklusifitas dalam lingkungan sosial.

Inklusi dapat membawa perubahan sederhana dalam kehidupan masyarakat. Sebagai bagian dari masyarakat, kita menginginkan tinggal dalam lingkungan yang memberikan rasa nyaman dan memberikan peluang untuk berkembang sesuai dengan minat dan bakat yang kita miliki. Agar mempermudah dalam melaksanakan kewajiban dan mendapatkan hak sebagai warga masyarakat.

Dalam Peraturan Walikota Yogyakarta No. 47 tahun 2008 tentang Penyelenggara Pendidikan Inklusi. Menjelaskan bahwa pendidikan inklusif adalah sistem pendidikan nasional yang menyertakan semua anak secara bersama-sama dalam suatu iklim dan proses pembelajaran dengan layanan pendidikan yang layak dan sesuai dengan potensi, kemampuan, kondisi, dan kebutuhan individu peserta didik tanpa membeda-bedakan latar belakang sosial, ekonomi, politik, suku, bangsa, jenis kelamin, agama atau kepercayaan, serta perbedaan kondisi fisik maupun mental. Sedangkan menurut Staub dan Peck dalam Depdiknas (2004: 9) menyebutkan bahwa

pendidikan inklusi adalah penempatan anak berkelainan ringan, sedang dan berat secara penuh di kelas regular.

Menurut Indianto (2013: 9) Pendidikan inklusif adalah sistem layanan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua anak belajar bersama-sama di sekolah umum dengan memperhatikan keragaman dan kebutuhan individual, sehingga potensi anak dapat berkembang secara optimal. Sedangkan konsep pendidikan inklusi menurut Illahi (2013: 24) merupakan konsep pendidikan yang mempresentasikan keseluruhan aspek yang berkaitan dengan keterbukaan dalam menerima anak berkebutuhan khusus untuk memperoleh hak dasar mereka sebagai warga negara.

Berikut adalah konsep dalam pendidikan inklusi menurut Illahi (2013: 117) yaitu:

- 1) Konsep anak dan Peran Orang Tua
- 2) Konsep sistem Pendidikan dan Sekolah
- 3) Konsep Keberagaman dan Diskriminasi
- 4) konsep memajukan inklusi
- 5) Konsep Sumber Daya Manusia.

Sebagai bentuk tanggung jawab dalam pelaksanaan pendidikan inklusi, semua pihak harus berfikir keras untuk menghilangkan diskriminasi dan pengusiran yang menyudutkan anak berkebutuhan khusus dari lingkungan mereka tinggal karena pada dasarnya pendidikan inklusi dibuat

agar dapat menghargai perbedaan-perbedaan dalam tiap diri seseorang. Berdasarkan beberapa pengertian dari para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa pendidikan inklusi adalah suatu sistem layanan pendidikan yang diberikan untuk memberikan kesempatan dan mengikutsertakan anak berkebutuhan khusus belajar disekolah umum atau sekolah terdekat bersama-sama dengan siswa reguler sebagai upaya mengembangkan potensi siswa dan tercipta suasana belajar yang kondusif.

Selama ini ada tiga model pendidikan yang telah dilaksanakan untuk menggabungkan anak berkebutuhan khusus dengan anak normal yang diambil dari pendapat Suyanto (dalam Wiratno, 2015: 2) yaitu:

1. *Mainstream* adalah sistem pendidikan yang menempatkan anak berkebutuhan khusus di sekolah umum, mengikuti kurikulum akademis yang berlaku dan guru juga tidak harus melakukan adaptasi kurikulum.
2. Integrasi adalah menempatkan anak berkebutuhan khusus dalam kelas anak normal, dimana mereka mengikuti pelajaran yang dapat mereka ikuti dari gurunya. Sedangkan untuk mata pelajaran yang lain anak berkebutuhan khusus memperoleh pengganti di kelas yang berbeda dan terpisah.
3. Inklusi adalah sistem penyelenggaraan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan ataupun pembelajaran dalam lingkungan pendidikan secara bersama – sama dengan peserta didik pada umumnya.

Adapun tujuan pendidikan inklusif menurut Kustawan (dalam Andriyani, 2017: 11) tujuan pendidikan meliputi: a. Memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, sosial atau memiliki potensi kecerdasan atau bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya. b. Mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang menghargai keanekaragaman dan tidak diskriminatif bagi semua peserta didik. Sedangkan tujuan pendidikan Inklusi dalam Peraturan Walikota Nomor 47 tahun 2008 tentang penyelenggara pendidikan inklusi juga disebutkan sebagai berikut:

- i. Terpenuhinya hak atas pendidikan yang layak dan memberikan akses seluas-luasnya bagi semua anak termasuk anak berkebutuhan khusus.
- ii. Terwujudnya pemerataan penyelenggaraan system pembelajaran yang layak dan berkualitas sesuai dengan kondisi, potensi, dan kebutuhan individual siswa.
- iii. Terwujudnya pembentukan manusia sosial yang menjadi bagian integral dalam keluarga, masyarakat dan bangsa.

Penyelenggaraan pendidikan inklusif yang mengacu pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) No. 70 tahun 2009 pasal 4 (1) menyatakan bahwa :

“Pemerintah Kabupaten/Kota menunjuk paling sedikit 1 (satu) sekolah dasar, dan 1 (satu) sekolah menengah pertama pada setiap Kecamatan dan 1 (satu) satuan pendidikan menengah untuk menyelenggarakan pendidikan inklusif yang wajib menerima peserta didik sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 ayat (1)”

Berdasarkan pendapat tersebut menjelaskan bahwa pendidikan inklusif adalah pelayanan pendidikan yang mencakup semua anak tanpa terkecuali baik di tingkat PAUD, TK, SD, SMP, SMA, dan SMK, serta dalam penyelenggaraannya diatur oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Penyelenggaraan pendidikan di Indonesia pada semua tingkatan didasari oleh Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Ada 8 kriteria standar nasional pendidikan (Rifani, 2016: 28) antara lain: isi, proses, kompetensi lulusan, penilaian, kompetensi guru dan tenaga kependidikan, sarana-prasarana, pengelolaan dan pembiayaan. Pada dasarnya kriteria tersebut memiliki keterkaitan sama lain, yang dapat direfleksikan melalui beberapa topik bahasan, antara lain : kurikulum, kualitas pengajaran, aksesibilitas (non fisik dan fisik), struktur organisasi, kebijakan, jejaring dengan masyarakat dan sistem dukungan jaringan.

Beberapa teori yang telah dipaparkan oleh beberapa ilmuwan divisualisasikan dengan tabel sebagai berikut:

Tabel 1.3 Teori Indikator Evaluasi Kinerja Berbagai Prespektif Ilmuwan

No	Nama Ahli	Indikator Evaluasi Kinerja
1	Dunn	a. Efektivitas b. Efisiensi c. Kecukupan d. Pemerataan e. Responsivitas f. Ketepatan

Dengan demikian, indikator evaluasi kinerja ialah penilaian dan pengukuran kinerja terhadap suatu organisasi atau lembaga secara sistematis dengan menggunakan indikator dalam pengukurannya untuk mengetahui hasil pekerjaannya. Berdasarkan tabel 1.3 menunjukkan perbedaan tiap para ahli. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori Dunn sebagai dasar analisa pengukuran indikator evaluasi kinerja, penggunaan teori tersebut didasarkan atas indikator pengukuran evaluasi kinerja yang lebih komprehensif.

Sehingga penelitian ini menggunakan teori Dunn, dengan keenam indikator yang sudah mampu mewakilkan teori lain dan menghasilkan analisis dengan ruang lingkup yang mencakup segala aspek dalam penilaian terhadap evaluasi kinerja.

## **G. Definisi Konseptual**

Definisi Konseptual yang digunakan untuk menggambarkan secara tepat suatu fenomena yang akan diteliti. Adapun definisi konseptual dari penelitian ini adalah :

1. Evaluasi Kinerja adalah penilaian dan pengukuran kinerja terhadap suatu organisasi atau lembaga secara sistematis dengan menggunakan indikator dalam pengukurannya untuk mengetahui hasil pekerjaannya.
2. Pendidikan Inklusif adalah suatu sistem layanan pendidikan yang diberikan untuk memberikan kesempatan dan mengikutsertakan anak berkebutuhan khusus untuk belajar di sekolah umum atau sekolah terdekat bersama-sama dengan siswa reguler sebagai upaya mengembangkan potensi siswa dan tercipta suasana belajar yang kondusif.

## **H. Definisi Operasional**

Definisi operasional adalah definisi yang didasarkan atas sifat-sifat yang didefinisikan yang dapat diamati. Secara tidak langsung definisi operasional akan merujuk alat pengambilan data yang cocok digunakan.

Untuk memudahkan dalam menganalisis data, maka perlu diberikan batasan-batasan yang diidentifikasi dengan tujuan untuk menjawab masalah penelitian. Beberapa indikator sebagai berikut:

1. Efektivitas
  - a. Kejelasan tujuan suatu program.
  - b. Target capaian dalam menjalankan program.

2. Efisiensi

- a. Sumber daya manusia yang tersedia dalam menjalankan program.
- b. Dana yang digunakan dalam pelaksanaan program.
- c. Sumber daya peralatan yang mendukung pelaksanaan program.

3. Kecukupan

- a. Ketersediaan fasilitas yang diberikan dalam suatu program tercukupi.

4. Pemerataan

- a. Keadilan pelayanan suatu program yang didistribusikan secara merata.

5. Responsivitas

- a. Reaksi dan tanggapan dari kelompok sasaran dalam menjalankan program.
- b. Respon dan penyelesaian Dinas Pendidikan dalam menjalankan program.

6. Ketepatan

- a. Hasil dari program dapat dirasakan dan berguna bagi sasaran.

## **I. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian ini yang digunakan dalam penelitian adalah penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif.

- a. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang diawali dengan mengumpulkan informasi untuk dirumuskan menjadi suatu generalisasi yang rasional. Masalah yang di ungkap dapat di siapkan sebelum pengumpulan data atau informasi berlangsung.

Menurut Salim (2006: 35) apapun model yang dipilih, hal terpenting yang harus dimiliki periset kualitatif adalah keterampilan kreativitas dan kekuatan improvisasi dalam melakukan wawancara. Disamping itu periset juga dituntut untuk menunjukkan sikap yang fleksibel, objektif dan tidak cenderung mengadili. Pokok-pokok dari wawancara biasanya berkenaan dengan tiga tema yakni tingkah laku, sistem nilai dan perasaan objek penelitian.

Konsep penelitian kualitatif menunjuk dan menekankan pada proses, berarti tidak diteliti secara ketat atau terukur (jika memang dapat diukur) menurut Salim (2006: 40). Didalam menghadapi fenomena yang diukur atau diteliti tidaklah secara ketat namun lebih bersifat realita yang dibangun antara periset dengan apa yang dipelajari.

Dengan demikian, tentunya dalam metode penelitian ini lebih mengutamakan atas hal-hal yang benar-benar terjadi secara nyata. Peneliti berusaha menggambarkan secara jelas dan mendetail tentang objek atau kajian penelitian berdasarkan data-data yang terkumpul di lapangan dan diperkuat dengan sebuah studi literatur.

Pengertian di atas menafsirkan untuk penelitian ini penulis berupaya untuk mengetahui bagaimana evaluasi kinerja Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam mewujudkan pendidikan inklusif.

- b. Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena – fenomena sosial tentu. Ciri – ciri metode deskriptif adalah :
  1. Memfokuskan pada pemecahan masalah - masalah yang ada saat ini dan masalah yang aktual yang terdapat pada saat pelaksanaan program atau kegiatan.
  2. Data data yang mengenai pelaksanaan program yang didapatkan disusun dan kemudian dijelaskan dan dianalisa.

## 2. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Untuk mendukung data dalam melakukan evaluasi kinerja, maka peneliti mengambil *sample* di tiga sekolah, yaitu SD N Giwangan Kota Yogyakarta, karena termasuk SD yang memiliki banyak siswa inklusi di Kota Yogyakarta. Kemudian dua sekolah yang dijadikan *sample*, pada

jenjang sekolah yang sama, yaitu SMP N 15 Kota Yogyakarta yang mewakili sekolah negeri dan SMP Muhammadiyah 9 Kota Yogyakarta yang mewakili sekolah swasta dalam menerapkan pendidikan inklusi. Selain itu, ketiga sekolah tersebut sudah berSK pendidikan inklusi pada tahun 2014. Berdasarkan hal tersebut, peneliti tertarik meneliti sekolah ini untuk melihat sejauh mana tingkat keberhasilan dan perkembangan penerapan pendidikan inklusi di Kota Yogyakarta, dengan membandingkan sekolah swasta dan negeri.

Adapun alasan peneliti, tidak menjadikan SMA sebagai salah satu *sample*. Dikarenakan kebijakan pendidikan tingkat SMA diambil alih oleh Provinsi DIY, Jadi fokus penelitian ini hanya ditujukan untuk tingkat pendidikan SD dan SMP yang masih dikelola oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.

### 3. Jenis dan sumber data

Karena yang digunakan adalah metode deskriptif jadi yang dibutuhkan adalah data primer dan data sekunder.

- a. Data primer, merupakan data yang diperoleh secara langsung dari informan. Peneliti berusaha menggali segala bentuk informasi yang diperoleh langsung khususnya data dari Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dan ketiga sekolah yang dijadikan *sample*. Terkait dengan kinerja Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam mewujudkan pendidikan inklusif.

- b. Data sekunder, merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung, baik dari dokumen maupun data-data yang mendukung lainnya. Seperti data yang diperoleh dari dokumen–dokumen serta laporan–laporan maupun buku dan media massa yang berkaitan dengan penelitian ini. Dalam hal ini, melalui media resmi Dinas Pendidikan dan ketiga sekolah yang dijadikan *sample*.

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara

Wawancara merupakan proses untuk menggali informasi yang ingin diketahui lebih mendalam terkait gejala sosial yang terjadi melalui pengajuan beberapa pertanyaan yang diperlukan dan disertai jawaban secara langsung dari informan (dalam Salim, 2006: 35). Peneliti menggunakan teknik wawancara yang terstruktur secara sistematis. Data yang diperoleh terdiri dari kutipan langsung dari seseorang tentang pengalaman, pendapat, perasaan dan pengetahuannya (Suyanto, 2005: 186). Adapun Responden yang peneliti akan wawancarai:

1. Sekertaris Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.
2. Kepala Bidang Pembinaan SMP.
3. Kepala Seksi Kurikulum SD.
4. Kepala Subbagian Umum dan Kepegawaian.
5. Guru pendamping khusus SD N Giwangan Kota Yogyakarta.

6. Guru pendamping khusus SMP N 15 Kota Yogyakarta.
7. Guru pendamping khusus SMP Muhammadiyah 9 Kota Yogyakarta.

b. Dokumentasi

Menurut Suyanto (2005: 186) dokumentasi adalah teknik pengumpulan data dan bahan melalui catatan-catatan, laporan, buku-buku, jurnal atau dokumen lainnya yang diperoleh selama penelitian. Sedangkan menurut Moleong dalam Suyanto (2005: 187) dokumentasi adalah bahan tertulis ataupun film, lain dari record, yang tidak dipersiapkan karena adanya permintaan seorang penyidik.

Dengan menggunakan berbagai dokumen, yang dapat diambil penulis dari berbagai sumber yang dibukukan. Dapat berupa jurnal, buku, skripsi, Renstra, Lakip, foto keadaan dilapangan dan lainnya yang menunjang dalam penelitian.

## **J. Teknik Analisis Data**

Dalam menganalisis data menurut Surachmad (dalam Suyanto, 2005: 187 ) teknik yang dipakai adalah analisa kualitatif, yaitu penelitian yang bersifat menuturkan dan menafsirkan data yang ada dan menganalisa data yang diperoleh tetapi tidak sampai pada penalaran teori. Sedangkan menurut Nasution (dalam Salim, 2006: 40) analisis data merupakan proses

penyusunan data agar dapat ditafsirkan, melakukan analisis adalah pekerjaan yang sulit, memerlukan kerja keras dan daya kreatif. Data yang digunakan adalah data-data yang telah tersedia, data tersebut berupa dokumentasi atau hasil wawancara.

Teknik analisa yang digunakan adalah teknik primer karena data yang dibutuhkan didapat langsung melalui wawancara yang menanyakan langsung kepada responden yang menyangkut tentang:

Di dalam penelitian ini ada 4 proses analisa data kualitatif (Salim, 2006: 41) diantaranya adalah sebagai berikut:

#### 1. Pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara mencari data yang dibutuhkan di lapangan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan serta pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian. Pengumpulan data dalam hal berupa data-data mentah dari hasil penelitian, seperti: wawancara, dokumentasi, catatan lapangan dan sebagainya.

#### 2. Reduksi data

Reduksi data adalah proses pemilihan dan penyederhanaan data-data kasar yang yang diperoleh di lapangan. Reduksi data dilakukan dengan cara membuat ringkasan data yang diperoleh dari lapangan dan pengumpulan dokumen-dokumen yang bersangkutan dengan penelitian. Setelah data

terkumpul dari hasil pengamatan, wawancara, catatan lapangan serta bahan-bahan data lainnya yang ditemukan di lapangan dikumpulkan dan klarifikasikan dengan membuat catatan-catatan ringkasan, mengkode untuk menyesuaikan menurut hasil penelitian.

## 2. Penyajian data

Data yang sudah dikelompokkan dan sudah disesuaikan dengan kode-kodenya kemudian disajikan dalam bentuk tulisan deskriptif agar mudah dipahami secara keseluruhan dan juga dapat menarik kesimpulan untuk melakukan penganalisisan dan penelitian selanjutnya.

## 3. Kesimpulan dan verifikasi

Hasil penelitian yang telah terkumpul dan terangkum harus diulang kembali dengan mencocokkan pada reduksi data dan penyajian data, agar kesimpulan yang telah dikaji dapat disepakati untuk ditulis sebagai laporan yang memiliki tingkat kepercayaan yang benar.

## **K. Rencana Sistematika Penulisan**

Rencana sistematika penulisan dalam penelitian ini ialah sebagai berikut. Pada Bab I akan menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka dasar teori, definisi konseptual, definisi operasional, metode penelitian serta

rencana sistematis penulisan. Dalam Bab II akan menguraikan tentang obyek penelitian yang akan dilakukan.

Pada Bab III akan menguraikan tentang hasil dari penelitian dan menganalisis hasil dari penelitian tentang evaluasi kinerja Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam mewujudkan pendidikan inklusif tahun 2014-2016. Dalam Bab IV menguraikan tentang kesimpulan dan saran terhadap penelitian yang dilakukan.