

**LAPORAN PENELITIAN KELOMPOK
TAHUN ANGGARAN 2009**

**DAMPAK REGROUPING SEKOLAH DASAR: KASUS SDN
PAKEM 1 KECAMATAN PAKEM KABUPATEN SLEMAN**



Oleh:
Sudiyono, M.Si.
Mada Sutapa, M.Si.
Nurtanio Agus Purwanto, M.Si.

Fakultas Ilmu Pendidikan
Universitas Negeri Yogyakarta
2009

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
ABSTRAK.....	ii
DAFTAR ISI.....	iii
BAB I. Pendahuluan	1
A. Latar Belakang Permasalahan	2
B. Identifikasi Masalah	7
C. Perumusan Masalah	7
D. Tujuan penelitian	7
E. Manfaat Penelitian	7
BAB II. Kajian Teori.....	8
A. Regrouping.....	8
B. Implementasi Kebijakan	9
C. Model Dampak Kebijakan.....	10
D. Hasil Penelitian	10
BAB III. Metode Penelitian	13
A. Pendekatan Penelitian	13
B. Metode dan Teknik Pengumpulan Data	13
C. Metode Analisis Data	13
Daftar Pustaka	14

A. JUDUL PENELITIAN:

DAMPAK REGROUPING SEKOLAH DASAR: KASUS SD PAKEM 1 DI KECAMATAN PAKEM KABUPATEN SLEMAN.

B. ABSTRAK

Pemerintah melalui Mendagri telah mengeluarkan surat Nomor 421.2/2501/Bangda/1998 tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan (Regrouping) Sekolah Dasar. Tujuan penggabungan tersebut adalah untuk mengatasi masalah kekurangan tenaga guru, peningkatan mutu, efisiensi biaya bagi perawatan gedung sekolah dan sekolah yang ditinggalkan dimungkinkan penggunaannya untuk rencana pembukaan SMP kecil/SMP kelas jauh atau setara sekolah lanjutan sesuai ketentuan setempat untuk menampung lulusan sekolah dasar.

Hasil penelitian Kiemas Rizka (2005) menunjukkan bahwa perencanaan sarana dan prasarana pendidikan SDN yang terkena kebijakan regrouping yang tidak digunakan untuk KBM umumnya sudah direncanakan dan dimusyawarahkan terlebih dulu oleh kedua belah pihak (sekolah yang digabung dengan yang digabung) yang dihadiri oleh kepala sekolah, guru, komite sekolah/BP3 kedua SD serta dihadiri oleh perangkat desa setempat dan Dinas Pendidikan Kulonprogo. Hasil penelitian Yuliana (2004) menunjukkan bahwa regrouping SD Balangan 1 dan SD Sendangrejo mampu berperan dalam meningkatkan efisiensi pendidikan di sekolah dasar. Menurutnya, nilai indeks efisiensi meningkat dari 1,0 menjadi 2,3 atau meningkat dari 0,43 menjadi 1,0. Efisiensi biaya produksi tiap satuan produk (unit cost) sebesar Rp. 1.587.119,566 dengan peningkatan produktivitas dari 9,75 menjadi 15,59 atau terjadi peningkatan produktivitas sebesar 5,84. Regrouping juga mampu mengatasi kekurangan guru sekolah dasar di kecamatan Minggir dengan sumbangan efektif 6,4%, dari total kekurangan guru sejumlah 78 orang. Regrouping juga mampu meningkatkan mutu pendidikan melalui perbaikan sarana prasarana pendidikan. Hasil penelitian Marsono (2003) menunjukkan bahwa regrouping menimbulkan masalah, baik masalah organisasi, kesiswaan, kurikulum (pengajaran), kepegawaian, pembiayaan, hubungan sekolah dengan masyarakat, dan ketatalaksanaan, karena pelaksanaan penggabungan sudah dilakukan, tetapi surat keputusan penggabungan belum terbit.

Sayangnya, baik penelitian Kiemas maupun Marsono tersebut baru terbatas pada persoalan teknis penggabungan, rekomendasi yang diberikan juga baru bersifat teknis. Penelitian Yuliana, nampaknya lebih memberikan kejelasan terhadap efektifitas dan efisiensi tujuan regrouping, bahkan implikasi terhadap hasil penelitian tersebut dijelaskan bahwa sekalipun kesimpulannya merupakan sebuah indikasi positif bagi pelaksanaan regrouping sekolah, namun demikian kehati-hatian dalam mengalisa indikasi regrouping sekolah sangat diperlukan mengingat jumlah penduduk yang kemungkinan besar terus bertambah banyak.

Hal yang tak kalah penting harus diingat adalah sebagaimana telah dikatakan oleh Vilfredo Pareto, bahwa efisiensi menurut hukum Pareto adalah pengorbanan atau kerugian pribadi mungkin diharuskan untuk mengamankan pengorbanan publik dan manfaat yang lebih kecil mungkin harus dikorbankan untuk merealisasikan manfaat yang lebih besar. Dengan demikian pasti terdapat dampak bagi sekolah yang diregroup maupun sekolah hasil regrouping, baik bagi siswa, guru yang dimutasi atau stakeholder yang berkompeten demi tercapainya sejumlah manfaat dan tujuan regrouping sekolah dasar (SD Balangan 1 dan SD Sendangrejo).

Sehubungan dengan hal tersebut perlu dilacak sisi lain dari kebijakan ini yaitu bagaimanakah dampak kebijakan regrouping. Penelitian ini akan dilakukan di SD Pakem 1.

Teknik pengumpulan data dengan wawancara dan dokumen. Informan kunci adalah kepala sekolah SD Pakem 1, sedang informannya ditentukan melalui metode *snowball*.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan surat Nomor 421.2/2501/Bangda/1998 tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan (Regrouping) Sekolah Dasar. Tujuan penggabungan tersebut adalah untuk mengatasi masalah kekurangan tenaga guru, peningkatan mutu, efisiensi biaya bagi perawatan gedung sekolah dan sekolah yang ditinggalkan dimungkinkan penggunaannya untuk rencana pembukaan SMP kecil/SMP kelas jauh atau setara sekolah lanjutan sesuai ketentuan setempat untuk menampung lulusan sekolah dasar.

Memang dari sisi efisiensi tujuan penggabungan tersebut sangat bagus, misalnya sarana atau gedung yang ditinggalkannya dapat dimanfaatkan untuk penyelenggaraan SMP kecil atau SMP kelas jauh. Disamping itu, langkah ini juga sekaligus untuk mensukseskan program belajar 9 tahun. Efisiensi ini dengan kasat mata dapat dilihat bahwa untuk penyelenggaraan SMP sebagaimana dimaksud, pemerintah atau masyarakat tidak perlu mempersiapkan lahan, dan gedung serta fasilitas lainnya untuk sebuah investasai. Malahan sekolah yang diregroup oleh pemerintah dapat ditawarkan kepada [pihak swasta, sehingga dapat memperoleh pemasukan tambahan dari hasil regrouping tersebut. Secara teoretik melalui kebijakan penggabungan (regrouping) pemerintah dapat menambah jumlah SMP, atau pemerintah juga dapat memperoleh pendapatan atas sewa gedung (SD yang digabung), dan juga efisien dalam membiayai SMP kecil/ SMP jarak jauh, sehingga alokasi tersebut dapat dialokasikan untuk keperluan sektor lainnya.

Hasil penelitian Kiemas Rizka (2005) menunjukkan bahwa perencanaan sarana dan prasarana pendidikan SDN yang terkena kebijakan regrouping yang tidak digunakan untuk KBM umumnya sudah direncanakan dan dimusyawarahkan terlebih dulu oleh kedua belah pihak (sekolah yang digabung dengan yang digabung) yang dihadiri oleh kepala sekolah, guru, komite sekolah/BP3 kedua SD serta dihadiri oleh perangkat desa setempat dan Dinas Pendidikan Kulonprogo. Hasil penelitian Yuliana (2004) menunjukkan bahwa regrouping SD Balangan 1 dan SD Sendangrejo mampu berperan dalam meningkatkan efisiensi pendidikan di sekolah dasar. Dijelaskan lebih jauh, nilai indeks efisiensi meningkat dari 1,0 menjadi 2,3 atau meningkat dari 0,43 menjadi 1,0. Efisiensi biaya produksi tiap

satuian produk (unit cost) sebesar Rp. 1.587.119,566 dengan peningkatan produktivitas dari 9,75 menjadi 15,59 atau terjadi peningkatan produktivitas sebesar 5,84. Regrouping juga mampu mengatasi kekurangan guru sekolah dasar di kecamatan Minggir dengan sumbangan efektif 6,4%, dari total kekurangan guru sejumlah 78 orang. Regrouping juga mampu meningkatkan mutu pendidikan melalui perbaikan sarana prasarana pendidikan. Hasil penelitian Marsono (2003) menunjukkan bahwa regrouping menimbulkan masalah, baik masalah organisasi, kesiswaan, kurikulum (pengajaran), kepegawaian, pembiayaan, hubungan sekolah dengan masyarakat, dan ketatalaksanaan, karena pelaksanaan penggabungan sudah dilakukan, tetapi surat keputusan penggabungan belum terbit.

Sayangnya, baik penelitian Kiemas maupun Marsono tersebut baru terbatas pada persoalan teknis penggabungan, rekomendasi yang diberikan juga baru bersifat teknis. Penelitian Yuliana, nampaknya lebih memberikan kejelasan terhadap efektifitas dan efisiensi tujuan regrouping, bahkan implikasi terhadap hasil penelitian tersebut dijelaskan bahwa sekalipun kesimpulannya merupakan sebuah indikasi positif bagi pelaksanaan regrouping sekolah, namun demikian kehati-hatian dalam mengalisa indikasi regrouping sekolah sangat diperlukan mengingat jumlah penduduk yang kemungkinan besar terus bertambah banyak.

Hal yang tak kalah penting harus diingat adalah sebagaimana telah diingatkan oleh Vilfredo Pareto, bahwa efisiensi menurut hukum Pareto yang sering disebut dengan Pareto optimally adalah pengorbanan atau kerugian pribadi mungkin diharuskan untuk mengamankan pengorbanan publik dan manfaat yang lebih kecil mungkin harus dikorbankan untuk merealisasikan manfaat yang lebih besar. Dengan demikian pasti terdapat dampak bagi sekolah yang diregroup bagi siswa, guru yang dimutasir stakeholder yang berkompeten demi tercapainya sejumlah manfaat dan tujuan regrouping sekolah dasar (SD Balangan 1 dan SD Sendangrejo).

Sebagaimana kita pahami bahwa pendidikan, utamanya pendidikan dasar, dan khususnya sekolah dasar merupakan lembaga pendidikan yang menjadi target pemerintah untuk dilakukan wajib belajar. Ini berarti bahwa pendidikan di sekolah dasar harus menjadi kewajiban pemerintah untuk menuntaskannya. Pada sisi lain pendidikan di sekolah dasar khususnya, dan pendidikan pada umumnya menjadi barang publik. Artinya, sebagai barang publik (public goods), pendidikan harus menjadi kewajiban pemerintah. Implikasinya adalah pemerintah tidak hanya berpikir efisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan. Jika pemerintah melalui departemen Pendidikan Nasional hanya berpikir tentang efisiensi pendidikan, maka

makna pendidikan telah direduksi sedemikian rupa, sehingga perspektif pendidikan hanya terbatas pada masalah ekonomis.

Penyelenggaraan pendidikan menyangkut banyak aspek dan melibatkan berbagai stakeholder, yaitu murid, guru, komite sekolah, bahkan para wali murid atau orang tua. Semua stakeholder ini mesti terkena dampak dari kebijakan regrouping, yang tidak selamanya sejalan dengan konsep regrouping itu sendiri.

Undang-undang juga mengamanahkan bahwa guru sekolah dasar merupakan guru kelas. Berdasarkan kuota sebenarnya guru sekolah dasar di Sleman relatif terpenuhi. Persoalan yang timbul adalah masalah pemerataan. Dalam konteks ini maka daerah-daerah perbatasan umumnya sangat sarat dengan guru, karena guru-guru di wilayah tersebut merupakan sebuah dampak dari mutasi kepegawaian. Dengan demikian jika terjadi regrouping kemungkinan yang terjadi adalah banyak guru yang posisinya tidak lagi sebagai guru kelas, sehingga berimplikasi terhadap kenaikan jabatan guru.

Nilai kemanusiaan tidak bisa dianaktirikan, karena pendidikan untuk meningkatkan derajat kemanusiaan, bukan untuk mereduksi nilai-nilai kemanusiaan. Oleh karena itu, mereka (para teoritis kritis) sangat menyayangkan pendidikan sekarang ini yang terlalu terfokus pada konsep investasi, yang dengan jelas mereduksi konsep pendidikan. Nah, sekiranya hasil pendidikan memiliki kondisi yang dimaksud, berarti ada sesuatu yang salah, apakah "kebijakan pendidikan" sebagai sebuah rekayasa sosial telah memberikan ruang gerak yang justru menghasilkan manusia yang hanya memiliki satu dimensi, yaitu dimensi ekonomi dan rasional. Inilah yang oleh Horkheimer disebut sebagai "rasional instrumental" dan oleh Ardono disebut sebagai "pemikiran identitas", sementara Marcuse menyebutnya sebagai "rasionalitas teknologis", Habermas menyebutnya "rasionalitas teknis" (Sudiyono, 2000).

Habermas melalui teori kritisnya telah mengingatkan kepada kita bahwa banyak bahaya yang akan menimpa sebuah masyarakat yang strategi pembangunannya diarahkan semata-mata demi akumulasi modal, birokratisasi, dan teknokratisasi sehingga menyingkirkan dan memanipulasi hakikat manusia yaitu solidaritas sosial. Berbeda dengan Habermas, Weber justru telah memprediksi bahwa manusia profesional akan lebih cepat berkembang daripada manusia berbudaya. Sementara di masyarakat, dunia dua pemikiran tersebut akan selalu terjadi pergulatan. Implikasinya adalah kebijakan yang diambilnya juga selalu terjadi pergulatan di antara dua pemikiran tersebut. Sayangnya, era globalisasi yang

pada dasarnya merupakan era pasar bebas telah didukung oleh kapitalisme yang cenderung ke arah produk padat modal dan produk massa, telah berdampak pada pemutusan hubungan kerja secara sepihak dan penindasan dalam segala bentuknya, telah berakibat pada hilangnya nilai-nilai kemanusiaan.

Telah dipahami bersama bahwa pendidikan berfungsi sebagai kegiatan untuk melakukan pencerahan. Pendidikan seharusnya betul-betul melakukan pencerahan dalam rangka memanusiakan manusia dan membebaskan manusia sebagai pribadi yang luhur. Namun dalam kenyataannya, kata Ardono dan Horkheimer (dalam Budi Hardiman, 1993), bahwa "mitos telah menjadi pencerahan" dan "pencerahan beralih menjadi mitos". Selanjutnya dikatakan bahwa bagi masyarakat modern, modernitas yang berjalan melalui program birokrasi dan teknokrasi sudah tidak lagi membebaskan manusia, tidak lagi memanusiakan manusia atau telah mereduksi nilai-nilai kemanusiaan dan kondisi tersebut telah menjadi mitos, yaitu segala sesuatu yang di"Tuhan"kan, didewa-dewakan.

Dalam kondisi dunia yang penuh kompetitif ini, nilai-nilai kemanusiaan, utamanya nilai-nilai solidaritas sosial masih tetap harus dijaga, agar nilai-nilai dasar kemanusiaan tetap berada pada setiap insan. Masyarakat dunia akan limbung jika kondisi ini tidak diciptakan, karena yang lebih kuat dalam segala bentuknya akan selalu merugikan yang lemah, baik dalam dimensi individu, masyarakat, negara atau bahkan korporasi. Mereka yang kuat selalu siap menerkam yang lemah.

Sebuah kebijakan akan dapat diimplementasikan secara efektif manakala sebagaimana dikatakan oleh Sabatier dan Mazmania, bahwa 1) program didasarkan pada suatu teori yang menghubungkan perubahan perilaku kelompok sasaran dengan pencapaian terhadap keadaan yang diinginkan dan ditentukan; 2) kebijakan dasar yang jelas dan struktur kebijakan yang jelas mengenai proses implementasi, sehingga bisa memaksimalkan kemungkinan bahwa kelompok sasaran bisa menampilkan perilaku sesuai dengan tujuan yang diinginkan; 3) para pimpinan dari agen yang melakukan implementasi memiliki keahlian managerial dan politik, sehingga memiliki komitmen terhadap tujuan-tujuan yang ditentukan; 4) program didukung aktif oleh kelompok-kelompok sasaran yang terorganisir dan oleh sebagian legislator kunci atau eksekutif utama sepanjang proses implementasi 5) kebijakan tidak terganggu dengan kemunculan kebijakan lainnya. Pada sisi lain, kebijakan akan sekedar menjadi sebuah impian, atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip manakala kebijakan tidak diimplementasikan

Terkait dengan masalah implementasi kebijakan, telah ditemukan bukti adanya ketidakefektifan kebijakan, misalnya di Amerika Serikat (1960) dalam mengupayakan perubahan yang fundamental dalam masyarakat, demikian pula Inggris (1970), ternyata pemerintah tidak berhasil dalam mewujudkan kebijakan yang bermaksud untuk mewujudkan reformasi sosial. Kedua negara tersebut ternyata pemerintahannya tidak efektif dalam mengimplementasikan kebijakan dalam berbagai bidang, semisal *land reform*, kesempatan kerja penuh (*full employment*), pengendalian pencemaran lingkungan, serta restrukturisasi industri, telah semakin membuka mata para ahli bahwa kebanyakan pemerintah di dunia ini sebenarnya baru mampu untuk mengesahkan kebijakan, tetapi belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan. Gejala ini oleh Andrew Densire sebagaimana dikutip oleh Solochin AW, (1997), disebut sebagai *implementation gap*, yaitu suatu istilah yang digunakan untuk keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai. Perbedaan tersebut dipengaruhi yang oleh Walter Williams sebagaimana dikutip Solichin, AW, (1997) sebagai *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan. *Implementation capacity* merupakan kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan yang ditetapkan dalam dokumen kebijakan dapat dicapai.

Kebijakan manapun sebenarnya mengandung resiko kegagalan. Hogwood dan Gunn (1986) membedakan kegagalan dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Kebijakan yang tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tangulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi karena suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak

menguntungkan, semisal terjadi pergantian kekuasaan, dan bencana alam. Kebijakan yang memiliki resiko gagal biasanya disebabkan oleh faktor-faktor: pelaksanaannya yang jelek, kebijakannya sendiri yang jelek atau kebijakan tersebut yang bernasib jelek.

B. Identifikasi Permasalahan

Berdasarkan uraian sebagaimana dipaparkan dalam latar belakang permasalahan, dapatlah diidentifikasi permasalahan penelitian berikut ini:

1. Kegagalan kebijakan karena isi kebijakannya tidak tepat.
2. Kegagalan kebijakan karena lingkungan kebijakan tidak mendukung.
3. Kegagalan kebijakan karena tidak didukung oleh stakeholder
4. Kegagalan kebijakan karena perumusan permasalahannya tidak tepat
5. Kegagalan kebijakan karena ketidakjelasan tujuan
6. Kegagalan kebijakan karena kebijakannya tidak dapat diimplementasikan.
7. Kegagalan kebijakan disebabkan oleh dampak yang tidak diharapkan.

C. Perumusan Masalah

Atas dasar permasalahan tersebut peneliti memfokuskan diri pada kebijakan regrouping. Karena itu rumusan masalahnya adalah:

1. Bagaimanakah dampak yang diharapkan kebijakan regrouping di SD Pakem 1.
2. Bagaimanakah dampak yang tidak diharapkan kebijakan regrouping di SD Pakem 1.

D. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Bagaimanakah dampak yang diharapkan kebijakan regrouping di SD Pakem 1.
2. Bagaimanakah dampak yang tidak diharapkan kebijakan regrouping di SD Pakem 1.

E. Manfaat Penelitian

1. Bagi para pejabat di Dinas Pendidikan kabupaten Sleman, hasil penelitian ini dapat menjadi pertimbangan dalam menentukan dan melaksanakan kebijakan di kemudian hari.
2. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini dapat memberikan pengayaan dalam kasanah ilmu kebijakan.

II. KAJIAN TEORI

A. Regrouping

Kebijakan sebagai dikatakan oleh Thomas Dye adalah apapun yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh Pemerintah maupun yang mengatasnamakan pemerintah, baik birokrasi pusat maupun daerah.

Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri telah mengeluarkan surat Nomor 421.2/2501/Bangda/1998 tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan (Regrouping) Sekolah Dasar. Tujuan penggabungan tersebut adalah untuk mengatasi masalah kekurangan tenaga guru, peningkatan mutu, efisiensi biaya bagi perawatan gedung sekolah dan sekolah yang ditinggalkan dimungkinkan penggunaannya untuk rencana pembukaan SMP kecil/SMP kelas jauh atau setara sekolah lanjutan sesuai ketentuan setempat untuk menampung lulusan sekolah dasar.

Kepmendiknas Nomor 060/U/2002 tentang Pedoman Pendirian Sekolah, dalam ayat 1 pasal 23 dinyatakan bahwa pengintegrasian sekolah merupakan peleburan atau penggabungan dua atau lebih sekolah sejenis menjadi satu sekolah. Surat Keputusan Bupati Sleman Nomor 114/SK KDH/A/2002 bahwa penggabungan (regrouping) SD, bentuk sekolah hasil regrouping merupakan sekolah lama, dengan nomor statistik sekolah (NSS) lama pula, meskipun terdapat perubahan nama sekolah.

B. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) sesungguhnya tidak semata-mata terbatas pada mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran birokrasi, tetapi terlebih terkait dengan masalah konflik, siapa memperoleh apa dalam suatu kebijakan, bahkan pelaksanaan kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan kemungkinan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar sebuah impian, atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip manakala kebijakan tidak diimplementasikan

Terkait dengan masalah implementasi kebijakan telah ditemukan bukti adanya ketidakefektifan kebijakan, misalnya di Amerika Serikat (1960) dalam mengupayakan perubahan yang fundamental dalam masyarakat, demikian pula Inggris (1970), ternyata pemerintah tidak berhasil dalam mewujudkan kebijakan yang bermaksud untuk mewujudkan reformasi sosial. Kedua negara tersebut ternyata pemerintahannya tidak efektif dalam mengimplementasikan kebijakan dalam berbagai bidang, semisal *land reform*, kesempatan kerja penuh (*full employment*), pengendalian pencemaran lingkungan, serta restrukturisasi industri, telah semakin membuka mata para ahli bahwa kebanyakan pemerintah di dunia ini sebenarnya baru mampu untuk mengesahkan kebijakan, tetapi belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan. Gejala ini oleh Andrew Densire sebagaimana dikutip oleh Solochin AW, (1997), disebut sebagai *implementation gap*, yaitu suatu istilah yang digunakan untuk keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai. Perbedaan tersebut dipengaruhi yang oleh Walter Williams sebagaimana dikutip Solichin, AW, (1997) sebagai *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan. *Implementation capacity* merupakan kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan yang ditetapkan dalam dokumen kebijakan dapat dicapai.

Kebijakan manapun sebenarnya mengandung resiko kegagalan. Hogwood dan Gunn (1986) membedakan kegagalan dalam dua kategori, yaitu *non implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil).

Kebijakan yang tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi karena suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak

menguntungkan, semisal terjadi pergantian kekuasaan, dan bencana alam. Kebijakan yang memiliki resiko gagal biasanya disebabkan oleh faktor-faktor: pelaksanaannya yang jelek, kebijakannya sendiri yang jelek atau kebijakan tersebut yang bernasib jelek.

C. Model dampak kebijakan

Thomas J. Cook dan Frank P. Scioll, Jr., dalam Kenneth M. Dolbeare (1975) memberikan penjelasan bahwa analisa dampak kebijakan dengan logika bahwa kebijakan diturunkan dalam sebuah program kerja. Setiap program memiliki tujuan (khusus). Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan sebuah aktivitas. Sejauhmana keberhasilan aktivitas tersebut diukur dari ukuran atau kriteria keefektivannya. Dampak kebijakan merupakan akibat dari sebuah keefektivan kebijakan.

Dampak dalam hal ini terbagi atas dampak primer (primary impact) dan sekunder (secondary impact) yang diharapkan, serta dampak primer dan sekunder yang tidak diharapkan.

Dengan kata lain setiap kebijakan memiliki intended impact dan unintended impact.

D. Hasil Penelitian

Hasil penelitian Kiemas Rizka (2005) menunjukkan bahwa perencanaan sarana dan prasarana pendidikan sDN yang terkena kebijakan regrouping yang tidak digunakan untuk KBM umumnya sudah direncanakan dan dimusyawarahkan terlebih dulu oleh kedua belah pihak (sekolah yang digabung dengan yang digabung) yang dihadiri oleh kepala sekolah, guru, komite sekolah/BP3 kedua SD serta dihadiri oleh perangkat desa setempat dan Dinas Pendidikan Kulonprogo. Hasil penelitian Yuliana (2004) menunjukkan bahwa regrouping SD Balangan 1 dan Sd Sendangrejo mampu berperan dalam meningkatkan efisiensi pendidikan di sekolah dasar. Dijelaskan lebih jauh, nilai indeks efisiensi meningkat dari 1,0 menjadi 2,3 atau meningkat dari 0,43 menjadi 1,0. Efisiensi biaya produksi tiap satuan produk (unit cost) sebesar Rp. 1.587.119,566 dengan peningkatan produktivitas dari 9,75 menjadi 15,59 atau terjadi peningkatan produktivitas sebesar 5,84. Regrouping juga mampu mengatasi kekurangan guru sekolah dasar di kecamatan Minggir dengan sumbangan efektif 6,4%, dari total kekurangan guru sejumlah 78 orang. Regrouping juga mampu meningkatkan mutu pendidikan melalui perbaikan sarana prasarana pendidikan. Hasil penelitian Marsono (2003) menunjukkan bahwa regrouping menimbulkan masalah, baik masalah organisasi, kesiswaan,

kurikulum(pengajaran), kepegawaian, pembiayaan, hubungan sekolah dengan masyarakat, dan ketatalaksanaan, karena pelaksanaan penggabungan sudah dilakukan, tetapi surat keputusan penggabungan belum terbit

Hasil penelitian Sudiyono, dkk. (2008) memberikan indikasi bahwa terdapat kesamaan pemahaman tentang insan cendekia, mandiri dan bernurani bagi civitas akademika FIP UNY. Secara rinci hasilnya sebagai berikut. bahwa 1) Menurut Dosen insan cendekia mencakup kemampuan: a) mengidentifikasi/mengenali permasalahan; b) menjelaskan hubungan antar variable; c) merumuskan permasalahan; d) merumuskan hipotesis; e) melaksanakan penelitian; f) melaporkan penelitian.. 2) Menurut Dosen insan yang mandiri, mencakup: a) kecakapan menggali informasi; b) kecakapan menemukan informasi; c) kecakapan mengambil keputusan; d) mengutamakan kesejahteraan; e) mengutamakan kekuasaan; f) mengutamakan prestasi; 3) Menurut Dosen, insan bernurani mencakup sikap yang mengedepankan: a) kebenaran; b) kejujuran; c) keadilan; d) kemuliaan; e) kepantasan; f) ketulusan; g) pengabdian; h) kesetiaan; i) persaudaraan/solidaritas sosial; dan j) kasih sayang. 8) Menurut mahasiswa insan bernurani mencakup sikap yang mengedepankan: a) kebenaran; b) kejujuran; c) keadilan; d) kemuliaan, e) kehormatan; f) kepantasan; g) ketulusan; h) pengabdian; i) kesetiaan; j) persaudaraan/solidaritas sosial; k) kasih sayang; dan l) ada kehidupan setelah kematian. 9. Menurut Karyawan, insan bernurani mencakup sikap kasih sayang.

Penelitian Sudiyono, dkk. (2007) tentang pemberdayaan SMK terhadap DUDI dalam implementasi pendidikan sistem ganda, secara umum diperoleh hasil pada kategori baik (65%), namun demikian justru pada program normatif hanya mencapai 39% dan program adaptif mencapai cukup (42%). Artinya pemberdayaan lebih didominasi oleh rasionalitas teknis. Penelitian ini juga menghasilkan kesimpulan bahwa komitmen DUDI masih rendah.

Hasil penelitian Sudiyono, dkk.(2007) tentang pemahaman Komite Sekolah dalam peningkatan mutu pelayanan di SMA kabupaten Sleman menunjukkan 1) Tingkat pemahaman peran komite sekolah SMA dalam memberikan pertimbangan untuk menyusun pedoman organisasi, pedoman biaya operasional, pedoman tata tertib, pemberian dukungan dana dan tenaga serta sarana dan prasarana sebesar 62.51%, dalam kategori tinggi; 2) Tingkat pemahaman peran komite sekolah SMA dalam memberikan pengarahan untuk menyusun pedoman organisasi, pedoman biaya operasional, pedoman tata tertib satuan pendidikan, sarana dan prasarana serta dukungan tenaga sebesar 60.77%, pada kategori

tinggi; 3) Tingkat pemahaman peran komite sekolah SMA dalam pengawasan terhadap pelaksanaan pedoman organisasi, pedoman biaya operasional, pedoman tata tertib satuan pendidikan, dukungan sarana dan prasarana serta dukungan tenaga sebesar 61.42%, pada kategori tinggi. Tingkat pemahaman yang kurang dari 65% tersebut dimungkinkan karena rendahnya pemahaman komite sekolah.

Hasil penelitian Sudiyono dkk. (2006) menunjukkan bahwa pemberdayaan komite sekolah oleh SMA di kabupaten Sleman terkait dengan penyusunan program sekolah dalam rentangan mulai dari tidak ada pemberdayaan 0,4%, pemberdayaan sangat rendah 2,6%, pemberdayaan rendah, 62%, pemberdayaan moderat, 34%. Hasil penelitian ini mempunyai makna bahwa sebagian besar sekolah dalam memberdayakan komite sekolah masih pada tataran rendah, yaitu sekolah sekedar meminta dukungan untuk memperoleh persetujuan program yang telah disusun oleh sekolah. Rendahnya pemberdayaan tersebut dimungkinkan karena rendahnya pemahaman komite sekolah.

Hasil penelitian Sudiyono, dkk. (2003) terkait dengan pelaksanaan pembinaan perilaku kecakapan sosial di lembaga pendidikan formal menunjukkan bahwa kecakapan yang perlu dan dilaksanakan dan dikembangkan adalah kecakapan untuk bekerjasama, sikap empati, saling menghargai atau toleransi, menyatakan pendapat dan kepedulian sosial.

Hasil penelitian Ratna Hidayati (2006), tentang partisipasi Dewan Sekolah dalam penyelenggaraan Kurikulum Muatan Lokal Bahasa Inggris di Sekolah Dasar Negeri se Gugus V Cabang Dinas Pendidikan dan Kebudayaan kecamatan Imogiri kabupaten Bantul menunjukkan bahwa sebagian besar Dewan Sekolah (nama Komite Sekolah untuk kabupaten Bantul) telah melakukan partisipasi dalam perencanaan kurikulum muatan lokal Bahasa Inggris di SD Negeri se Gugus V kecamatan Imogiri.. Dalam pelaksanaan kurikulum Muatan Lokal Bahasa Inggris. Dewan Sekolah melaksanakan perannya sebagai mediator, pemberi pertimbangan, pendukung dan pengawas. Peran dewan sekolah sebagai pendukung lebih efektif daripada perannya yang lain. Hasil penelitian yang dilakukan Arianti (2005) mengenai upaya kepala sekolah SMP/Madrasah dan SMA/SMK swasta di kecamatan Piyungan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat menunjukkan adanya 62% sekolah yang melibatkan masyarakat dalam mengadakan rapat komite sekolah, mengajukan proposal, mengadakan biaya pendaftaran siswa baru, menarik iuran uang gedung, menarik biaya BP3, membuat proyek tertentu. Ini berarti masyarakat tersebut masih dalam posisi belum memahami perannya sesuai dengan UU Nomor 20 Tahun 2003 dan PP Nomor 19 Tahun

2005, terutama terkait dengan fungsi masyarakat khususnya komite sekolah. Adanya upaya dari sekolah, bermakna bahwa masyarakat masih rendah pemahamannya terhadap perannya dalam penyelenggaraan pendidikan.

Hasil penelitian Nevitriana Anggraeni (2004), yang dilakukan terhadap penyelenggaraan Program Kejar Paket C menunjukkan bahwa partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan program, mengambil manfaat dan evaluasi dalam kategori rendah). Artinya Partisipasi masyarakat dalam pendidikan formal nonformal belum optimal.

Hasil penelitian Muh Ikhsan (2002) yang dilakukan terhadap kinerja anggota komite sekolah dalam pengelolaan Dana Bantuan Operasional (DBO) pada sekolah dasar di wilayah kecamatan Berbah menunjukkan bahwa tingkat pemahaman komite sekolah terhadap buku pedoman pengelolaan Dana Bantuan Operasional (DBO) secara umum dalam kategori cukup, dengan rincian tingkat pemahaman kepala sekolah dalam kategori dalam kategori tinggi (sepenuhnya memahami buku pedoman pengelolaan DBO), sedangkan tokoh masyarakat memiliki tingkat pemahaman yang paling rendah.

Mencermati hasil-hasil penelitian tersebut diperoleh sebuah benang merah bahwa rendahnya pemberdayaan, partisipasi seseorang atau kelompok, stakeholders, dan kelompok sasaran sangat dipengaruhi oleh tingkat pemahaman dan komitmen. Sementara komitmen sangat dipengaruhi tingkat pendidikan, pengalaman, serta akses untuk memperoleh informasi.

Atas dasar hasil kajian teoritik dan hasil-hasil penelitian sebagaimana dikemukakan di atas, penelitian ini menitikberatkan pada bagaimana dampak yang diharapkan dan tidak diharapkan kebijakan regrouping sekolah dasar.

III. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian studi kasus. Kasus yang di angkat adalah dampak regrouping di SDN Pakem 1.

B. Metode dan teknik pengumpulan data

Metode pengumpulan data yang dipakai dengan menggunakan wawancara dan studi dokumen. Teknik pengumpulan data dengan studi dokumen didukung dengan wawancara. Informan kunci adalah Kepala sekolah, sedangkan informan lainnya dilakukan secara snow ball.

C. Metode analisis data

Analisis data digunakan teknik analisis kualitatif.

DAFTAR PUSTAKA

- Ary Ginanjar Agustian, (2008). **Peran ESQ dalam Peningkatan Kualitas Pendidikan**, Pidato Dies Natalis ke-44 Universitas Negeri Yogyakarta, 21 Mei 2008
- Abdul Wahab, Solichin, (1998). **Analisis Kebijakan Publik: Teori dan Aplikasinya, Edisi 1**, Malang, Fakultas Ilmu Administrasi Unibraw Malang
-, (1998). **Reformasi Pelayanan Publik menuju Pelayanan yang Responsip Berkualitas**, Universitas Brawijaya, Malang
- Arianti, (2005). **Upaya sekolah meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam pendidikan pada sekolah swasta se kecamatan Piyungan**, Skripsi, FIP UNY
- Depdiknas, (2002). **Manajemen Berbasis Sekolah, Konsep Dasar, Buku I**, Jakarta, Depdiknas
- Djoko Santoso, (2008). **Nasionalisme dan Globalisasi**, Jakarta, Kompas, 21 Mei 2008
- Dolbeare, M. Editor, (1975). **Public Policy Evaluation, Volume II**, London, Sage Publications,
- Dusseldorp, Van (1990). **Project Preparation and Implementation in Developing Countries**, Wageningen Agricultural University
- Fotana, David, (1988). **Psychology for Teacher**, London, The British Psychological Society in Association, with Macmillan Publisher, Ltd.
- Kepmendagri. Nomor 421.2/2501/bangda (1998). **Pedoman Pelaksanaan Penggabungan (Regrouping) Sekolah Dasar**, Jakarta, 16 Nopember 1998.
- Kiemas Rizka, (2004). **Manajemen Sarana dan Prasarana Pendidikan Sekolah Dasar Negeri yang di Regrouping se Kecamatan Wates, Kabupaten Kulon Progo**, Skripsi, FIP UNY
- Martono, (2003). **Problem-Problem dalam Penyelenggaraan Sekolah Dasar yang Diregrouping di kecamatan Pakem, kabupaten Sleman**, Skripsi, FIP UNY

- Muh Ekhsan, (2002). **Kinerja Komite Sekolah dalam Pengelolaan Dana Bantuan Operasional (DBO) pada Sekolah Dasar di Kecamatan Berbah**, Skripsi, FIP UNY
- Nevitriana Anggraeni, (2004). **Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Program Paket C di PKBM Langen Widyatama Kecamatan Kraton**, Skripsi, FIP UNY
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005, (2006). **Tentang Standar Nasional pendidikan**, Bandung, PT Citra Umbara
- Ratna Hidayati, (2006). **Partisipasi Dewan Sekolah dalam Penyelenggaraan Kurikulum Muatan Lokal Bahasa Inggris di Sekolah Dasar Negeri se Gugus V Cabang Dinas P dan K kecamatan Imogiri**, Skripsi, FIP UNY
- Sarbiran, (2008). **Pemikiran praktis membangun kultur BCM**, Semiloka Lembaga Penelitian UNY, 1 Desember 2008, UNY, Lembaga Penelitian
- Sudiyono, (2008). **Pemahaman Civitas Akademika FIPIterhadap VISI UNY: Insan Cendekia, Mandiri dan Bernurani**, Lemlit UNY, Universitas Negeri Yogyakarta
-, (2007), **Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Pendidikan**, FIP UNY
-, (2007). **Pemahaman Komite Sekolah dalam Peningkatan Mutu Pelayanan di SMA kabupaten Sleman**, FIP UNY
-, (2007). **Pemberdayaan Dunia Usaha dan Dunia Industri (DUDI) dalam Implementasi Pendidikan Sistem Ganda (PSG) di Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) kabupaten Sleman**, FIP UNY
-, (2006). **Pemberdayaan Masyarakat dalam Penyusunan Program di SMA Kabupaten Sleman**
-, (2003). **Pelaksanaan Pembinaan Perilaku dan Kecakapan Sosial di Lembaga Pendidikan Formal**, FIP UNY
-, (2000). **Implementasi Kebijakan Pendidikan: (Kasus: Pendidikan Sistem Ganda di SMK Teknologi Tiunggal Cipta, Klaten**, (Tesis), Malang, Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya
- Tim Crescent, (2003). **Menuju Masyarakat Mandiri, Pengembangan Model Sistem Keterjaminan Sosial**, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama
- Timur Mahardika, (2001). **Pendidikan Politik: Pemberdayaan Desa: Sebuah Panduan**, Yogyakarta, Lapera Pustaka Utama

- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, **tentang Pemerintah Daerah**, Yogyakarta., JJ. Learning
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 (2006), **tentang Sistem Pendidikan Nasional**, Bandung, PT Citra Umbara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 (2006), **tentang Guru dan Dosen**, Bandung, PT Citra Umbara
- Universitas Negeri Yogyakarta, 2008, **Kajian Awal Filosofi**, Yogyakarta, Karangmalang, Yogyakarta
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005, (2006). **Tentang Standar Nasional pendidikan**, Bandung PT Citra Umbara
- Wuryadi, (2008). **Pengembangan Kelembagaan menuju Kultur Cendekia, Mandiri dan Bernurani**, Makalah disampaikan pada Seminar dan Forum Diskusi di Lembaga Penelitian UNY, 1 Desember 2008, UNY, Lembaga Penelitian UNY
- Yuliana, (2004). **Pelaksanaan Regrouping di Kecamatan Minggir Kabupaten Sleman Ahun 2002, Kajian Kasus SD Balangan 1 dan SD Sendangrejo**, Skripsi, FIP UNY