

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

Oleh:

Sudiyono, Mada Sutapa, Nurtanio Agus Purwanto

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: 1) dampak yang diharapkan kebijakan regrouping di Sekolah Dasar Pakem 2) dampak yang tidak diharapkan kebijakan regrouping di Sekolah dasar Pakem 1.

Penelitian dilakukan di sekolah Dasar Pakem 1, kecamatan Pakem kabupaten Sleman. Informan kunci adalah kepala sekolah SD Pakem 1, informannya adalah guru-guru dan pesuruh dan para mantan murid.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Kebijakan regrouping di SD Pakem 1 memberikan dampak positif dalam pengelolaan tenaga kependidikan khususnya guru, pengembangan kelas paralel, pengelolaan dana, pengelolaan sarana prasarana utamanya terkait dengan buku dan perabot sekolah dan penyatuan komite sekolah. 2) Kebijakan regrouping di SD Pakem 1 memiliki dampak yang tidak diharapkan yaitu: a) belum didukung oleh kebijakan teknis operasional terkait dengan pengelolaan sarana dan prasarana dan pengelolaan kelas paralel. b) terjadinya penurunan ranking prestasi akademik SD Pakem 1. c) Kebijakan regrouping memunculkan kelas paralel sehingga diperlukan fasilitas ruangan kelas. d) fasilitas gedung sekolah lama tidak dimanfaatkan bahkan dibiarkan rusak dan digunakan untuk menimbun barang rongsokan.e) motivasi untuk menjadi kepala sekolah rendah, f) memperoleh murid yang memiliki kemampuan yang lebih rendah.

BAB 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.

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 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 Minggirbdengan 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 regroupng 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 pengorbnanan 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 dimutasirta stakeholder yang berkompeten demi tercapainya sejumlah manfaat dan tujuan regfrouping 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 pemerinmtah 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 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.

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

D. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

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

BAB 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 dana 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 keefektifan 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/mengenal masalah; 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 Dunia Usaha Dunia Industri (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 katetori 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.

BAB 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 di dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Proses regrouping.

Hasil wawancara dengan mantan kepala sekolah SD Pakem 3, yang sekarang menduduki jabatan sebagai kepala sekolah SD Pakem 1 menunjukkan bahwa sebelum SD Pakem 3 diregroup ternyata telah dilakukan persiapan. Persiapan yang dimaksud adalah para stakeholders yang terdiri Dinas Pendidikan kabupaten Sleman, SD Pakem 1 dan SD Pakem 3, kepala Desa Pakem, Komite Sekolah SD Pakem 1 dan SD Pakem 3 semuanya berkumpul untuk menentukan nasib SD Pakem 3. Para stakeholder tersebut di dalam rapatnya sepakat untuk meregroup SD Pakem 3 ke SD Pakem 1. Dengan catatan bahwa siswa dapat memilih sekolah dasar yang akan digunakan untuk pindah. Artinya para murid SD Pakem 3 diijinkan pindah ke SD Pakem 1 atau SD yang lain sesuai dengan keinginan murid.

B. Hasil Regrouping

Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman melalui Dinas Pendidikan Sleman pada tahun 2001 telah melakukan regrouping SD Pakem 3 ke SD Pakem 1. Salah satu tujuan regrouping tersebut adalah untuk keperluan efisiensi dalam pengelolaan sekolah, terutama terkait dengan pendanaan. Pada saat ini pelaksanaan regrouping sekolah dasar tersebut telah berlangsung selama 8 tahun. Artinya, murid yang diregroup saat itu sudah lulus semua, paling tidak sudah ada yang mengikuti perkuliahan di perguruan tinggi dan murid yang saat regrouping di kelas 1 sekarang sudah ada di SLTP kelas 2. Sementara itu pada tahun 2002 di SD Pakem 1 terdapat 3 personil guru yang pensiun. Sebagaimana diketahui bahwa SD Pakem 1 merupakan sekolah Dasar hasil regrouping SD Pakem 1 dengan SD Pakem 3. SD Pakem 1 terletak di Jl Yogyakarta - Kaliurang km.15. SD Pakem 3 merupakan sekolah dasar yang diregroup ke SD Pakem 1. SD Pakem 3 berlokasi di wilayah desa Pakem. Dari pusat pasar Pakem ke arah timur sekitar 500 meter. Sekolah dasar ini berada di tengah sawah dan berhadapan dengan SLB Pakem. Dalam perkembangannya, sekolah ini terjadi penurunan jumlah murid. Pada tahun 2001 sekolah ini hanya menampung murid sebanyak 57, sehingga pemerintah mengambil kebijakan regrouping.

Sekolah ini diregroup karena jumlah muridnya hanya 57. Murid dari sekolah ini boleh pindah ke sekolah dasar Pakem 1 atau SD lain sesuai dengan minat murid. Namun demikian untuk fasilitas yang ada di SD Pakem 3 seluruhnya dipindahkan ke SD Pakem 1, dimana jumlah

buku sebanyak 1367 eksemplar, meja 125, kursi 250 buah, dan almari 7 buah. Seluruh biaya pemindahan fasilitas dari SD Pakem 3 ke SD Pakem 1 ditanggung bersama oleh kedua sekolah tersebut. Murid ada yang pindah ke SD Pakem 1, SD Muhammadiyah dan SD Percobaan.

Personil yang ada di SD Pakem 3 terdapat 7 orang semuanya pindah ke SD Pakem 1. Pada Tahun 2003 SD Pakem 1 terdapat 3 guru yang akan pensiun, sehingga semua guru SD Pakem 3 diregroup di SD Pakem 1. demikian juga Komite Sekolah SD Pakem 3 juga bergabung dengan Komite sekolah SD Pakem 1.

Pada saat ini jumlah personil yang terdapat di SD Pakem 1 sebanyak 12 orang guru. Jumlah guru yang statusnya pegawai negeri sipil sebanyak 9 orang. Sementara 3 orang lainnya berstatus sebagai tenaga honorer sebanyak 1 guru honorer seni tari, 1 guru bahasa Inggris dan 1 orang sebagai pesuruh. Tenaga honorer tersebut didanai dari dana BOS (Biaya Operasional Sekolah).

Kondisi murid SD Pakem 1 saat ini berjumlah 208 orang, yang terdiri kelas 1, jumlahnya 27 orang, kelas 2, jumlahnya 25 orang, kelas 3, jumlahnya 38 orang, kelas 4, 40 orang, kelas 5, jumlahnya 38 orang, kelas 6, jumlahnya 40 orang.

Tabel 1. Keadaan siswa tiga tahun terakhir

Kelas	Jumlah siswa			Keterangan
	2007/2008	2008/2009	2009/2010	
I	34	23	27	
II	42	40	25	
III	39	40	39	
IV	40	38	40	
V	39	41	39	
VI	40	38	40	
Jumlah	234	220	210	

1. Dampak Regrouping bagi Guru

Berdasarkan hasil wawancara dapat diketahui bahwa semua guru yang berasal dari SD Pakem 3, pindah ke SD Pekem 1. Dari 7 orang guru SD Pakem 3 tersebut kemudian satu di antaranya menjadi kepala sekolah, sementara yang lain menjadi guru kelas di SD Pakem 1. Bagi guru SD Pakem 1 regrouping tersebut sangat membantu tugas guru, karena pada saat yang sama terdapat sejumlah 3 orang guru yang pensiun. Dengan demikian kekosongan guru kelas tidak terjadi. Sekalipun demikian dalam jangka waktu tertentu yaitu setelah kelas

tidak lagi berbentuk kelas parallel, sekolah mengambil sebuah kebijakan yang berupa kembali ke guru kelas karena dengan adanya perpindahan total semua guru SD Pakem 3 ke SD Pakem 1 maka pada 3 tahun pertama mengakibatkan kelebihan guru. Sementara sebagian besar guru tersebut berasal dari daerah sekitar, sehingga bagi Dinas Pendidikan Sleman tidak memungkinkan untuk memutasikan ke wilayah lain di luar sekolah tersebut karena alasan kesejahteraan guru dan di wilayah tersebut relative tidak kekurangan guru. Setelah tiga tahun pertama, terdapat 3 orang guru yang pensiun dan seorang yang menduduki jabatan sebagai kepala sekolah. Dengan demikian, sekalipun terdapat regrouping tetap ada kesempatan untuk promosi menjadi kepala sekolah. Hasil wawancara juga memberikan indikasi bahwa sebagian besar dari mereka tidak menginginkan menjadi kepala sekolah. Bagi mereka menjadi kepala sekolah merupakan pekerjaan yang memiliki tanggungjawab yang berat, baik dari segi pelaksanaan tugas dan tanggungjawab maupun dari segi sosial psikologis. Mereka menyatakan bahwa tunjangan sebagai kepala sekolah tidak seimbang dengan tanggungjawabnya. Pada sisi lain menurut mereka dengan adanya kebijakan pemerintah yang berupa program sertifikasi guru justru banyak guru yang tidak melirik jabatan kepala sekolah.

Tabel 2. Keadaan Tenaga Kependidikan

No	Jenis Guru	Jumlah			Status				Tingkat pendidikan						Ket	
		L	P	J	PNS	GTY	GTT	PTT	SMA	SPG	D.1	D.2	D.3	S.1		S.2
1	Kepala sekolah	1			1								1			
2	Gr. Kelas	2	5	7	6		1			1		6		1		
3	Gr. PAI		1	1	1									1		
4	Gr. PA Khatolik		1	1	1									1		
5	Gr. PA Kristen		1	1		1								1		
6	Gr. Penjaskes	1		1	1											
7	Gr. B. Inggris		1	1			1				1			1		
8	Gr. Tari		1	1			1									
9	Gr. TPA		1	1			1		1							
10	T. Kebersihan	1		1				1	1							
11	Staf Administrasi	1		1				1				1				
12	Penj. Malam	1		1				1	1							
13	Pustakawan	~	~	~												
14	Satpam	~	~	~												
15	Gr. Komptr	~	~	~												

Para guru SD Pakem 3 (yang diregroup) menyatakan puas dengan regrouping karena mereka memperoleh situasi yang baru, yang sebenarnya tidak baru karena menurut mereka situasi sosio budaya dan budaya kerjanya tidak berbeda. Yang berbeda hanyalah terkait dengan kemampuan muridnya. Muridnya relatif lebih pintar daripada sekolah yang mereka tinggalkan, sekalipun mereka juga masih menghadapi beberapa murid yang pernah mereka

bimbing di sekolah dasar semula. Para guru di SD Pakem 1 menerima dengan senang hati. Sebagian besar dari mereka berasal dari lingkungan yang tidak berbeda. Lingkungan fisik juga sangat mendukung, karena yang semula berada di tengah sawah dan relatif jauh dari jalan raya, yaitu sekitar 750 meter dari jalan raya, namun di lingkungan SD Pakem 1 posisinya di tepi jalan raya sehingga sangat mudah terjangkau oleh transportasi, disamping itu jalannya lebih bagus. Kondisi ini sangat mendukung dalam proses pembelajaran utamanya ketika guru sedang membahas topik terkait dengan transportasi, perekonomian, pariwisata. SD Pakem 3 dekat dan berhadapan dengan SLB sehingga sering anak SLB sering lari-lari ke SD Pakem 3 sehingga mengganggu proses pembelajaran. Sementara SD Pakem 1 dekat dengan kantor desa, gedung Kantor Urusan Agama, Kantor Unit Pelaksana Teknis Daerah, dan dilalui jalur transportasi perdagangan dan pariwisata, sehingga dalam rangka memberikan contoh dan atau memberikan tugas kepada murid lebih mudah. Kegiatan antar jemput anak dan istri tidak mengganggu kegiatan rutin. Tugas mengantarkan anak sering dilakukan dengan cara menitipkan anaknya kepada teman satu sekolah atau lain sekolah yang dalam satu jalur. Namun untuk kegiatan ke sawah relatif terganggu. Hal ini disebabkan karena sebagian besar guru dari sekolah yang diregroup berasal dari desa sekitarnya yang pada dasarnya merupakan masyarakat petani. Kegiatan sosial, seperti menjadi pengurus paguyupan, korpri, BPD, RW atau RT, takyiah dan memeriahkan kegiatan pada hari raya juga tidak terganggu.

Dalam rangka pengembangan profesi, para guru dari sekolah dasar yang diregroup memperoleh kesempatan yang bagus. Di sekolah yang baru, mereka dekat dengan kantor UPTD, sehingga dengan mudah dapat memperoleh aset informasi dengan cepat dan tepat dan akurat. Informasi tentang berbagai bentuk pembinaan profesi bagi guru dan berbagai kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan dapat dengan mudah diperolehnya, baik dari segi teknologi maupun birokrasi.

2. Dampak Regrouping bagi murid

Bagi murid SD Pakem 3, murid yang bergabung, pada awalnya mereka merasa tidak atau setidaknya belum diterima oleh murid sekolah yang digabung. Perlu diketahui bahwa murid yang berasal dari SD Pakem 3 (SD yang diregroup) terdapat beberapa murid yang kemampuannya hampir dapat dikatakan ediot sehingga berdampak pada murid yang lain,

baik dalam dalam proses pembelajaran maupun dalam sosialisasi atau pergaulan. Dampak lebih lanjut ranking sekolah SD Pakem 1 menurun. Namun demikian dari berbagai bentuk pembinaan yang dilakukan guru sekolah yang digabung melalui sebuah proses pembinaan baik dalam bentuk teknis misalnya pembagian kelas yang disusun secara heterogin artinya setiap kelas mesti terdapat separuh murid dari SD Pakem 1 dan separuhnya lagi murid berasal dari SD Pakem 3 maupun secara edukatif melalui proses psikologis, mereka dapat diterima. Kondisi social budaya mereka yang relative homogin menjadi dasar kemudahan dalam sosialisasi mereka. Persoalan yang relatif agaknya menjadi halangan dalam sosialisasi adalah persoalan kemampuan murid sekolah asal, yang relative rata di bawah kemampuan sekolah yang digabung. Murid pada awalnya masih merasa rendah diri, karena sekolah dimana mereka menggabung berada setingkat lebih tinggi dari sekolah asal. Hasil wawancara menunjukkan bahwa murid sekolah yang digabung menerimanya dengan sepenuh hati walaupun pada awalnya menghadapi berbagai hambatan. Mereka merasa tercukupi oleh fasilitas koleksi, olah raga, faslitas kelas, dan tempat bermain

Yang perlu dicatat adalah waktu yang diperlukan untuk berangkat lebih lama dibandingkan dengan ketika sekolah di tempat semula. Dalam hal ini keberangkatan murid ke sekolah, ketika mereka di sekolah yang lama tidak perlu diantar orangtua. Mereka berangkat sendiri dan tidak memerlukan biaya tambahan transport. Setelah mereka masuk di sekolah yang baru diantar oleh orang tua atau sering dititipkan kepada anak tetangganya yang sekolahnya satu jalur perjalanan atau melewati sekolah baru (SD Pakem 1). Murid lama memberikan dorongan untuk dapat lebih berprestasi karena murid lama (SD Pakem 1) prestasinya lebih bagus maka murid baru (SD Pakem 3) berusaha untuk breprestasi juga. Ada pula murid yang pindah ke SD Kregan yang jaraknya 2-3 km. Mereka yang berpindah di sekolah ini jaraknya relatif jauh, sehingga memerlukan biaya transportasi yang bertambah. Prestasi rata-rata siswa disajikan pada table berikut.

Tabel 3. Rata-rata hasil ujian/UAN tiga tahun terakhir

No	Mata pelajaran	Tahun		
		2006/2007	2007/2008	2008/2009
1	Agama	8,2	7,76	7,73
2	PKn	7,64	7,38	7,27
3	B. Indonesia	7,77	8,03	7,62
4	Matematika	6,69	6,25	5,32
5	IPA	7,18	7,62	6,89
6	IPS	7,56	7,18	7,53
7	KTK	7,59	7,21	6,99
8	Penjas/OR	7,35	7,54	7,47
9	B. Jawa	7,94	6,94	7,46
10	B.Ingggris	7,15	7,38	6,91

3. Dampak biaya

Di sekolah baru dana SPP bertambah yang semula dari Rp. 1000, 00 menjadi Rp. 2.500.00. Uang jajan juga relatif bertambah, karena lingkungan sekolah baru sebagian besar terdiri dari kelas menengah ke atas. Sehingga terjadi rivalitas di antara mereka, dimana mereka dituntut untuk membawa bekal yang tidak terlalu jauh berbeda. Hal ini juga didukung oleh kondisi di mana di sekolah lama jauh dari keramaian sedang sekolah baru merupakan pusat keramaian, sehingga situasi yang bersifat kompetitif baik yang sehat maupun tidak sehat akan selalu bermunculan.

a. Murid SD yang digabung

Pada awalnya murid baru (dari sekolah yang menggabung) dianggap mengganggu dalam pembelajaran oleh murid lama. Namun demikian karena bapak/ibu guru memberikan pengarahan dan pengertian secara terus menerus akhirnya mereka menjadi teman yang menyenangkan pula. Tetapi ada sebagian yang tidak menyenangkan karena mereka merasa agak rendah diri. Ketika di kelas para siswa lama tidak merasa berjubel. Mereka duduknya diatur dengan cara murid baru dan lama diposisikan berselang. Murid lama tidak merasa fasilitasnya kurang, baik fasilitas di kelas, bermain, buku, dan olah raga. Murid baru \selalu dicampur dengan murid lama oleh guru, sehingga melalui proses tersebut mereka dapat berprestasi. Namun demikian bagi murid lama merasa terhambat karena harus mengikuti irama kemampuan murid dari SD Pakem 3.

1) Dampak bagi sekolah yang digabung

- a) Murid dari sekolah yang digabung memperoleh nomor induk di bawah nomor induk murid kelas satu. Secara teknis SD Pakem 1 melakukan konsultasi kepada Dinas Pendidikan untuk dapat menyusun nomor induk yang dapat diterima. Kondisi inilah yang saat dilakukan regrouping menjadi kendala teknis dan psikologis bagi para personil di SDF Pakem 1. Namun demikian kondisi ini tidak berlangsung lama karena dinas turun tangan untuk menyelesaikannya. Hal ini juga didukung oleh sikap guru SD Pakem yang dengan senang menerimanya. Hal ini disebabkan mereka sudah terbiasa dengan bekwirja tanpa pamrih, juga didukung oleh sikap kolegialitas dan rasa sosial mereka. Hal ini disebabkan sebagian besar guru SD Pakem juga berasal dari daerah sekitar di mana rasa sosial Hal ini disebabkan sebagian besar guru SD Pakem juga berasal dari daerah sekitar di mana rasa sosialeka sangat tinggi. Budaya kebersamaan di desa selalu menonjol.
- b) Penggantian buku lapor tidak dilakukan, tetapi hanya melanjutkan buku rapor yang lama, tetapi nomor induk dan wali kelas atau giuru kelas ganti. Hal ini dilakukan karena sekolah tidak ingin memberatkan murid lama (murid dari sekolah dasar yang bergabung). Penulisan buku induk ini juga dilakukan dengan cara konsultasi dengan Dinas Pendidikan. Hal ini dilakukan karena kebijakan regrouping tersebut belum didukung oleh sebuah kebijakan teknis
- c) Dalam penyusunan anggaran tidak berbeda, perubahan yang terjadi hanya terkait dengan jumlah murid. Mekanisme penyusunan anggaran tetap sama. Dana rutin terkait dengan gaji tetap sama, sedangkan untuk penerimaan dari dana BOS sesuai dengan jumlah murid yang ada di SD Pakem 1.
- d) Misi dan Visi sekolah juga tidak terjadi perubahan Visi SD Pakem 1 adalah menciptakan manusia yang cerdas, beriman dan taqwa serta disiplin. Untuk mencapai visi tersebut dirumuskan misi yang berupa pengembangan praksis pendidikan sekolah dasar yang berorientasi kecerdasan, keimanan dan ketaqwaan. serta keimanan.
- e) Pengurus Komite sekolah terjadi perubahan, sedangkan struktur komite sekolah tidak ada perubahan. Sebagian besar komite sekolah di sekolah yang lama sebagian mengundurkan diri, kemudian diganti oleh anggota komite sekolah yang lama. Dengan

demikian akan lebih memperkokoh keterwakilan anggota dan tokoh masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan di desa Pakem.

- f) Penambahan fasilitas bermain juga bertambah. Tambahan fasilitas ini disebabkan oleh karena adanya penambahan murid. Sementara itu kebijakan pemerintah berorientasi pada banyaknya jumlah murid.
- g) Fasilitas koleksi bertambah. Koleksi ini dapat untuk menambah koleksi sekolah SD Pakem 1 sehingga setiap murid dapat menggunakan koleksi tersebut. Namun demikian sekolah harus segera menambah ruangan untuk menempatkan koleksi.
- h) Personil yang diregroup. Mendukung pencapaian tujuan sekolah. Para guru baik dari guru yang diregroup maupun guru yang digabung memiliki komitmen terhadap pendidikan.
- i) Dalam pengelolaan personil terdapat persoalan kelebihan guru pada hal status mereka merupakan guru kelas. Oleh karena itu diperlukan paralisasi kelas. Untuk keperluan ini sekolah harus melakukan konsultasi dengan dinas pendidikan Sleman. Hal ini disebabkan belum adanya landasan hukum yang mengatur tentang paralisasi kelas sebagai dampak regrouping.
- j) Pada perspektif keberhasilan prestasi akademik telah terjadi perubahan yang signifikan, yaitu rentang nilai keberhasilan murid secara keseluruhan bertambah lebar sehingga reratanya menurun walaupun tidak signifikan. Hal ini disebabkan kemampuan murid yang berasal dari sekolah dasar yang diregroup rata-rata rendah. Bahkan ranking sekolah dasar yang diregroup menjadi menurun. Kondisi inilah yang menyebabkan masyarakat menjadi pertanyaan para wali murid. Namun demikian para personil sekolah selalu memberikan keyakinan bahwa badai akan berlalu, artinya ketika semua murid yang diregroup sudah dapat menyelesaikan pendidikannya di sekolah dasar tersebut maka sekolah akan kembali berjaya, dan ternyata dua tahun terakhir prestasi sekolah tersebut meningkat.
- k) Sekolah dasar Pakem 1 juga melakukan paralisasi kelas, Artinya, kelas dibagi menjadi 2 kelas. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi banyak murid dan yang lebih penting adalah agar terjadi proses sosialisasi pembelajaran dengan cepat yaitu dengan cara setiap terdiri dari murid yang berasal dari Pakem 3 dan SD Pakem 1. Cara ini dilakukan agar terjadi proses sosialisasi yang cepat dan positif, yaitu anak yang pintar dan kurang dari kedua sekolah tersebut terjadi sebuah proses pembelajaran. Diharapkan prestasi

mereka meningkat. Dalam pembagian kelas paralel ini juga unik, dimana pembagian kelas dilakukan dengan cara undian. Sebab jika yang dilakukan tidak menggunakan undian murid tidak mau menerimanya. Karena itu sekolah melakukan undian. Undian dilakukan dengan cara setiap kelas dari masing-masing sekolah dilakukan undian apakah seseorang masuk di kelas A atau B. Kemudian hasil undian dari kedua sekolah tersebut disatukan, dimana kelas A dari hasil undian SD Pakem 1 menjadi satu kelas dengan hasil undian kelas A dari SD Pakem, 3. Sekalipun demikian pada saat menempati kursi mereka tetap tidak mau bergabung yaitu mereka yang dari SD Pakem 1 menjadi satu meja, demikian pula murid SD Pakem 3. Melihat kondisi ini guru melakukan pemetaan tempat duduk, dimana setiap meja yang terdiri 2 kursi ditempati oleh seorang murid dari SD Pakem 1 dan seorang lagi dari SD Pakem 3. Paralisis kelas ini dilakukan dengan selalu melakukan konsultasi dengan dinas pendidikan.

2) Dampak terhadap Komite Sekolah

- a) Struktur Komite Sekolah tidak berubah, tetapi terjadi perubahan pengurus komite sekolah, di mana beberapa pengurus komite sekolah SD Pakem 1 mengundurkan diri dan diganti dengan wali dan atau tokoh dari sekolah lama.
- b) Visi dan misi tidak terjadi perubahan. Namun demikian setiap guru harus berusaha menyesuaikan diri dengan kemampuan murid baru. Hal ini disebabkan kemampuan murid baru dibawah kemampuan murid lama sehingga rentang kemampuan mereka menjadi lebih lebar.
- c) Terjadi perubahan iklim kerja dan cara kerja baru dimana berusaha untuk dapat meningkatkan prestasi. Perubahan iklim kerja baru berupa penyesuaian pola berpikir dan bekerja anggota lama dengan anggota baru. Komite sekolah sering diajak konsultasi oleh sekolah terkait dengan regrouping, misalnya tentang pembentukan kelas paralel, dan penerimaan guru honorer seni tari.

Berdasarkan data sebagaimana dipaparkan di atas ternyata kebijakan regrouping telah dapat dilakukan oleh pemerintah kabupaten Sleman melalui Dinas Pendidikan. Persoalan efisiensi yang merupakan tujuan regrouping memang dapat dipenuhi, namun persoalan visibilitas regrouping merupakan persoalan yang harus memperoleh perhatian serius. Persoalan tersebut terkait dengan belum adanya kebijakan tentang paralisis kelas, pengelolaan asset, dan ketidak seimbangan kemampuan murid sekolah lama dengan

sekolah baru sehingga justru akan menurunkan prestasi sekolah. Dengan kata lain efektivitas regrouping layak dipertanyakan. Sebagaimana diketahui bahwa sebuah implementasi kebijakan memiliki dampak yang diharapkan dan tidak diharapkan. Dampak yang diharapkan berupa digabungnya semua guru, murid, fasilitas dari SD Pakem 3 ke SD Pakem1. Tergabungnya kedua sekolah tersebut memberikan dampak efisiensi bagi pengelolaan, utamanya pengelolaan dana bagi dinas pendidikan. Namun bagi sekolah tidak memperoleh efisiensi.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Kebijakan regrouping belum didukung oleh kebijakan teknis operasional terkait dengan pengelolaan sarana dan prasarana dan pengelolaan kelas paralel.
2. Kebijakan regrouping di SD Pakem 1 memberikan dampak positif bagi efisiensi pendanaan sekolah, tetapi tidak efisien dalam hal pengelolaan aset.
3. Kebijakan regrouping di SD Pakem 1 mengakibatkan terjadinya penurunan ranking prestasi hasil belajar.

A. Saran.

1. Pelaksanaan regrouping harus didukung oleh aturan teknis yang terkait dengan berbagai persoalan yang terkait dengan manajemen sekolah.
2. Regrouping sebaiknya dilakukan antar sekolah yang kualitasnya relatif sama agar tidak mengganggu sekolah yang digabung.

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 FIP terhadap 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

Lampiran

Foto SD Pakem 1





Foto SD Pakem 3 Setelah Regrouping





Data siswa baru tiga tahun terakhir

No	Tahun	Sudah TK			BelumTK			Jumlah		
		L	P	J	L	P	J	L	P	J
1	2007/2008	16	17	33	~	~	~	16	17	33
2	2008/2009	8	14	22	1	~	1	9	14	23
3	2009/2010	14	12	26	~	1	1	14	13	27

Jumlah siswa menurut agama tiga tahun terakhir

No	Agama	Tahun 2007/2008							Tahun 2008/2009							Tahun 2009/2010						
		Kelas							Kelas							Kelas						
		1	2	3	4	5	6	J	1	2	3	4	5	6	J	1	2	3	4	5	6	J
1	Islam	33	36	39	36	36	36	216	18	38	36	37	37	35	201	27	20	36	36	38	36	193
2	Katholik	1	2	1	3	2	3	12	3	1	~	1	3	3	11	1	2	1	~	1	3	9
3	Kristen	1	4	~	1	~	1	7	2	1	4	~	1	~	8	~	2	1	4	~	1	8
4	Hindu	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~
5	Budha	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~	~
Jumlah		35	42	40	40	38	40	235	23	40	40	38	41	38	220	28	25	38	40	39	40	210

Siswa mengulang tiga tahun terakhir

No	Tahun	K1.1	K1.2	K1.3	K1.4	K1.5	K1.6	Jumlah
1	2007/2008	1	2	1	1	~	~	5
2	2008/2009	~	~	~	~	~	~	~
3	2009/2010	1	1	~	~	~	~	2

Data peserta ujian dan hasilnya tiga tahun terakhir

Tahun	Siswa K1.6			Peserta			Lulus			Ket
	L	P	J	L	P	J	L	P	J	
2006/2007	22	18	40	22	18	40	22	18	40	
2007/2008	22	18	40	22	18	40	22	18	40	
2008/2009	22	16	38	22	16	38	22	16	38	

Data rombongan belajar tiga tahun terakhir

Tahun	Tingkat I	Tingkat II	Tingkat III	Tingkat IV	Tingkat V	Tingkat VI	Jumlah
2007/2008	1	1	1	1	1	1	6
2008/2009	1	1	1	1	1	1	6
2009/2010	1	1	1	1	1	1	6

Sarana Prasarana

A. Mebeler

No	Nama barang	Jumlah	Kondisi		
			Baik	RR	RB
1	Meja siswa	148	120	20	8
2	Kursi siswa	245	220	40	5
3	Meja guru	14	10	4	~
4	Kursi guru	27	20	7	~
5	Papan tulis	14	14	~	~
6	Almari	16	3	10	3
7	Rak	6	~	6	~
8	Meja tamu	1	~	1	~
9	Pp. pengumuman	2	2	~	~

B. Gedung/ Ruang

No	Nama	Jumlah	Ukuran/luas m ²	Kondisi		
				Baik	RR	RB
1	Ruang kelas	6	56			6
2	R. KS	1	9		1	
3	Ruang guru	1	12		1	
4	Ruang tamu	1	9		1	
5	Laboratorium	1	56			1
6	Perpustakaan	1	8		1	
7	UKS	1	4		1	
8	Gudang	3	48			3
9	WC/KM	7	15	2	5	
10	Mushola	1	48	1		
11	Garasi	~	~			

C. Buku Perpustakaan (buku sumber pokok dan penunjang)

No	Judul buku	Jumlah		Kondisi		
		Judul	Eks	Baik	RR	RS
1	Agama	6	6	6		
2	PKn	6	221	221		
3	B. Indonesia	7	250	250		
4	Matematika	6	183	183		
5	IPA	5	185	185		
6	IPS	5	225	225		
7	KTK	3	3	3		
8	Kesehatan	~	17	17		
9	B. Jawa	6	6	6		
10	B. Inggris	~	~	~		
11	PKK	4	4	4		
12	Referensi	2007	2007	~	2007	
13	Kamus	2	2	2		

Alat Peraga Pembelajaran

No	Jenis>Nama alat	Jumlah	Kondisi			Keterangan
			Baik	RR	RB	
1	KIT IPA SEQIP	1	1			
2	Kotak IPA	8		8		
3	Globe	1		1		
4	Peta	2	2			
5	Mikroskop	2	2			
6	Tape Recorder	1	1			
7	VCD Player	1	1			
8	Komputer KBM	6	6			
9	Torso	2		2		
10	Kerangka	1		2		

Alat-alat Kantor

No	Nama alat	Jumlah	Kondisi			Keterangan
			Baik	RR	RB	
1	Komputer	1	1			
2	Mesin ketik manual	1		1		
3	Wireles	1				
4	Amplifier	1	2	1		
5	Horn spiker	1	2			

Pembiayaan

No.	Sumber Dana	Jumlah (Rp)	Keterangan
1	APBN/ Pem Pusat		
	1.1 BOS	83.370.000	
	1.2 INSENTIF GTT/PTT		
2	APBN Provinsi		
	2.1 UAN/UAS	1.200.000	
	2.2 Intensif GTT	2.400.000	
	2.3 Blok Grant		

3	APBD Kabupaten		
	3.1 Gaji PNS rutin	331.938.756	
	3.2 Intensif GTT/PTT	4.800.000	
	3.3 Pembinaan	3.249.000	
	3.4 Reward	2.705.000	
	3.5 BOSDA	14.070.000	
	3.6 UAN/UAS	1.200.000	
	444.932.756		

Beasiswa tahun 2009

No	Jenis beasiswa	Jumlah siswa	Jumlah dana bantuan	Keterangan
1	GNOTA	4	480.000	
2	Siswa prestasi	~	~	
3	Siswa miskin	8	2.880.000	
4	Retrieval	1	480.000	
5	BAZ	2	240.000	
6	BDE	2	1.220.000	