

Implementasi Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang : Analisis *Collaborative Governance*

Lindiya Anggraeni^{1*}; Evi Priyanti²

^{1,2} Universitas Singaperbangsa Karawang, Karawang, Indonesia

*Correspondence : lindiyaanggraeni10@gmail.com

Date of submission: 23 June 2026 | Date of acceptance: 9 August 2026

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan mengkaji faktor-faktor yang memengaruhi kolaborasi dalam mendukung penyelenggaraan pendidikan inklusif di Kabupaten Karawang berdasarkan model *An Integrative Framework for Collaborative Governance* dari Emerson, Nabatchi, dan Balogh (2012). Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus deskriptif tipe 2. Partisipan dipilih melalui *purposive sampling* dan data dikumpulkan melalui wawancara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi didorong oleh permasalahan pendidikan anak berkebutuhan khusus yang belum tertangani, sehingga mendorong inisiatif aktor nonpemerintah untuk membangun kolaborasi. Dinamika kolaborasi pada awalnya berjalan efektif melalui terbentuknya pemahaman, komitmen, dan kepercayaan bersama, namun kemudian melemah akibat perubahan struktural serta pergeseran prioritas anggaran dan kebijakan pendidikan inklusif. Aksi kolaborasi diwujudkan melalui pelatihan tiga tahap pembelajaran untuk meningkatkan kesiapan sekolah dalam menerima dan melayani anak berkebutuhan khusus. Program ini berdampak meningkatkan pengetahuan guru, namun optimalisasi dampaknya memerlukan dukungan GPK, sarana-prasarana, pendanaan, serta monitoring dan evaluasi yang berkelanjutan. Temuan ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan kebijakan dan memperkaya kajian *collaborative governance* dalam pendidikan inklusif. Penelitian ini terbatas di Kabupaten Karawang, sehingga mendorong penelitian lanjutan pada konteks daerah lain.

ABSTRACT

This study aims to examine the factors influencing collaboration in supporting inclusive education in Karawang Regency based on the *Integrative Framework for Collaborative Governance* developed by Emerson, Nabatchi, and Balogh (2012). A qualitative approach was employed using a Type 2 descriptive case study. Participants were selected through *purposive sampling*, and data were collected through interviews. The findings indicate that collaboration was driven by unresolved educational challenges faced by children with special needs, which encouraged non-governmental actors to initiate collaborative efforts. Collaborative dynamics initially functioned effectively through shared understanding, commitment, and mutual trust, but later weakened due to structural changes and shifts in budgetary and policy priorities. Collaborative actions were implemented through a three-stage training program designed to improve school readiness for inclusive education. The program enhanced teachers' knowledge and inclusive practices; however, its impact remains constrained by limited Special Assistant Teachers (GPKs), infrastructure, funding, and monitoring mechanisms. These findings contribute to policy considerations for strengthening inclusive education governance and enrich the scholarly discourse on collaborative governance in inclusive education. However, as this study is confined to the context of Karawang Regency, further research across different regional settings is needed to enhance the broader applicability of collaborative governance in inclusive education.

Kata Kunci

Anak Berkebutuhan Khusus, Pendidikan Inklusif, Tata Kelola Kolaborasi.

Keywords

Children with Special Needs, Inclusive Education, Collaborative Governance.

Pendahuluan

Setiap warga negara memiliki hak untuk memperoleh pendidikan, termasuk anak berkebutuhan khusus (ABK). Hal ini karena pendidikan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Komitmen global terhadap pemenuhan hak tersebut tercermin dalam berbagai kebijakan internasional. Salah satu tonggak sejarah komitmen layanan pendidikan bagi ABK tercatat pada Konferensi Dunia tentang Pendidikan untuk Semua (*World Conference on Education for All*) pada tahun 1990 (Amka, 2025). Salah satu misi dari kebijakan tersebut adalah menyelenggarakan pendidikan secara inklusif, yaitu konsep penyelenggaraan pendidikan yang menjamin seluruh individu, termasuk individu berkebutuhan khusus, memperoleh akses yang setara terhadap layanan pendidikan.

Indonesia memiliki lebih dari 17,8 juta individu penyandang disabilitas atau berkebutuhan khusus (Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), 2025). Namun, berdasarkan laporan Statistik Pendidikan 2024 yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (2024), sebanyak 17,85% anak berkebutuhan khusus berusia di atas 5 tahun tercatat belum pernah mengikuti pendidikan formal. Persentase ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok non-disabilitas yang hanya mencapai 5,04%. Salah satu hal yang memengaruhi adalah terbatasnya jumlah sekolah khusus. Kemendikbudristek menyebutkan bahwa pertumbuhan Sekolah Luar Biasa (SLB) di Indonesia masih sedikit, yaitu sebanyak 2.379 sekolah, dengan 41,19% aksesnya terfokus di Pulau Jawa.

Berdasarkan hal tersebut menunjukkan bahwa akses pendidikan anak berkebutuhan khusus di Indonesia masih terbatas. Hal ini dapat mengurangi kesempatan anak berkebutuhan khusus memperoleh pendidikan dan melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Hal ini selaras dengan temuan pada laporan Badan Pusat Statistik (2024) bahwa Angka Partisipasi Kasar (APK) penyandang disabilitas tercatat sebesar 93,57% pada jenjang pendidikan dasar, kemudian menurun menjadi 56,70% pada jenjang menengah pertama, 35,27% pada jenjang menengah atas, dan hanya 9,64% pada pendidikan tinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa peserta didik berkebutuhan khusus masih menghadapi berbagai hambatan dalam mengakses dan melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Berdasarkan laporan GoodStats (2024) faktor internal dan eksternal memengaruhi partisipasi sekolah ABK. Koordinator Kelompok Kerja Pendidikan Inklusif Direktorat Pendidikan Masyarakat dan Pendidikan Khusus Kemendikbudristek, Meike Anastasia, mengatakan rendahnya partisipasi sekolah anak berkebutuhan khusus dipengaruhi oleh faktor biaya dan *learned helplessness* atau kondisi ABK menyerah pada keadaan. Selain itu seringkali terjadi penolakan dari sekolah umum karena belum memiliki guru dengan kompetensi yang memadai untuk mengajar ABK. Oleh karena itu, diperlukan intervensi pemerintah untuk menjamin terpenuhinya hak pendidikan anak berkebutuhan khusus melalui penyelenggaraan pendidikan yang lebih inklusif dan aksesibel.

Komitmen pemerintah Indonesia dalam mengatasi permasalahan akses pendidikan bagi anak berkebutuhan khusus diwujudkan melalui pengembangan berbagai regulasi pendidikan inklusif. Salah satu kebijakan yang secara praktis mengatur pendidikan inklusif di Indonesia adalah Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik Yang Memiliki Kelainan Dan Memiliki Potensi Kecerdasan Dan/Atau Bakat Istimewa. Kebijakan ini kemudian di perbaharui melalui Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset Dan Teknologi Nomor 48 Tahun 2023 Tentang Akomodasi Yang Layak Untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas Pada Satuan Pendidikan Anak Usia Dini Formal, Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah, Dan Pendidikan Tinggi.

Peraturan tersebut mencatat bahwa pendidikan inklusif bertujuan untuk mewujudkan pendidikan yang menghargai keberagaman dan tidak diskriminatif, sehingga membuka kesempatan bagi anak berkebutuhan khusus untuk belajar di lingkungan yang sama dengan anak non-disabilitas di sekolah umum. Peserta didik yang memiliki kelainan yang dimaksud dalam peraturan ini adalah peserta didik dengan kategori tunanetra, tunarungu, tunawicara, tunagrahita, tunadaksa, tunalaras, berkesulitan belajar, lamban belajar, autisme, gangguan motorik, korban penyalahgunaan narkoba, obat terlarang dan adiktif, tunaganda, dan lainnya. Keberagaman karakteristik peserta didik dalam lingkungan pendidikan akan mendorong interaksi antara peserta didik berkebutuhan khusus (PDBK) dan peserta didik non-disabilitas. Hal ini akan membentuk perkembangan keterampilan sosial, empati, toleransi, serta sikap saling menghargai terhadap perbedaan pada peserta didik (Niaga et al., 2023). Dengan demikian, pendidikan inklusif berkontribusi pada terbentuknya iklim pendidikan yang memandang perbedaan bukan sebagai hambatan dalam mengembangkan potensi diri, sehingga menumbuhkan rasa diterima dan dihargai pada PDBK dalam lingkungan sosial (Kurniawati, 2021).

Komitmen dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif juga terlihat pada tingkat lokal, salah satunya oleh Pemerintah Kabupaten Karawang. Langkah konkret Pemerintah Kabupaten Karawang dalam mendorong penyelenggaraan pendidikan inklusif termanifestasikan dalam Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif. Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif merupakan program pemberdayaan pendidik dan tenaga kependidikan yang diikuti oleh guru, kepala sekolah, pengawas dan koordinator wilayah untuk meningkatkan pemahaman pendidikan inklusif (Fakta Jabar, 2022). Program ini merupakan amanat Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Nomor 48 Tahun 2023 Tentang Akomodasi yang Layak untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas pada Satuan Pendidikan Anak Usia Dini Formal, Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah, dan Pendidikan Tinggi, yang menginstruksikan Pemerintah Daerah wajib meningkatkan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan tentang

pendidikan inklusif. Melalui program ini, diharapkan sekolah umum dapat memiliki sumber daya manusia yang siap menyelenggarakan pendidikan inklusif.

Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang telah berlangsung sejak 2017 hingga saat ini. Program ini berlangsung selama tiga hari dan dihadiri oleh lima perwakilan pendidik dan tenaga kependidikan dari 30 kecamatan yang ada di Kabupaten Karawang, terdiri dari dua guru dan kepala sekolah, serta satu pengawas (Fakta Jabar, 2022). Dengan demikian, setidaknya program ini diikuti oleh 150 peserta. Akan tetapi, Pemerintah Kabupaten Karawang tidak melaksanakan program ini sendirian. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karawang sebagai aktor pelaksana kebijakan pendidikan inklusif tingkat daerah berkolaborasi dengan aktor nonpemerintah yang terdiri dari unsur masyarakat dan unsur profesional serta praktisi pendidikan inklusif. Unsur masyarakat terdiri dari kelompok Gerakan Masyarakat Inklusif Karawang (Gemasik), unsur profesional dari lembaga Lintang Samudra Edukasi, serta praktisi pendidikan inklusif yang berpartisipasi, yaitu sejumlah guru sekolah inklusif di Kabupaten Karawang (Ikhsanudin, 2023).

Walaupun Pemerintah Kabupaten Karawang telah mengupayakan pemberdayaan pendidik dan tenaga kependidikan sekolah umum melalui program Bimtek Pendidikan Inklusif, namun pelaksanaan pendidikan inklusif di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan. Hasil observasi awal penulis pada satuan pendidikan penyelenggara pendidikan inklusif menunjukkan adanya keterbatasan pengetahuan dan pengalaman guru menangani PDBK serta keterbatasan anggaran. Tidak tersedia anggaran operasional khusus untuk penyelenggaraan pendidikan inklusif dari pemerintah, yang berdampak pada minimnya infrastruktur dan sarana pembelajaran yang tersedia untuk PDBK. Pendampingan dari Guru Pembimbing Khusus (GPK) dinilai belum sepenuhnya mampu menjawab tantangan yang dihadapi karena GPK merupakan guru berlatar belakang PGSD yang ditunjuk oleh kepala sekolah dan hanya memperoleh pembinaan melalui Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif sebanyak tiga kali. Oleh karena itu, pemahaman guru mengenai penanganan ABK masih terbatas.

Kajian terdahulu mengenai pendidikan inklusif telah banyak dilakukan. Fokus kajian banyak diarahkan pada hambatan, dampak, dan penerapan inklusivitas di satuan pendidikan (Jayadi & Supena, 2023; ; Rida Melinda et al., 2024; ; Saidah et al., 2025; Solihin et al., 2025; Tanjung et al., 2022). Di sisi lain, kajian mengenai *collaborative governance* dalam sektor pendidikan juga telah banyak dilakukan, seperti strategi *collaborative governance* dalam implementasi kebijakan Link and Match antara Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dengan dunia usaha atau dunia industri di Kota Bandung (Permatasari & Jubaedah, 2026). Kemudian kajian terbaru mulai menyoroti *collaborative government* pada agenda prioritas nasional yaitu Makan Bergizi Gratis (MBG) yang bersinggungan langsung dengan sektor pendidikan karena melibatkan siswa sebagai sasaran utama, serta melibatkan

Satuan Pelayanan Pemenuhan Gizi (SPPG), ahli gizi, sekolah, dan guru (Jalaludin et al., 2026). Dalam ranah pendidikan inklusif, kajian *collaborative government* banyak menyoroti kolaborasi pada level kebijakan makro, seperti penerapan sistem zonasi di Dinas Pendidikan Kota Surakarta (Hanafi et al., 2023) dan pembangunan ekosistem kota pendidikan inklusif melalui pendekatan pentahelix di Kota Yogyakarta (Sutan & Setiawan, 2024).

Meskipun kajian pendidikan inklusif telah banyak dibahas, akan tetapi penelitian yang menghubungkan perspektif *collaborative governance* dengan penyelenggaraan pendidikan inklusif pada program pemberdayaan pemerintah kepada pendidik dan tenaga kependidikan masih relatif terbatas dan belum di eksplorasi secara khusus dan mendalam. Dalam konteks Kabupaten Karawang kajian ini penting dilakukan. Hal ini karena program bimbingan teknis pendidikan inklusif yang diselenggarakan menggunakan mekanisme kolaborasi antara Pemerintah Kabupaten Karawang dan aktor non-pemerintah belum memberikan dampak optimal bagi penyelenggaraan pendidikan inklusif di Kabupaten Karawang yang ditunjukkan dari adanya sejumlah hambatan yang ditemukan oleh penulis pada observasi awal dilapangan.

Emerson et al (2012) menjelaskan bahwa jika kolaborasi berjalan baik, maka dampak yang dihasilkan lebih dekat dengan target yang direncanakan dan mendorong adaptasi program yang berkelanjutan. Oleh karena itu penting untuk mengkaji faktor-faktor yang memengaruhi kolaborasi dalam menghasilkan dampak positif bagi pengembangan penyelenggaraan pendidikan inklusif di Kabupaten Karawang. Faktor-faktor yang akan dikaji dalam penelitian ini mengacu pada kerangka model *An Integrative Framework for Collaborative Governance* oleh Emerson et al (2012) meliputi faktor pendorong kolaborasi yang ditinjau melalui dimensi *system context*, dinamika dan aksi kolaborasi yang ditinjau berdasarkan dimensi *collaborative governance regime*, dan dampak kolaborasi serta adaptasi kolaborasi yang ditinjau dari dimensi *collaborative outcomes* pada kolaborasi Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang.

Penelitian ini penting dilakukan atas dua hal: 1) secara praktis bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang perlu diperbaiki dalam kolaborasi, sehingga dapat memperbaiki model *collaborative governance* program Bimbingan Teknis untuk memberikan dampak yang optimal bagi penyelenggaraan pendidikan inklusif; 2) secara teoritis bertujuan untuk mengisi kekosongan sudut pandang *collaborative governance* dalam program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif yang masih terbatas dalam kajian pendidikan inklusif sebelumnya. Dengan demikian, kajian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi teoretis dan praktis dalam penguatan tata kelola kolaboratif pada bidang pendidikan inklusif khususnya bagi Pemerintah Kabupaten Karawang.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus deskriptif tipe 2 (*an embedded single-case design*) dari Yin (2018) untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai *collaborative governance* pada Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang. Penelitian dilaksanakan selama delapan bulan, yaitu November 2025 hingga Juni 2026. Fokus penelitian diarahkan pada satu kasus utama, yaitu *collaborative governance* pada program bimbingan teknis pendidikan inklusif, dan melibatkan beberapa unit analisis di dalamnya yang mengacu pada kerangka model *An Integrative Framework for Collaborative Governance* oleh Emerson et al (2012) yang meliputi faktor pendorong terbentuknya kolaborasi, dinamika dan aksi kolaborasi, serta dampak dan adaptasi kolaborasi.

Data penelitian ini diperoleh melalui wawancara mendalam dan studi dokumen serta literatur yang relevan. Partisipan wawancara dalam penelitian ini dipilih berdasarkan *metode purposive sampling*, yakni pemilihan partisipan secara sengaja berdasarkan tujuan penelitian untuk memastikan data yang diperoleh sesuai dengan kebutuhan kajian (Etikan et al., 2016). Sebanyak sembilan informan dilibatkan, terdiri atas aktor yang berkolaborasi, yaitu lima orang perwakilan dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karawang, Gerakan Masyarakat Inklusif Karawang (Gemasis), dan praktisi pendidikan inklusif dari Resource Center SLBN Karawang. Kemudian, aktor yang menerima dampak atau sasaran kolaborasi yaitu empat guru sekolah inklusif pada tingkat SD dan SMP dari sekolah negeri maupun swasta di Kabupaten Karawang yang pernah mengikuti program bimbingan teknis pendidikan inklusif. Para partisipan diberikan pertanyaan wawancara yang mengacu pada parameter *An Integrative Framework for Collaborative Governance* oleh Emerson et al (2012).

Hasil wawancara kemudian dianalisis menggunakan teknik pencocokan pola (*pattern matching*) dengan mengacu pada kerangka *An Integrative Framework for Collaborative Governance* dari Emerson et al. (2012) sebagai unit analisis. Proses analisis dimulai dengan mentranskripsikan hasil wawancara, mengorganisasikan data, kemudian melakukan *coding* dan analisis tematik untuk mengidentifikasi tema-tema yang berkaitan dengan unit analisis penelitian. Tema-tema yang muncul dibahas dengan mengkaji kesesuaian ataupun kesenjangan antara temuan empiris di lapangan dan pola konseptual yang terdapat dalam kerangka teori serta penelitian terdahulu, sehingga dapat diketahui bagaimana faktor pendorong kolaborasi, aksi kolaborasi, serta dampak dan adaptasi kolaborasi terwujud dalam penyelenggaraan Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang. Guna meningkatkan kredibilitas temuan, penelitian ini menerapkan triangulasi sumber melalui perbandingan data hasil wawancara dari berbagai kategori informan dengan data dokumentasi yang relevan, serta *member checking* melalui konfirmasi hasil interpretasi dan analisis kepada informan. Pengumpulan

dan analisis data dilakukan secara simultan hingga tidak ditemukan informasi atau tema baru yang muncul, sehingga data dianggap telah mencapai titik kejenuhan.

Hasil dan Pembahasan

1. Faktor pendorong kolaborasi ditinjau dari dimensi *System Context*

Emerson et al (2012) menjelaskan bahwa *Collaborative Governance* tidak terjadi begitu saja dalam kondisi kosong. *Collaborative Governance* diinisiasi dan berkembang dalam konteks multilapis seperti pengaruh politik, hukum, kebijakan, sosial ekonomi, dan lingkungan. Oleh karena itu, dimensi *System Context* tidak dipandang sebagai kondisi awal saja, akan tetapi sebagai ruang tiga dimensi yang dapat memengaruhi dan dipengaruhi dimensi *Collaborative Government Regime* (CGR). Dalam *system context* ini terdapat *Drivers* yang meliputi *leadership*, *consequential incentives*, *interdependence*, dan *uncertainty* yang berkontribusi sebagai faktor pendorong terbentuknya kolaborasi. Emerson berpendapat bahwa keberadaan satu atau lebih faktor pendorong tersebut menjadi prasyarat penting bagi dimulainya kolaborasi.

Faktor pendorong kolaborasi dalam Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif didorong oleh adanya *consequential incentives*. Menurut Emerson et al. (2012) *consequential incentives* muncul ketika terdapat masalah, kebutuhan sumber daya, maupun tekanan situasional yang dianggap penting oleh para aktor. *Consequential incentives* dalam program bimbingan teknis pendidikan inklusif adalah adanya permasalahan pendidikan bagi anak berkebutuhan khusus di Kabupaten Karawang yang tidak kunjung ditangani oleh pemerintah daerah setempat.

Pada tahun 2017 kondisi sosio-demografi Kabupaten Karawang memiliki jumlah individu penyandang disabilitas yang cukup tinggi sebagaimana dilaporkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Karawang pada laporan Karawang Dalam Angka yang terlihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1. Jumlah Penduduk dan Penyandang Disabilitas di Kabupaten Karawang Tahun 2016

No	Uraian	Jumlah
1	Jumlah Penduduk	2.295.778
2	Komposisi berdasarkan jenis kelamin	
	a. Laki-laki	1.177.310
	b. Perempuan	1.118.468
3	Penyandang Cacat	6.237
4	Korban NAPZA	621

Sumber: (BPS Karawang, 2017)

Walaupun data yang ada tidak merinci hingga kelompok usia sekolah, data tersebut menunjukkan bahwa Kabupaten Karawang memiliki jumlah kelompok rentan dan berkebutuhan khusus yang cukup besar. Hal ini mengindikasikan perlunya perhatian Pemerintah Daerah untuk mengakomodasi kebutuhan kelompok tersebut, termasuk dalam bidang pendidikan. Namun keberadaan sekolah khusus sebagai pusat pendidikan untuk penyandang kebutuhan khusus di

Kabupaten Karawang masih terbatas. Hanya tersedia satu sekolah khusus atau Sekolah Luar Biasa Negeri pada tahun 2017, dan kini tersedia dua sekolah khusus negeri dan tiga sekolah swasta (BPS Provinsi Jawa Barat, 2024).

Di sisi lain, kebijakan nasional mengenai pendidikan inklusif yang diamanatkan oleh Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik Yang Memiliki Kelainan Dan Memiliki Potensi Kecerdasan Dan/Atau Bakat Istimewa belum berjalan optimal. Banyak sekolah menolak menerima Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) karena guru sekolah belum siap menyelenggarakan pendidikan inklusif dan tidak memiliki Guru Pembimbing Khusus (GPK), yang merupakan sumber daya profesional yang memahami penyelenggaraan pendidikan bagi ABK. Sebagaimana informan menyatakan bahwa "Pemda mewajibkan setiap sekolah menerima ABK, tapi banyak sekolah tidak mau menerima karena tidak ada sumber daya manusia profesional yang paham pelayanan pendidikan untuk ABK."

Temuan penelitian ini sejalan dengan penelitian Mujiati & Yoenanto (2023) dan Rida Melinda et al. (2024) yang menunjukkan bahwa kesiapan guru dalam melaksanakan pendidikan inklusif di Indonesia secara umum masih menjadi tantangan, terutama pada aspek kesiapan psikologis dan kompetensi pedagogik dalam menangani keberagaman karakteristik peserta didik. Hal ini diperkuat oleh Kriswanto et al. (2023) yang mengidentifikasi keterbatasan sumber daya manusia dan sarana pendukung sebagai faktor yang menghambat penyelenggaraan pendidikan inklusif di sekolah dasar. Selaras dengan Faz & Hafid (2023), keberadaan Guru Pembimbing Khusus (GPK) atau *shadow teacher* adalah elemen yang sangat krusial dalam pelaksanaan pendidikan inklusif. GPK memiliki tugas untuk mendampingi peserta didik berkebutuhan khusus dalam proses belajar, membantu dalam penyesuaian sosial, dan berfungsi sebagai penghubung antara sekolah dan orang tua sehingga mendukung peningkatan layanan pendidikan inklusif.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik Yang Memiliki Kelainan Dan Memiliki Potensi Kecerdasan Dan/Atau Bakat Istimewa yang kemudian diperbarui melalui peraturan Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset Dan Teknologi Nomor 48 Tahun 2023 Tentang Akomodasi Yang Layak Untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas Pada Satuan Pendidikan Anak Usia Dini Formal, Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah, Dan Pendidikan Tinggi pemerintah daerah wajib melakukan dua hal yang berkaitan dengan sumber daya manusia pendidikan inklusif yaitu melakukan pengadaan guru pendidikan inklusif sebagai Guru Pembimbing Khusus (GPK) dan meningkatkan kompetensi pendidik dan tenaga kependidikan melalui program pelatihan untuk memberdayakan guru sekolah mengenai penyelenggaraan pendidikan inklusif. Namun, Pemerintah Kabupaten Karawang belum mampu menyediakan Guru Pembimbing Khusus (GPK) karena keterbatasan anggaran. Sebagaimana

disampaikan informan, "Dinas Pendidikan dilarang merekrut tenaga baru karena anggaran terbatas. Jadi hanya melatih guru dari sekolah-sekolah inklusif saja melalui Bimtek".

Kondisi *consequential incentives* yang tidak kunjung ditangani oleh Pemerintah Kabupaten Karawang memicu aktor eksternal nonpemerintah yang tergabung dalam Gerakan Masyarakat Inklusif Karawang (Gemasik) mengambil inisiatif kolaborasi dengan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karawang dalam bidang pendidikan inklusif. Gemasik merupakan organisasi masyarakat yang dibentuk oleh salah satu sekolah swasta islam di Kabupaten Karawang. Anggota dari Gemasik merupakan para ibu dari peserta didik berkebutuhan khusus yang bersekolah di sekolah tersebut serta memiliki kepedulian yang tinggi untuk menyuarkan kesetaraan hak pendidikan bagi anak berkebutuhan khusus. Dalam menginisiasi kolaborasi kepada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karawang, Gemasik mengajukan program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif. Hal ini sebagaimana pernyataan informan bahwa, "Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif diinisiasi Gemasik yang mengajukan ke pemerintah, kemudian dialokasikan anggaran dari APBD 2."

Dalam kerangka *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, inisiasi Gemasik merupakan bentuk dari peran *initiating leadership*. *Initiating leadership* merupakan keberadaan aktor atau institusi yang memiliki legitimasi, kapasitas, dan komitmen untuk menginisiasi serta memfasilitasi proses kolaborasi. *Initiating leadership* menjadi salah satu faktor utama dalam mendorong terbentuknya sistem kerja sama antaraktor untuk mengelola persoalan publik yang kompleks. Berdasarkan kutipan wawancara, *Initiating leadership* Gemasik dilakukan dengan cara membangun legitimasi, kapasitas, dan komitmen Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang melalui pendekatan kepada aktor-aktor politik. Strategi ini dilakukan untuk memperoleh dukungan politik, sumber daya, serta dukungan institusional yang diperlukan guna memperkuat legitimasi dan keberlanjutan program Bimtek Pendidikan Inklusif. Di mana program ini juga merupakan salah satu kewenangan Pemerintah Daerah.

Pola *initiating leadership* yang muncul dalam penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian Damayanthi et al. (2026) mengenai *collaborative governance* pendidikan inklusif tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Surabaya, yang mengidentifikasi bahwa dorongan kepemimpinan awal merupakan syarat penting terbentuknya kolaborasi. Namun, berbeda dengan situasi di Surabaya, kepemimpinan kolaborasi diprakarsai melalui kebijakan wali kota, sedangkan kolaborasi pendidikan inklusif di Kabupaten Karawang justru dimulai oleh aktor dari masyarakat sipil, yaitu Gemasik. Hal ini memperlihatkan adanya ragam perbedaan dalam jalur kepemimpinan dalam memulai kolaborasi.

Ketika komitmen bersama antara Gemasik dan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karawang mulai menguat, muncul kebutuhan akan aktor

profesional dan praktisi yang lebih memahami pelayanan pendidikan bagi Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) untuk bergabung dalam kolaborasi. Hal ini karena Gemasik dan Dinas Pendidikan Kebudayaan Kabupaten Karawang memiliki keterbatasan pemahaman tentang pendidikan untuk ABK, sebagaimana pernyataan informan:

"Gemasik bukan profesional pendidikan inklusif. Kami hanya belajar berdasarkan pengalaman mengurus keluarga kami yang berkebutuhan khusus. Bagi Dinas, pendidikan inklusif ini juga merupakan hal baru. Jadi kita butuh dukungan profesional dan praktisi pendidikan khusus dan inklusif. Oleh karena itu, kita juga bekerja sama dengan tim Lintang Samudra Edukasi, Resource Center SLBN Karawang, mahasiswa Pendidikan Luar Biasa Universitas Pendidikan Indonesia dan guru sekolah inklusif di Karawang."

Pernyataan tersebut sekaligus mencerminkan dua kondisi faktor yang mendorong kolaborasi. Pertama, *interdependence*, yakni kesadaran bahwa persoalan pendidikan bagi ABK tidak dapat ditangani secara mandiri atau hanya dengan sumber daya yang dimiliki Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karawang dan Gemasik, sehingga keterlibatan aktor lain dari kalangan profesional dan praktisi pendidikan inklusif menjadi suatu keharusan. Kedua, kondisi *uncertainty yang tercermin dari* pengakuan bahwa pendidikan inklusif merupakan "hal baru" bagi Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karawang. Hal ini mengindikasikan belum adanya pengetahuan maupun pengalaman yang memadai mengenai pendekatan yang tepat dalam menangani persoalan pendidikan inklusif di Kabupaten Karawang. Ketidakpastian ini mendorong Gemasik dan Dinas Pendidikan mencari mitra sebagai sarana berbagi pengetahuan, sumber daya dan risiko bersama dalam kolaborasi.

2. Dinamika dan Aksi Kolaborasi ditinjau dari dimensi *Collaborative Government Regime* (CGR)

Collaborative Governance regime (CGR) merupakan inti dari kerangka *An Integrative Framework For Collaborative Governance*. Istilah "*regime*" digunakan untuk menekankan bahwa kolaborasi bukan sebatas proyek sementara atau forum dialog untuk mencapai suatu kesepakatan, melainkan suatu pola perilaku, norma, dan mekanisme yang terbentuk dalam kolaborasi (Emerson, 2012). Meskipun CGR pada awalnya dibentuk oleh faktor pendorong, efektivitas CGR dipengaruhi oleh dua komponen, yaitu dinamika dan aksi kolaborasi.

Dinamika kolaborasi terbentuk melalui tiga komponen utama, yaitu *principled engagement* (keterlibatan berprinsip) yang kemudian akan membangun *shared motivation* (motivasi bersama) dan *capacity for joint action* (kemampuan kolektif untuk menjalankan aksi). *Principled engagement* merupakan proses interaksi terbuka dan bermakna antar-aktor. Melalui proses ini, para aktor saling memahami kepentingan masing-masing, membangun ruang berbagi pengetahuan dan sumber daya, serta merumuskan pemahaman, tujuan, dan keputusan bersama untuk melakukan aksi kolaboratif.

Dalam program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif, interaksi antaraktor kolaborasi, yaitu Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karawang, Gemasik, Lintang Samudra Edukasi, dan *Resource Center* SLBN Karawang, telah berlangsung sejak 2015 melalui audiensi, seminar, workshop, dan kegiatan advokasi pendidikan inklusif. Melalui interaksi tersebut, para aktor saling berbagi pengetahuan mengenai kepentingan masing-masing dalam pendidikan inklusif. Proses ini menghasilkan pemahaman bersama bahwa kesiapan sekolah dalam melayani peserta didik berkebutuhan khusus masih rendah dan bahwa penguatan kapasitas guru merupakan solusi penting untuk mengatasinya. Kesamaan pemahaman ini kemudian berkembang menjadi motivasi untuk berkolaborasi, sekaligus menumbuhkan rasa saling percaya di antara para aktor untuk bekerja sama. Sebagaimana pernyataan informan bahwa:

"Di tahun 2015 Gemasik mengadakan seminar mengenai pendidikan inklusif sekaligus peresmian Gemasik oleh Ibu Cellica waktu itu masih sebagai Plt. Bupati Karawang. Kemudian di tahun 2016 Gemasik melakukan audiensi dengan ketua Lintang Samudra Edukasi yang pada saat itu adalah sekretaris Pokja Pendidikan Inklusif Jawa Barat. Pada tahun yang sama kami dikenalkan dengan anggota Komisi Pendidikan DPRD Karawang yang kemudian mempertemukan kami dengan kepala Dinas Pendidikan pada saat itu. Dalam pertemuan tersebut mulai terbuka pembahasan mengenai kolaborasi dalam program bimbingan teknis pendidikan inklusif. Kepala Dinas Pendidikan juga pernah menghadiri workshop diet untuk anak berkebutuhan khusus yang diadakan oleh Gemasik"

Kondisi keterbukaan dan intensitas interaksi sejak 2015 ini memudahkan proses identifikasi aktor yang perlu dilibatkan dalam kolaborasi pada program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif. Hal ini sejalan dengan pernyataan Emerson (2012) bahwa *"Getting the right people to the table is important"*. Istilah tersebut merujuk pada proses pemilahan aktor yang memiliki sumber daya, pengalaman, pengetahuan, serta kepentingan yang relevan dengan kebutuhan sistem kolaborasi.

Proses identifikasi dan pelibatan aktor yang tepat inilah yang kemudian menjadi fondasi bagi terbentuknya komponen dinamika kolaborasi yang terakhir, yaitu *capacity for joint action*. Dalam kerangka *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, *capacity for joint action* merujuk pada kemampuan kolektif para aktor untuk menerjemahkan pemahaman dan motivasi bersama yang telah terbangun menjadi langkah-langkah kolaborasi yang konkret dan terstruktur. Dalam kolaborasi pada program Bimtek Pendidikan Inklusif, *capacity for joint action* ditunjukkan dalam rapat perumusan dan penyusunan Kelompok Kerja (Pokja) Pendidikan Inklusif Kabupaten Karawang. Hasil rapat ini sekaligus menghasilkan pembagian peran antaraktor yang kemudian tercatat dalam Keputusan Bupati Karawang Nomor 420/Kep.396-Huk/2018 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Pendidikan Inklusif Kabupaten Karawang Masa Bhakti 2018-2021. Pembagian peran tersebut disampaikan oleh informan berikut:

"Gemasik ditunjuk oleh Dinas Pendidikan untuk menjadi panitia yang membantu hal-hal teknis di lapangan, seperti pendataan peserta, menghadirkan narasumber, dan fasilitator. Program ini menggunakan anggaran dari Dinas Pendidikan karena ini memang program Dinas. Formulasi

Bimtek juga kami konsultasikan langsung dengan tim Lintang Samudra Edukasi, yang aktif melakukan pendampingan kepada Gemasik, Dinas, dan peserta Bimtek sebagai narasumber. Selain itu, diundang juga para praktisi sebagai fasilitator untuk membagikan pengalaman praktisnya, seperti Resource Center SLBN Karawang, guru sekolah inklusif di Kabupaten Karawang, dan mahasiswa Universitas Pendidikan Indonesia”.

Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat diidentifikasi bahwa Dinas Pendidikan berperan dalam penyediaan anggaran dan dukungan kelembagaan, sementara Gemasik berperan sebagai panitia yang menjalankan fungsi teknis pelaksanaan kegiatan di lapangan. Lintang Samudra Edukasi berkontribusi melalui pendampingan dan penyediaan pengetahuan sebagai narasumber utama. Kemudian Resource Center SLBN Karawang, mahasiswa Universitas Pendidikan Indonesia (UPI), dan guru sekolah inklusif dilibatkan sebagai fasilitator.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat diketahui bahwa ketiga komponen dinamika kolaborasi *principled engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for joint action* telah berjalan secara berkesinambungan dan saling menguatkan satu sama lain. *Principled engagement* yang terbangun melalui interaksi antaraktor sejak 2015 mendorong terbentuknya *shared motivation*, yakni kesamaan pemahaman dan rasa saling percaya untuk berkolaborasi dalam pendidikan inklusif. Kesamaan pemahaman dan motivasi tersebut kemudian diterjemahkan menjadi *capacity for joint action* melalui pembentukan Pokja Pendidikan Inklusif, sehingga para aktor mampu bergerak dari kesepahaman bersama menuju perwujudan aksi kolaborasi secara nyata.

Aksi nyata dari kolaborasi ini adalah terwujudnya pelaksanaan Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif pertama di Kabupaten Karawang pada tahun 2017. Dalam aksi kolaborasi Emerson menyampaikan *shared theory of action* penting dipahami oleh setiap aktor dalam kolaborasi. *Shared theory of action* ini mencakup kejelasan permasalahan yang hendak diatasi serta cakupan dan skala intervensi yang dipilih untuk menyelesaikan masalah tersebut. Dalam konteks Program Bimtek Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang, *shared theory of action* ini tercermin dari pernyataan yang disampaikan oleh informan berikut:

“Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif bertujuan untuk mendorong kesiapan sekolah di Kabupaten Karawang untuk mampu menerima dan melayani pendidikan ABK. Bimtek ini bersifat perwakilan, pada awalnya, skema yang digunakan adalah satu kecamatan diwakili oleh satu sekolah dengan dua orang guru sebagai peserta. Seiring evaluasi dan pengembangan konsep, jumlah tersebut ditingkatkan menjadi dua sekolah per kecamatan, dengan melibatkan dua kepala sekolah, dua guru, serta pengawas yang membina sekolah tersebut. Bimtek akan melakukan pelatihan dengan menggunakan konsep 3 tahap pembelajaran. Pada tahun pertama, peserta akan masuk dalam kelas dasar yang fokusnya mempelajari tentang identifikasi hambatan. Tahun kedua adalah kelas lanjutan yang berfokus mempelajari asesmen. Kemudian, di tahun ketiga adalah kelas mahir materinya adaptasi kurikulum. Pelatihan 3 konsep tersebut akan selesai dalam 3 tahun, kemudian di tahun berikutnya peserta akan berganti ke sekolah yang baru”.

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa permasalahan yang ingin diatasi cukup jelas, tercermin dari tujuan program yang secara eksplisit ditujukan untuk

mendorong kesiapan sekolah umum di Kabupaten Karawang dalam menerima dan melayani anak berkebutuhan khusus (ABK). Selain itu, cakupan dan skala intervensi program masih relatif terbatas karena berfokus pada pelatihan guru, kepala sekolah, dan pengawas dari sekolah penyelenggara pendidikan inklusif yang dipilih sebagai perwakilan. Dari 30 kecamatan yang ada di Kabupaten Karawang, setiap kecamatan mengirimkan dua sekolah perwakilan dengan peserta yang terdiri atas dua guru, dua kepala sekolah, dan satu pengawas untuk mengikuti program. Pelatihan dilaksanakan secara bertahap melalui kelas dasar yang berfokus pada identifikasi hambatan belajar, kelas lanjutan yang menekankan kemampuan asesmen, serta kelas mahir yang diarahkan pada pengembangan kemampuan adaptasi kurikulum. Seluruh rangkaian pelatihan tersebut diselesaikan dalam kurun waktu tiga tahun, sehingga proses perluasan manfaat program kepada sekolah lain berlangsung relatif lambat karena pergantian peserta dari sekolah yang berbeda baru dapat dilakukan setelah satu siklus pelatihan selesai.

Dari tahun 2017-2025 program Bimtek Pendidikan Inklusif telah banyak melatih guru, kepala sekolah, dan Koordinator Wilayah (Korwil) untuk memahami penyelenggaraan pendidikan bagi anak berkebutuhan khusus sebagaimana yang ada dalam Tabel 2. Namun, data yang diperoleh dalam penelitian ini tidak lengkap dan tidak merinci peserta yang berhasil menyelesaikan tiga tahap pembelajaran dan peserta yang sedang dalam proses menyelesaikan pelatihan Bimtek, serta tidak memisahkan secara spesifik jumlah dari masing-masing kategori peserta seperti guru, kepala sekolah, pengawas, dan Koordinator Wilayah (Korwil). Walau demikian, data tersebut cukup untuk menunjukkan bahwa program Bimtek mengalami tingkat perluasan program dari tahun ke tahun. Pada tahun 2017-2018 Bimtek difokuskan hanya pada guru. Kemudian, pada 2019-2021, unsur manajemen sekolah seperti kepala sekolah, pengawas, dan koordinator wilayah mulai disertakan.

Tabel 2. Jumlah Sekolah Peserta Bimtek Tahun 2017-2021

Kategori Peserta	Tahun					Jumlah
	2017 (Guru)	2018 (Guru)	2019 (termasuk kepek dan pengawas)	2021 (termasuk kepek, pengawas, dan Korwil)	2025 (Termasuk Pendamping PAUD dan unsur satuan pendidikan)	
Sekolah SD	60	60	35	60	-	215
Sekolah SMP	60	90	30	30	-	210
PAUD	-	-	-	-	175	175
Jumlah						600

Sumber: Arsip Gemasik, 2026

Secara keseluruhan, temuan aksi kolaborasi ini menunjukkan bahwa aksi dalam Program Bimtek Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang memiliki kejelasan masalah yang hendak diselesaikan, skala program dan rancangan intervensi sebagaimana disampaikan Emerson (2012) mengenai dasar dari aksi kolaborasi yaitu *shared theory of action*. Namun demikian, skala program masih relatif terbatas karena pada pelaksanaannya, setiap kecamatan hanya mengirimkan dua sekolah dan memerlukan waktu tiga tahun untuk menyelesaikan satu siklus pelatihan, sehingga proses perluasan manfaat program kepada sekolah lain membutuhkan waktu yang lama.

Di sisi lain, meskipun dinamika kolaborasi pada Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif awalnya berjalan efektif, sejak tahun 2025 dinamika tersebut mengalami penurunan. Pelemahan ini disebabkan oleh tiga faktor yang saling terkait. Pertama, terjadi perubahan struktural di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karawang, pejabat yang selama bertahun-tahun menjadi mitra komunikasi utama aktor nonpemerintah seperti Gemasik memasuki masa pensiun, sementara posisi Kepala Dinas turut mengalami kekosongan. Kedua, adanya kebijakan nasional untuk efisiensi anggaran turut membatasi ruang gerak program di tingkat daerah. Ketiga, terdapat pergeseran prioritas kebijakan program arah penguatan inklusivitas di jenjang Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD).

Faktor-faktor tersebut secara langsung menghambat proses principled engagement, karena interaksi antaraktor menjadi kurang intensif sehingga dialog dan pengambilan keputusan bersama untuk tindakan kolaboratif tidak lagi berjalan berkelanjutan. Kondisi ini turut melemahkan *shared motivation* antaraktor, karena komitmen dan dorongan bersama untuk melanjutkan program tidak lagi terbangun secara kuat, terlebih program Bimtek Pendidikan Inklusif memang bukan merupakan program prioritas di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karawang. Kondisi inilah yang menjadi alasan utama program Bimtek untuk guru SD dan SMP tidak berjalan pada tahun 2025. Sebagaimana disampaikan informan berikut:

"Terdapat perubahan struktural karena pejabat di bidang GTK dan Kurikulum yang sebelumnya menjadi saluran komunikasi Gemasik sudah pensiun dua tahun lalu. Jabatan Kepala Dinas juga pernah mengalami kekosongan. Selain itu, Pemerintah Daerah ingin memperluas program Bimtek untuk PAUD, namun disayangkan anggaran untuk jenjang SD dan SMP terhenti karena kendala teknis dan efisiensi, sehingga tidak diadakan Bimtek SD dan SMP, dan hanya jenjang PAUD saja di tahun 2025. Tapi saat ini posisi tersebut sudah terisi dan definitif, sehingga kami berharap diskusi untuk Bimtek 2026 akan segera terlaksana."

Hal tersebut menunjukkan bahwa kolaborasi dalam Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif sangat bergantung pada peran Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Karawang. Ketergantungan ini menyebabkan keberlangsungan kolaborasi rentan terhadap perubahan kepemimpinan, terutama ketika tidak tersedia desain kelembagaan yang secara khusus bertugas mengelola dan mengawal isu pendidikan inklusif secara berkelanjutan, misalnya Unit Layanan

Disabilitas. Dalam konteks ini, Kabupaten Karawang belum memiliki Unit Layanan Disabilitas (ULD) bidang pendidikan, sebagaimana pernyataan informan bahwa, "Kami sudah diwajibkan oleh Ombudsman untuk punya ULD, namun belum dibuat karena keterbatasan anggaran."

Temuan ini sejalan dengan Islamy & Andriani (2022), yang mengutip Ansell et al. (2008), bahwa kolaborasi akan menurun apabila terjadi ketidakseimbangan keterwakilan dan tingginya pergantian di antara pejabat publik yang berpartisipasi. Selain itu, kondisi serupa juga ditemukan pada studi *collaborative governance* antara Pemerintah Kota Batam dan BP Batam, di mana keberhasilan kolaborasi dinilai masih sangat bergantung pada figur kepemimpinan tertentu, bukan pada sistem kolaborasi yang sudah tertata mapan dan berjalan dengan sendirinya, sehingga berpotensi melemah apabila terjadi pergantian kepemimpinan tanpa dikunci dalam regulasi teknis yang permanen (Gilbert et al., 2026).

3. Dampak dan Adaptasi Kolaborasi ditinjau dari dimensi *Collaborative Outcomes*

Dalam teori *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, Emerson et al. (2012) memfokuskan definisi dampak kolaborasi pada konsep *third-order effect* yang dikemukakan oleh Innes dan Booher sebagai *results on the ground*. Dampak adalah perubahan kondisi, baik yang sengaja maupun tidak disengaja, dan terjadi dalam *system context*. Perubahan tersebut dapat berupa perbaikan jangka pendek, jangka panjang terhadap kondisi yang sebelumnya dianggap bermasalah atau memerlukan perubahan. Selain itu dalam praktiknya, kolaborasi juga dapat menghasilkan dampak yang tidak diharapkan, baik yang bersifat positif maupun negatif, bahkan dalam beberapa kasus tidak menghasilkan dampak yang signifikan. Dampak yang tidak sesuai dengan yang ditargetkan ini akan menjadi umpan balik kolaborasi untuk beradaptasi (*adaptation*), sehingga kolaborasi dapat memberikan dampak yang optimal.

Dalam memperoleh gambaran dampak program Bimtek pada penyelenggaraan pendidikan inklusif di lapangan, penulis mengunjungi empat sekolah yang terdiri atas dua Sekolah Dasar (SD) dan dua Sekolah Menengah Pertama (SMP) negeri maupun swasta di Kabupaten Karawang. Temuan penelitian menunjukkan bahwa Program Bimbingan Teknis (Bimtek) Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang menghasilkan dampak positif terhadap penyelenggaraan pendidikan inklusif, terutama pada peningkatan pengetahuan guru. Guru yang mengikuti Bimtek memperoleh pengetahuan mengenai identifikasi peserta didik berkebutuhan khusus (PDBK), adaptasi pembelajaran, dan modifikasi kurikulum. Peningkatan kapasitas tersebut mendorong perubahan praktik pembelajaran melalui penyesuaian strategi mengajar sesuai kebutuhan peserta didik. Selain itu, Bimtek juga berkontribusi pada terbentuknya sikap yang lebih inklusif dan budaya nondiskriminatif di lingkungan sekolah. Hal ini ditunjukkan dalam pernyataan informan:

"Dari Bimtek ini saya jadi bisa melakukan identifikasi pada anak-anak di sekolah. Ternyata ada banyak ragam karakteristik anak berkebutuhan khusus. Saya diajarkan cara melakukan identifikasi, sehingga saya dapat dapat melakukan penyesuaian dan modifikasi kurikulum pada anak tersebut."

Wujud konkret dari perubahan praktik mengajar adalah bahwa guru melakukan berbagai bentuk penyesuaian pembelajaran sesuai dengan kebutuhan peserta didik berkebutuhan khusus. Penyesuaian tersebut termasuk pada pengaturan tempat duduk bagi peserta dengan hambatan pendengaran, sehingga lebih mudah mengikuti proses pembelajaran. Selain itu, dilakukan juga penyesuaian capaian belajar dan mendorong pembelajaran tambahan di luar sekolah bagi peserta didik yang mengalami kesulitan dalam memahami materi.

"Untuk anak dengan hambatan pendengaran itu posisi duduknya di paling depan. Anak dengan hambatan yang lambat menangkap materi di kelas standar capaian belajarnya kita sesuaikan dengan kemampuan anak tersebut. Sekolah juga dorong untuk mengikuti pembelajaran ekstra di tempat les yang ada diluar sekolah."

Selain itu guru menjadi lebih aktif membangun budaya nondiskriminasi, sehingga interaksi antara PDBK dan peserta didik nondisabilitas berlangsung lebih positif dan setara. Perubahan sikap ini terlihat dari upaya guru menanamkan nilai kesetaraan kepada seluruh peserta didik serta mencegah perilaku diskriminatif di lingkungan sekolah. Sebagaimana disampaikan oleh informan berikut:

" Saya melihat bagus dampaknya kalo kelasnya dicampur, dulu ada satu ABK pemurung, kemudian di kelas 2 karena dia sering berinteraksi dengan teman sebayanya dia jadi lebih aktif dan ceria. Kita selalu ingatkan juga ke anak-anak kalau kita semua sama, tidak boleh menyinggung perasaan yang lain. Mungkin karena anaknya sedikit jadi cepat paham ketika kita ingatkan bahwa kita semua sama, dan tidak boleh membedakan. Guru juga lebih bisa mengkondisikan dengan cepat ketika ada laporan konflik gitu."

Meskipun Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif memberikan dampak positif. Namun dampak positif pada peningkatan pengetahuan dan terbangunnya sikap budaya nondiskriminatif belum berkontribusi pada tahap kesiapan guru dalam mengajar anak berkebutuhan khusus dan menyelenggarakan pendidikan inklusif. Hal ini karena masih terdapat berbagai keterbatasan sumber daya pendukung yang sangat krusial seperti Guru Pembimbing Khusus (GPK), sarana dan prasarana, serta pendanaan. Sebagaimana pernyataan informan berikut:

" Bimtek ini bagus, tetapi belum cukup menjadi solusi bagi pendidikan inklusif di Kabupaten Karawang. Materi yang diberikan masih bersifat teoritis dan belum tentu menjawab kebutuhan guru di lapangan. Di sisi lain sekolah umum belum didukung oleh ketersediaan guru pendidikan khusus dan fasilitas sarana dan prasarana yang memadai, sehingga masih sulit dijalankan. Akibatnya, guru tetap merasa kebingungan. Bimtek baru sebatas membantu guru pada tahap pengetahuan belum pada tahap kesiapan menjalankan pelayanan pendidikan untuk ABK."

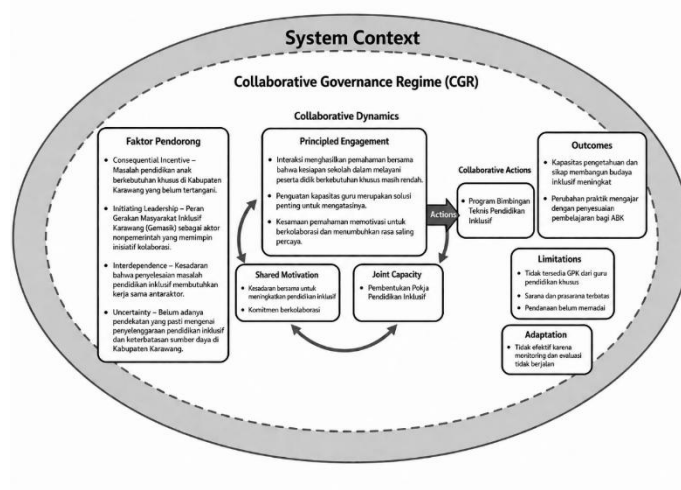
Temuan ini menunjukkan bahwa Bimtek belum mampu menggantikan kebutuhan Guru Pembimbing Khusus dari guru pendidikan inklusif sebagai tenaga profesional yang memiliki kompetensi khusus dalam pendidikan anak berkebutuhan khusus. Selain itu, dukungan pemerintah daerah masih terfokus pada penyelenggaraan pelatihan, sementara kebutuhan sumber daya pendukung seperti

GPK dan sarana, prasarana, dan pendanaan di tingkat sekolah belum terakomodasi secara memadai. Padahal ini penting untuk keberhasilan penyelenggaraan pendidikan inklusif, sebagaimana temuan penelitian terdahulu (Tanjung et al., 2022; Jayadi & Supena, 2023; Rida Melinda et al., 2024; Saidah et al., 2025).

Dalam perspektif tata kelola kolaboratif, berbagai hambatan tersebut seharusnya menjadi umpan balik bagi aktor kolaborasi untuk melakukan proses adaptasi. Namun, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme adaptasi belum berjalan optimal karena monitoring dan evaluasi penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di lapangan masih lemah (Suhendro, 2023). Unit Layanan Disabilitas Bidang Pendidikan yang diharapkan dapat menjalankan peran tersebut masih belum berjalan di Kabupaten Karawang. Akibatnya, berbagai permasalahan yang muncul di lapangan belum diterjemahkan secara sistematis menjadi dasar perbaikan kebijakan maupun penguatan sistem kolaborasi. Upaya adaptasi yang muncul masih terbatas pada perbaikan teknis program, seperti perluasan sasaran peserta Bimtek, dan belum menyentuh aspek kelembagaan maupun dukungan sumber daya. Hal ini menunjukkan bahwa pendidikan inklusif belum menjadi agenda prioritas Pemerintah Kabupaten Karawang. Dengan demikian, dampak kolaborasi Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang masih bersifat parsial, yaitu berhasil meningkatkan kapasitas individu guru, tetapi belum mampu mendorong perubahan sistemik yang diperlukan untuk mewujudkan pendidikan inklusif yang berkelanjutan.

Berdasarkan hasil analisis terhadap faktor pendorong kolaborasi (*system context*), dinamika dan aksi kolaborasi (*collaborative governance regime*), serta dampak dan adaptasi kolaborasi (*collaborative outcomes*), dapat diidentifikasi implementasi kolaborasi Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang. implementasi ini menggambarkan hubungan antardimensi *collaborative governance* yang ditemukan secara empiris selama penelitian yang terlihat pada gambar berikut:

Gambar 1. Implementasi *Collaborative Governance* pada Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang



Sumber: Olahan Penulis, 2026

Gambar 1 tersebut menunjukkan bahwa kolaborasi diawali oleh faktor pendorong berupa adanya *consequential incentives* dari belum tertanganinya persoalan pendidikan bagi peserta didik berkebutuhan khusus, yang kemudian mendorong inisiasi kolaborasi dari Gemasik, munculnya kesadaran akan ketergantungan antaraktor dan ketidakpastian mengenai pendekatan yang tepat dalam penyelenggaraan pendidikan inklusif. Faktor-faktor tersebut mendorong terbentuknya dinamika kolaborasi yang mengembangkan keterlibatan berprinsip, motivasi bersama dan pembentukan kapasitas kolektif melalui Pokja Pendidikan Inklusif untuk menyelenggarakan aksi kolaborasi berupa program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang. Program tersebut menghasilkan dampak berupa peningkatan kapasitas guru dan perubahan praktik pembelajaran, namun dampaknya belum optimal karena masih terdapat keterbatasan GPK, sarana-prasarana, dan pendanaan. Selain itu, proses adaptasi kolaborasi belum berjalan efektif akibat tidak terlaksananya monitoring dan evaluasi secara berkelanjutan.

Kesimpulan

Collaborative governance dalam Program Bimbingan Teknis Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang terbentuk dari *consequential incentives* berupa permasalahan pendidikan anak berkebutuhan khusus yang tidak kunjung tertangani, yang memunculkan *initiating leadership* dari Gemasik sebagai aktor nonpemerintah, kemudian melibatkan Lintang Samudra Edukasi dan Resource Center SLBN Karawang seiring munculnya kondisi *interdependence* dan *uncertainty*. Dinamika kolaborasi pada awalnya berjalan efektif melalui ruang deliberasi bersama yang memperkuat komitmen, kepercayaan, serta berbagi pengetahuan dan sumber daya. Namun, kini melemah akibat perubahan struktural di Dinas Pendidikan, kebijakan efisiensi anggaran, dan prioritas kebijakan inklusif daerah pada jenjang PAUD. Aksi kolaborasi diwujudkan melalui Program Bimbingan Pendidikan Inklusif secara berjenjang (kelas dasar, lanjutan dan mahir) selama tiga tahun, namun skala program masih terbatas karena hanya menyasar sekolah perwakilan dengan siklus pergantian yang lambat yaitu setiap tiga tahun sekali. Dari sisi dampak, program ini berhasil meningkatkan pengetahuan dan sikap inklusif guru, tetapi belum sepenuhnya meningkatkan kesiapan sekolah secara struktural akibat keterbatasan GPK, sarana, prasarana, pendanaan, serta lemahnya *monitoring* dan evaluasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa tahap adaptasi kolaborasi belum berjalan sebagai siklus umpan balik untuk memperbaiki mekanisme tata kelola kolaborasi dalam bidang pendidikan inklusif di Kabupaten Karawang.

Dari sisi teoretis, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa kolaborasi yang sangat bergantung pada peran dan komando aktor tertentu cenderung rentan mengalami pelemahan ketika terjadi perubahan kepemimpinan atau perubahan prioritas pada organisasi aktor tersebut. Oleh karena itu, keberlanjutan kolaborasi membutuhkan mekanisme kelembagaan yang dapat menjaga kontinuitas koordinasi dan menjaga motivasi, kepercayaan serta komitmen. Dengan demikian, temuan ini memperkaya penerapan kerangka Emerson et al. (2012) dengan menunjukkan bahwa keberlanjutan kolaborasi tidak hanya ditentukan oleh CGR tetapi juga oleh kapasitas kelembagaan dalam menjaga kontinuitas kepemimpinan, koordinasi, dan proses adaptasi kolaborasi dari waktu ke waktu. Selain itu secara praktis, Pemerintah Kabupaten Karawang perlu memperkuat peran kelembagaan melalui pembentukan dan pengoperasian Unit Layanan Disabilitas (ULD), mengakomodasi kebutuhan layak bagi sekolah inklusif melalui pengadaan GPK, sarana-prasarana, serta anggaran yang memadai, sebagaimana diamanatkan Permendikbudristek Nomor 48 Tahun 2023 tentang Akomodasi yang Layak bagi Peserta Didik Penyandang Disabilitas.

Penelitian ini terbatas pada konteks Kabupaten Karawang sehingga temuannya belum tentu dapat digeneralisasikan pada kondisi pendidikan inklusif di daerah lain di Indonesia yang memiliki karakteristik kelembagaan dan kapasitas kebijakan berbeda. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk melakukan studi komparatif lintas daerah guna memperkaya kajian implementasi pendidikan inklusif. Selain itu, penelitian mendatang juga dapat mengeksplorasi relasi kekuasaan yang muncul di antara aktor kolaborasi, misalnya dengan menggunakan kerangka Ladder of Citizen Participation (Arnstein, 1969) atau scale of collaboration (Wanna, 2008), untuk memahami sejauh mana kolaborasi yang terjadi berlangsung secara setara atau masih didominasi oleh aktor tertentu.

Referensi

- Amka, H. (2025). *Pendidikan Inklusif (Dari Teori Ke Aksi)* CV Bravo Press Indonesia. www.bravopress.id
- Badan Pusat Statistik. (2024). *Statistik Pendidikan 2024*. 13.
- BPS Karawang. (2017). *Kabupaten Karawang dalam Angka Tahun 2017*.
- BPS Provinsi Jawa Barat. (2024). Jumlah Sekolah Luar Biasa (SLB) Berdasarkan Kategori Sekolah di Jawa Barat. *Satu Data Jawa Barat*. <https://opendata.jabarprov.go.id/id/dataset/jumlah-sekolah-luar-biasa-slb-berdasarkan-kategori-sekolah-di-jawa-barat>.
- Damayanthi, H. Z., Basyar, M. R., & Ismail, H. (2026). Collaborative Governance Dalam Penyelenggaraan Program Pendidikan Inklusif Tingkat Smp Di Kota Surabaya. *Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial*, 12(2).

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. B. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1–29.
- Etikan, I., Musa, S. A., & Alkassim, R. S. (2016). Comparison of Convenience Sampling and Purposive Sampling. *American Journal of Theoretical and Applied Statistics*, 5(1), 1–4. <https://doi.org/10.11648/j.ajtas.20160501.11>
- Fakta Jabar. (2022). *Disdikpora dan Gerakan Masyarakat Inklusif Karawang Gelar Bintek Peningkatan Kompetensi Guru, Kepsek, Pengawas SD dan SMP | Fakta Jabar*. <https://www.faktajabar.co.id/2022/12/15/disdikpora-dan-gerakan-masyarakat-inklusif-karawang-gelar-bintek-peningkatan-kompetensi-guru-kepsek-pengawas-sd-dan-smp/>
- Faz, G. O., & Hafid, I. (2023). Guru Pembimbing Khusus (GPK) di Sekolah Inklusi Palangka Raya. *Tunas: Jurnal Pendidikan Guru Sekolah Dasar*, 8(2), 47–54. <https://doi.org/10.33084/tunas.v8i2.5148>
- Gilbert, A., Arianto, B., & Darmawan, E. (2026). Efektivitas Collaborative Governance Dalam Menjaga Peningkatan Iklim Investasi. *Jurnal Administrasi Negara*, 10(12), 1–23.
- GoodStats. (2024, December). 17,85% Penyandang Disabilitas di Indonesia Tidak Pernah Sekolah, Apa yang Salah? - GoodStats Data. <https://data.goodstats.id/statistic/1785-penyandang-disabilitas-di-indonesia-tidak-pernah-sekolah-apa-yang-salah-P7JYL>
- Hanafi, A. A., Suranto, J., & Suhita, D. (2023). Collaborative Governance Dalam Mewujudkan Pendidikan Yang Inklusif Melalui Sistem Zonasi Di Dinas Pendidikan Kota Surakarta. *Jurnal Solidaritas FISIP UNISRI*, 6(2), 1–10.
- Ikhsanudin, E. (2023, March 7). *Bimtek Pendidikan Inklusif Tahun 2022*. Situs Resmi - Pemerintah Daerah Kabupaten Karawang. .
- Islamy, L. O., & Andriani, R. (2022). Proses Collaborative Governance Dalam Pengelolaan Dana Desa. *Jurnal Administrasi Negara*, 28(1), 1–23. <https://doi.org/10.33509/jan.v28i1.1678>
- Jalaludin, A., Istighfaroh, F., & Musta'ana. (2026). Dinamika Collaborative Governance Dalam Penyelenggaraan Program Makan Bergizi Gratis Di Kabupaten Bojonegoro. *Papatung: Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Pemerintahan Dan Politik*, 9(1), 67–80. <https://doi.org/10.54783/japp.v9i1.1514>
- Jayadi, & Supena, A. (2023). Implementasi Pendidikan Inklusi Di SDN K1 Kabupaten Karawang. *Aksara: Jurnal Ilmu Pendidikan Nonformal*, 9, 725–736.
- Kriswanto, D., Suyatno, & Sukirman. (2023). Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Sekolah Dasar: Analisis Faktor-Faktor dan Solusi yang Ditawarkan. *Jurnal Basicedu*, 7(5), 3081–3090. <https://doi.org/10.31004/basicedu.v7i5.6167>
- Kurniawati, F. (2021). Exploring teachers' inclusive education strategies in rural Indonesian primary schools. *Educational Research*, 63(2), 198–211. <https://doi.org/10.1080/00131881.2021.1915698>

- Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). (2025, September 8). *Lestari Moerdijat: Wujudkan Data Tunggal yang Valid terkait Penyandang Disabilitas di Tanah Air*. <https://www.mpr.go.id/berita/lestari-moerdijat-data-tunggal-penyandang-disabilitas>
- Mujiati, K. A., & Yoenanto, N. H. (2023). Kesiapan Guru dalam Pelaksanaan Pendidikan Inklusi. *Edukatif: Jurnal Ilmu Pendidikan*, 5(2), 1108–1116. <https://doi.org/10.31004/edukatif.v5i2.4918>
- Niaga, J., Juntak, S., Rynaldi, A., Sukmawati, E., Arafah, M., & Sukomardojo, T. (2023). Mewujudkan Pendidikan Untuk Semua: Studi Implementasi Pendidikan Inklusif di Indonesia. In *Jurnal Birokrasi & Pemerintahan Daerah* (Vol. 5, Number 2).
- Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset Dan Teknologi Nomor 48 Tahun 2023 Tentang Akomodasi Yang Layak Untuk Peserta Didik Penyandang Disabilitas Pada Satuan Pendidikan Anak Usia Dini Formal, Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah, Dan Pendidikan Tinggi, JDIH BPK (2023).
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik Yang Memiliki Kelainan Dan Memiliki Potensi Kecerdasan Dan/Atau Bakat Istimewa, Puspendik, Kemendikbud (2009).
- Permatasari, N., & Jubaedah, E. (2026). Strategi Collaborative Governance Dalam Implementasi Kebijakan Link And Match Jenjang Sekolah Menengah Kejuruan Dengan Dunia Usaha/Dunia Industri (Du/Di) Di Kota Bandung (Studi Kasus di SMK Pasundan 1 Bandung). *Jurnal Media Administrasi Terapan*, 6(2), 65–78. <https://doi.org/10.31113/jmat.v6i2.121>
- Rida Melinda, Ahmad Suriansyah, & Wahdah Refia Refianti. (2024). Pendidikan Inklusif: Tantangan dan Peluang dalam Implementasinya di Indonesia. *Harmoni Pendidikan : Jurnal Ilmu Pendidikan*, 2(1), 337–343. <https://doi.org/10.62383/hardik.v2i1.1096>
- Saidah, S. A., Muthmainnah, N., & Zulfadewina. (2025). Peran Pendidik dan Kebijakan Sekolah Bagi Anak Berkebutuhan Khusus Sekolah Dasar Negeri. *Jurnal Pendidikan Guru Sekolah Dasar*, 2(2), 11. <https://doi.org/10.47134/pgsd.v2i2.1404>
- Solihin, R. R., Matin, & Rahmawati, D. (2025). *Analisis Kebijakan Pendidikan Inklusif Dalam Pemenuhan Guru Pendidikan Khusus di Kabupaten Purwakarta*. 15, 2025. <http://ojs.unm.ac.id/index.php/>
- Suhendro, N. A. (2023). *Manajemen Strategi Pendidikan Inklusif di Kabupaten Karawang*. Universitas Singaperbangsa Karawang.
- Sutan, A. J., & Setiawan, H. (2024). Collaborative Governance Pentahelix: Inovasi Membangun Kota Pendidikan Inklusif Menuju Tatanan Sumber Daya Unggul (Kajian Pemenuhan Pendidikan Masyarakat Disabilitas di Kota Yogyakarta).

- Salus Cultura: Jurnal Pembangunan Manusia Dan Kebudayaan*, 4(2), 202–216.
<https://doi.org/10.55480/saluscultura.v4i2.311>
- Tanjung, R., Supriani, Y., Arifudin, O., & Ulfah, U. (2022). Manajemen Penyelenggaraan Pendidikan Inklusi pada Lembaga Pendidikan Islam. *JlIP - Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 5(1), 339–348.
<https://doi.org/10.54371/jiip.v5i1.419>
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6, Ed.). SAGE Publications.