

Implementasi Kebijakan *Regrouping*
(Studi Kasus di SD Negeri Banjarsari 1 Kecamatan Trucuk Kabupaten Bojonegoro)

Tefany Gusti Ferina

Jurusan Manajemen Pendidikan Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Surabaya

e-mail: tefanygustiferina06@gmail.com

Dr. Sri Setyowati, M.Pd.

Jurusan Pendidikan Guru Usia Dini Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Surabaya

e-mail: trinilbrow@hotmail.com

Abstrak

Sebuah kebijakan yang telah ditetapkan oleh kepala daerah selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan, salah satunya adalah kebijakan pendidikan tentang penggabungan sekolah dasar/ *regrouping*. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis 1) proses implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1 Kecamatan Trucuk Kabupaten Bojonegoro; 2) analisis proses implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1; 3) faktor penghambat implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1; (4) upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Teknik yang digunakan dalam pengumpulan data dengan cara observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Teknik analisa data menggunakan triangulasi data dan *membercheck*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) proses implementasi kebijakan *regrouping* dijabarkan dalam tiga tahapan, yaitu tahap interpretasi, tahap pengorganisasian dan tahap aplikasi; 2) analisis proses implementasi kebijakan *regrouping* dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu, isi kebijakan dan lingkungan kebijakan; 3) hambatan dalam implementasi kebijakan *regrouping* berasal dari paguyuban kelas yang dinilai belum memahami tujuan dari implementasi kebijakan; 4) upaya untuk menghadapi hambatan adalah melakukan pemahaman kepada paguyuban kelas dalam bentuk sosialisasi.

Kata kunci: *kebijakan regrouping, implementasi kebijakan regrouping*

Abstract

Policies that have been officially decided by the head of local government will be always followed up by their implementations. One out of which is the implementation of elementary school regrouping. This study was intended to identify, describe, and analyze the following aspects: 1) the process of the implementation regrouping policy on State Elementary School 1 Banjarsari, Trucuk, Bojonegoro Regency; 2) the analysis of the process of implementation regrouping policy on State Elementary School 1 Banjarsari; 3) the obstructing factors in implementing the regrouping policy on State Elementary School 1 Banjarsari; and (4) the possible efforts to deal with the obstacles when implementing the regrouping policy on State Elementary School 1 Banjarsari.

Furthermore, this study employed qualitative approach descriptive data. Meanwhile, the techniques used for collecting the data were observation, in-depth interview, and documentation. Moreover, the data analysis was executed by using data triangulation and member-checking. Therefore, this study revealed that: 1) the process of the implementation regrouping policy was explored through three main stages; they were interpretation, organization and application.; 2) the analysis on the process of implementation regrouping policy was influenced by two major variables, which were content and context of policy; 3) the obstructing factors during the implementation regrouping policy referred to the students' parents that were united in a classroom organization that was viewed lack of understanding about the goals of the implementation policy; and 4) the efforts to deal with such obstructions could be by strengthening the understanding generated by the classroom organization in the form of well-prepared socialization.

Keywords: *regrouping policy, implementation regrouping policy*

PENDAHULUAN

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan tujuan pendidikan nasional yang juga menjadi tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Mencerdaskan kehidupan bangsa merupakan cita-cita luhur pendiri bangsa yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bahwa “Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, serta bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik”.

Sejatinya tujuan pendidikan nasional adalah memberikan hak kepada seluruh warga Negara Indonesia untuk mengenyam pendidikan secara layak tanpa membedakan gender, ras, suku, agama, etnis dan budaya. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 31 ayat (1) yang menyebutkan “setiap warga Negara berhak mendapatkan pendidikan”. Mengingat kondisi Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki beribu pulau sehingga memungkinkan kondisi setiap wilayah berbeda dalam arti kondisi geografis, ekonomi, sosial dan demografi juga berbeda-beda, oleh karena itu negara menjamin biaya pendidikan bagi seluruh warga Negara Indonesia dengan pasal 31 ayat (2) dan (4) Undang-Undang Dasar 1945.

Adanya peraturan perundangan tentang pendidikan Indonesia menjadi payung hukum penyelenggaraan pendidikan baik dalam skala nasional maupun regional. Adapun dalam skala regional, penyelenggaraan pendidikan telah didesentralisasikan sejak diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 20 Tahun 1999 dan kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sistem desentralisasi pendidikan merupakan pelimpahan wewenang sepenuhnya dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah untuk membuat perencanaan dan mengambil keputusannya sendiri dalam menyelesaikan permasalahan dibidang pendidikan dalam semua aspek, mulai dari aspek pembiayaan, sumber daya manusia dan kebijakan daerah, Halim (Hasbullah, 2006: 12). Kebijakan pendidikan di tingkat daerah tidak lepas dari peran kepala daerah sebagai aktor dalam pengambil keputusan sehingga dihasilkan sebuah kebijakan.

Pada prinsipnya sebuah kebijakan yang telah ditetapkan oleh kepala daerah selalu ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan. Pendapat ini didukung oleh Edwards III (Akib, 2010:2) yang menyatakan bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Sejatinya implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dengan hasil dari realisasi aktivitas pelaksanaan program yang dijalankan pemerintah sebagai wujud implementasi kebijakan.

Hal ini didukung oleh pandangan Grindle (Soetomo, 2007:47) yang menyatakan bahwa keberhasilan atau kegagalan proses implementasi keseluruhan dapat dievaluasi dengan mengukur atau membandingkan hasil akhir dari program tersebut dengan tujuan kebijakan. Van Meter dan Horn (Grindle, 1980:6) berpandangan sama dengan pandangan Grindle bahwa implementasi kebijakan memungkinkan terhubungnya jaringan kerja antara tujuan kebijakan dengan aktifitas pemerintahan dalam menjalankan program yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

Dalam tahap implementasi, kebijakan pendidikan tidak lepas dari kekuatan, seperti pendapat Lindbloom (Fowler, 2004:26) bahwa “*power and education policy cannot be separated because ‘the play of the power’ shapes the outcomes of the policy process*”. Kekuatan dan kebijakan pendidikan adalah hal yang tidak dapat dipisahkan karena permainan kekuatan membentuk hasil yang akan datang dari proses kebijakan. Tidak hanya kekuatan aktor pengambil kebijakan, akan tetapi aktor pelaksana kebijakan juga menentukan keberhasilan implementasi dalam kebijakan pendidikan.

Wujud desentralisasi dan otonomi daerah dalam rangka efektifitas dan efisiensi kelembagaan pengelolaan pendidikan di kabupaten Bojonegoro adalah dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Bupati Bojonegoro Nomor 188/326/KEP/412.11/2015 tentang perubahan atas Keputusan Bupati Bojonegoro Nomor 188/270/KEP/412.11/2015 tentang Penggabungan/ Penghapusan dan Pergantian Nama Sekolah Dasar Negeri di Kabupaten Bojonegoro guna meningkatkan efektifitas dan efisiensi kelembagaan dalam proses belajar mengacu pada tingkat sekolah dasar. Dalam hal ini ada 59 Sekolah Dasar Negeri di Kabupaten Bojonegoro yang menjadi target sasaran penggabungan/ penghapusan dan

pergantian nama sekolah dasar negeri menjadi 29 sekolah dasar negeri.

Kebijakan *regrouping*/ penggabungan sekolah dasar negeri telah ada sejak tahun 1900-an. Berdasarkan data dari media online (hmssoeharto.id) yang diakses pada 30 Januari 2016, awal mula dikeluarkannya kebijakan *regrouping*/ penggabungan sekolah dasar negeri sebagai salah satu kebijakan pendidikan di latarbelakangi dengan fenomena ledakan penduduk pada tahun 1973. Tahun 1973 dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 1973 tentang Program Bantuan Pembangunan Gedung SD.

Hal ini dikarenakan pada tahun 1973 terjadi ledakan penduduk akibat belum dicanangkannya program Keluarga Berencana (KB). Akibatnya jumlah anak usia sekolah dasar melebihi jumlah sekolah dasar di berbagai daerah sehingga menjadi tonggak awal dikeluarkannya kebijakan ini. Kebijakan pertama dilanjutkan dengan kebijakan kedua yaitu dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 1974 tentang program bantuan pembangunan sekolah dasar (tahap kedua), kebijakan lanjutan ini sebagai upaya tindak lanjut implementasi kebijakan pertama. Implementasi tahap pertama tahun anggaran 1974/1975 dilaksanakan pembangunan gedung SD Inpres adalah 6000 gedung dengan tiga ruang kelas. Pembangunan terbesar terjadi pada periode 1982/1983 dengan jumlah pembangunan 22.600 gedung baru SD Inpres, kemudian hingga periode 1993/1994 tercatat sekitar 150.000 unit SD Inpres telah dibangun.

Senada dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pendidikan, pemerintah juga mengupayakan peningkatan yang mengarah pada kesejahteraan masyarakat melalui program Keluarga Berencana (KB). Adapun tujuan program Keluarga Berencana (KB) adalah untuk menekan laju pertumbuhan penduduk, sehingga tidak terjadi ledakan penduduk seperti fenomena tahun 1973 yang mengakibatkan kurangnya sarana pendidikan yaitu sekolah dasar dan mengakibatkan di terbitkannya Instruksi Presiden tentang pengadaan gedung sekolah dasar sebagai wujud pemerataan aksesibilitas pendidikan. Efektifitas program Keluarga Berencana (KB) dapat terlihat sejak kurun 1990-an persentase penduduk di bawah usia 15 tahun terus menurun dan hal ini tidak lepas dari gencarnya sosialisasi program Keluarga Berencana (KB) sejak tahun 1970-an. Dilansir dari media online kabarmanjarmasin.com pada hari Sabtu 30 Januari 2016 menyebutkan bahwa Kepala BKKBN,

Prof dr.H.Fasli Jalal, PhD, SpGK dalam Seminar Internasional Mengoptimalkan Manfaat Bonus Demografi Untuk Kemajuan Bangsa dan Kesejahteraan Penduduk pada Kamis 22 Agustus 2013 mendukung efektifitas program Keluarga Berencana (KB) yang mengungkapkan “jika tahun 70an TFR 5,6 dan menurun menjadi 2,6 awal tahun 2000-an, inilah menyebabkan meningkatnya persentase usia muda sejak tahun 1990-an”.

Pengendalian laju pertumbuhan penduduk melalui keberhasilan program Keluarga Berencana (KB) mengakibatkan angka pertumbuhan penduduk menurun sehingga anak usia sekolah yaitu 7 – 12 tahun pun menurun drastis. Hal ini berimbas pada banyaknya Sekolah Dasar Inpres yang mengampung lebih sedikit murid, sehingga terjadi distribusi yang tidak seimbang antara tenaga pendidik dengan peserta didik. Pemerintah perlu menghitung ulang gedung sekolah dasar yang ada dengan jumlah peserta didik dan tenaga pendidik sehingga terjadi efisiensi anggaran pengelolaan sekolah, sehingga lahirlah kebijakan penggabungan atau peleburan sekolah.

Kebijakan penggabungan/ penghapusan/ pergantian nama sekolah dasar negeri di kabupaten Bojonegoro dilakukan di 15 kecamatan dengan masing-masing sekolah yang memiliki beberapa kriteria *regrouping*/ penggabungan. Sedangkan di kecamatan Trucuk terdapat 6 sekolah dasar negeri yang menjadi target sasaran penggabungan/ penghapusan dan pergantian nama sekolah dasar negeri menjadi 3 sekolah dasar negeri, diantaranya SDN Banjarsari 2 di gabung dengan SDN Banjarsari 1, SDN Tulungrejo 2 di gabung dengan SDN Tulungrejo 1, SDN Klaten 2 digabung dengan SDN Klaten 1.

Payung hukum adanya penggabungan/ *regrouping* sekolah telah diatur dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 060/U/2002 tentang Pedoman Pendirian Sekolah. Sebagaimana adanya payung hukum lahir dari adanya sebuah kebijakan, dan sebuah kebijakan lahir karena adanya sebuah masalah dibidang pendidikan.

Dari data penggabungan/ penghapusan dan pergantian nama sekolah dasar negeri, penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang implementasi kebijakan *regrouping* di kecamatan Trucuk khususnya di SD Negeri Banjarsari 2 yang digabung dengan SD Negeri Banjarsari 1 sejak 15 Oktober 2015. Alasan peneliti memilih SD Negeri Banjarsari 1 sebagai lokasi penelitian adalah SD Negeri Banjarsari 1 merupakan salah satu sekolah yang berhasil mengimplementasikan kebijakan

regropuping dengan asumsi pencapaian dua penghargaan awal tahun.

Hal ini menarik dikaji mengingat sekolah yang baru melalui proses *regropuping* ada penyesuaian-penyesuaian. Penyesuaian yang dimaksud tidak hanya berupa penyesuaian fisik dalam bentuk sarana prasarana, tenaga pendidik dan peserta didik. Melainkan juga penyesuaian non fisik, mulai dari visi misi dan tujuan sekolah, penyesuaian masing-masing budaya dan iklim kerja sekolah, serta penyesuaian struktur birokrasi dan pembagian wewenang. Akan tetapi SD Negeri Banjarsari 1 dalam kurun waktu 4 bulan berhasil mengakomodasi penyesuaian tersebut sehingga menghasilkan penghargaan di awal tahun 2016 sebagaimana diungkapkan oleh H. Muhaimin, S.Pd.I selaku kepala sekolah.

Alasan *regropuping* di SD Negeri Banjarsari 1 dilatarbelakangi oleh persyaratan pada pasal 24 Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 060/U/2002. Yang pertama penyelenggara sekolah tidak mampu menyelenggarakan kegiatan pembelajaran, dalam hal ini sebenarnya SD Negeri Banjarsari 1 dan SD Negeri Banjarsari 2 mampu untuk menyelenggarakan pembelajaran. Akan tetapi dinilai dair segi efiensi anggaran, tenaga pendidik dan sarana prasarana akan lebih efektif jika dilakukan *regrouping*.

Kedua, jumlah peserta didik tidak memenuhi persyaratan. Dalam hal ini SD Negeri Banjarsari 1 memiliki jumlah murid terbanyak daripada SDN Tulungrejo dan SDN Klaten. Jumlah murid SDN Banjarsari 2 sebelum di gabung adalah 105 murid, sedangkan jumlah murid SDN Banjarsari 1 adalah 207 murid, sehingga ketika telah digabung menjadi 312 murid. Sedangkan SDN Tulungrejo memiliki jumlah murid 187 setelah di gabung, dan SDN Klaten memiliki 123 murid setelah di gabung. Hal ini membuktikan bahwa keputusan orang tua untuk memilih sekolah dasar negeri banyak ditemukan di SDN Banjarsari 1 dan SDN Banjarsari 2. Sejalan dengan hal tersebut, keputusan orang tua dalam memilih sekolah dasar negeri berbanding lurus dengan mutu sekolah negeri terkait.

Ketiga, sekolah yang diintegrasikan harus sesuai jenjang dan jenisnya. Dalam hal ini SD Negeri Banjarsari 1 dan SD negeri Banjarsari 2 memiliki jenjang pendidikan yang sama, yaitu sekolah dasar. Sekolah dasar negeri dengan program rombongan belajar kelas 1 sampai dengan kelas 6.

Keempat, jarak antar sekolah yang diintegrasikan saling berdekatan atau berada dalam satu wilayah. Dalam hal ini letak SD Negeri Banjarsari 1 dan SD Negeri Banjarsari 2 berada dalam satu halaman. Sekolah negeri khususnya yang berada dalam satu halaman di khawatirkan terjadi benturan budaya dan konflik internal, selain tidak memenuhi standar sarana dan prasarana. *Regrouping* atau penggabungan sekolah yang berada dalam satu halaman, selain untuk memenuhi efektifitas dan efisiensi juga untuk mengantisipasi adanya berbagai benturan-benturan budaya.

Sekolah dalam satu halaman tentunya memiliki karakteristik dan budaya organisasi yang berbeda sehingga dikhawatirkan dapat menimbulkan terjadinya konflik baik secara budaya, organisasi, maupun secara fisik. Konflik secara budaya dapat terjadi akibat benturan-benturan sikap, perilaku, kebiasaan dan norma-norma yang dimiliki masing-masing sekolah. Konflik secara organisasi berakibat dapat memunculkan gesekan dan benturan antar sub sistem organisasi antar masing-masing sekolah. Sedangkan konflik fisik terjadi apabila konflik budaya dan konflik organisasi sudah tidak terelakkan. Hal ini didukung oleh pandangan Robbins (Wahyudi, 2011:24) yang mengungkapkan asumsi tradisional tentang konflik bahwa konflik berdampak negatif bagi keefektifan organisasi dan tugas seorang manajer adalah mencegah benturan konflik tersebut.

Adapun berbagai alasan mengenai diadakannya *regrouping*/ penggabungan/ penghapusan dan pergantian nama sekolah dasar negeri sejatinya adalah untuk efektifitas dan efisiensi kelembagaan dalam proses belajar mengajar pada tingkat sekolah dasar, seperti yang telah disebutkan dalam tujuan kebijakan. Harapan itu tentunya dapat terwujud seiring berjalannya waktu sebagai hasil dari tujuan kebijakan, seperti pendapat Van Meter dan Horn (Wibawa, 1994:15) bahwa implementasi adalah tindakan yang dilakukan pemerintah dan swasta sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Harapan pemerintah kabupaten Bojonegoro dalam efektifitas dan efisiensi lembaga pendidikan khususnya jenjang sekolah dasar nampaknya telah berhasil dalam waktu dekat. Hal ini sesuai dengan fakta empiris yang terdapat di SD Negeri Banjarsari 1 bahwa setelah dilakukan *regrouping*/ penggabungan, pada awal tahun 2016 SD Negeri Banjarsari 1 telah mendapat dua penghargaan tingkat kabupaten

seperti telah dijelaskan pada alasan kedua peneliti mengambil lokasi penelitian.

Kesuksesan SD Negeri Banjarsari 1 dalam pengelolaan sekolah menjadi bukti konsistensi sekolah dalam implementasi kebijakan *regrouping*. Kesuksesan SD Negeri Banjarsari 1 mengindikasikan bahwa UPT kecamatan Trucuk telah berhasil mengimplementasikan kebijakan *regrouping* di kecamatan Trucuk khususnya SD Negeri Banjarsari 1. Peneliti tertarik untuk meneliti proses implementasi kebijakan *regrouping* khususnya di SDN Banjarsari 1 sebagai sekolah favorit di kecamatan Trucuk.

Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dianalisis dari dua perspektif, yaitu perspektif proses dan perspektif hasil/ *outcome*/ evaluasi (Akib, 2010:7). Peneliti mempertimbangkan untuk tidak meneliti tentang evaluasi hasil implementasi karena pada dasarnya implementasi kebijakan yang dilaksanakan di SDN Banjarsari 1 baru dilaksanakan selama kurang lebih 4 bulan terhitung mulai tanggal 15 Oktober 2015, sehingga sangat tidak memungkinkan untuk meneliti kajian evaluasi implementasi karena belum ada *output* dan *outcome* yang dihasilkan. Sehingga peneliti tertarik untuk meneliti kajian implementasi kebijakan dari perspektif proses implementasi dan analisis proses implementasi kebijakan dengan menggunakan model implementasi kebijakan menurut Merilee S. Grindle.

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, peneliti mempertimbangkan dan memutuskan untuk mengambil judul penelitian Implementasi Kebijakan *Regrouping* di SDN Banjarsari 1 Kecamatan Trucuk Kabupaten Bojonegoro.

Fokus dari penelitian ini terbagi menjadi empat fokus, yaitu:

1. Proses pelaksanaan kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1 Kecamatan Trucuk Kabupaten Bojonegoro dengan tahap-tahap sebagai berikut:
 - a. Tahap Interpretasi
 - b. Tahap Pengorganisasian
 - c. Tahap Aplikasi
2. Analisis proses implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1 yang dirinci menjadi dua sub fokus, yakni:
 - a. Isi kebijakan
 - b. Lingkungan implementasi
3. Faktor penghambat implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1

4. Upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1

METODE

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah Kualitatif. Rancangan penelitian menggunakan studi kasus. Penelitian ini mengambil lokasi di SD Negeri Banjarsari 1 Kecamatan Trucuk Kabupaten Bojonegoro Jalan Tugu No. 34 Ds Banjarsari Kecamatan Trucuk, Kabupaten Bojonegoro. Teknik pengumpulan data yang digunakan yaitu menggunakan teknik wawancara, observasi, dan studi dokumentasi. Adapun beberapa informan yang diwawancarai yaitu Assisten III Administrasi Umum Sekda Kabupaten Bojonegoro, Kasi Kurikulum Dinas Pendidikan Kabupaten Bojonegoro, Kepala UPT Kecamatan Trucuk, Kepala SD Negeri Banjarsari 1, Mantan Kepala SD Negeri Banjarsari, Guru SD Negeri Banjarsari 1 dan Wali Murid. Wawancara dilakukan sesuai dengan fokus penelitian yaitu: (1) Proses pelaksanaan kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1 Kecamatan Trucuk Kabupaten Bojonegoro; (2) Analisis proses implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari; (3) Faktor penghambat implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1; (4) Upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1

Teknik analisis data yang digunakan adalah Reduksi data, penyajian data, dan verifikasi data. Menurut Sugiyono (2012:247) data yang diperoleh dari lapangan masih sangat kompleks sehingga diperlukan reduksi data agar memudahkan peneliti dalam mencari pola fokus penelitian. Menurut Sugiyono (2014:249) penyajian data yang sering digunakan dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Bagan, hubungan antar kategori, jaringan kegiatan kerja, *flow chart*, grafik, dan juga tabel yang digunakan untuk menyajikan data. Langkah ke tiga dalam analisis data kualitatif menurut Miles dan Huberman (Sugiyono, 2014:252) adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahapan pengumpulan data berikutnya.

Uji keabsahan data dalam penelitian ini menggunakan empat teknik sesuai dengan pendapat Sugiyono (2014:270) dalam pengujian keabsahan data, metode kualitatif menggunakan teknik-teknik meliputi *credibility* (validitas internal), *transferability* (validitas eksternal), *dependability* (reliabilitas), dan *confirmability* (obyektivitas).

HASIL DAN PEMBAHASAN

HASIL TEMUAN

1. Proses implementasi kebijakan *regrouping* bersifat sentralistik, yaitu dari lembaga tertinggi tingkat kabupaten diturunkan ke lembaga di bawahnya sampai pada lembaga yang menjadi kelompok sasaran. Mulai dari Pemerintah Kabupaten

Bojonegoro kemudian diturunkan ke Dinas Pendidikan, UPT dan tentunya lembaga Sekolah Dasar menjadi lebih spesifik. Proses implementasi kebijakan *regrouping* diawali dengan tahap perencanaan, pengorganisasian, sosialisasi, pelaksanaan lapangan serta pelaporan.

- a) Tahap interpretasi dalam kebijakan ini berawal dari peraturan pusat baik berupa undang-undang maupun permendiknas tentang penggabungan sekolah yang bertujuan untuk efektifitas dan efisiensi lembaga sekolah khususnya tingkat pendidikan dasar, kemudian diturunkan ke daerah dan dibentuklah SK Bupati atau SK Walikota, dalam hal ini SK Bupati Bojonegoro. Dari SK Bupati terbentuklah tim pelaksana kebijakan dan aturan dalam melaksanakan kebijakan itu sendiri.
 - b) Tahap pengorganisasian dalam implementasi kebijakan *regrouping* mengacu pada SK Bupati, dimana dalam SK Bupati tersebut telah terbentuk aturan-aturan yang digunakan sebagai pedoman dalam implementasi kebijakan dan juga pembentukan tim implementasi kebijakan. Meskipun pembentukan tim telah dibentuk dalam SK Bupati, tetapi untuk menjalankan itu semua perlu komunikasi yang terkondisikan dalam rapat dan musyawarah. Dengan adanya rapat, maka dalam bertindak telah terdapat rambu-rambu yang telah terorganisasikan.
 - c) Tahap aplikasi di SD Negeri Banjarsari 1 sendiri menekankan pada pentingnya kebersamaan dan komunikasi. Dalam implementasi kebijakan *regrouping* mengacu pada SOP dan dalam menjalankan kegiatan didasari dengan komunikasi efektif dan musyawarah mufakat.
2. Analisis proses implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of policy*).
- a) Isi kebijakan (*content of policy*) terdiri dari:
 - (1) Kepentingan kelompok sasaran yaitu SD Negeri Banjarsari 1 telah terpenuhi dalam implementasi kebijakan *regrouping*, hal mendasar yang menyebabkannya karena letak SD Negeri Banjarsari 1 dan SD Negeri Banjarsari 2 yang berada dalam satu halaman dan dikhawatirkan terjadi iklim persaingan. Hal-hal lain yang mendasari adalah jumlah murid SD Negeri Banjarsari 2 yang semakin tahun semakin sedikit, sehingga dilakukan penggabungan dengan tujuan efektifitas dan efisiensi.
 - (2) Tipe manfaat terkait dengan efektifitas dan efisiensi manajemen kelembagaan, dengan jumlah murid yang semakin besar maka penerimaan dana BOS juga semakin besar pula, sehingga memudahkan sekolah dalam melakukan berbagai kegiatan. Manfaat untuk tenaga pendidik adalah sertifikasi yang terselamatkan. Dari segi pembelajaran, tipe manfaat yang diterima terkait dengan

sarana pendukung aktifitas pembelajaran, seperti perangkat pembelajaran dan berkurangnya jumlah murid. Tentu saja dengan berkurangnya jumlah murid akibat dari kelas paralel meringankan beban kerja guru. Tipe manfaat lain yang dirasakan sebelum dan sesudah implementasi kebijakan juga terlihat dari kesanggupan sekolah dalam memenangkan lomba siswa berprestasi. Manfaat dari segi hubungan antar tenaga pendidik dan iklim kerja. Setelah adanya implementasi kebijakan *regrouping* diketahui bahwa jumlah staf tenaga pendidik dan kependidikan menjadi lebih banyak.

- (3) Perubahan yang dibawa oleh implementasi kebijakan *regrouping* ini telah memenuhi derajat perubahan yang diinginkan, baik perubahan fisik maupun non fisik. Perubahan secara fisik dan non fisik yang dirasakan setelah adanya implementasi kebijakan *regrouping* ini terlihat dalam segi pembelajaran, hubungan antar guru, sarpras dan pengelolaan dana BOS yang mengarah pada kondisi yang lebih baik tentunya. Perubahan secara fisik berupa penambahan sarpras akibat penggabungan 2 lembaga, adanya 1 pimpinan yang dulunya 2 pimpinan lembaga, proses pembelajaran menjadi lebih efektif, dana BOS menjadi bertambah seiring bertambahnya jumlah murid, minat orangtua tinggi, dan prestasi murid yang semakin tinggi. Perubahan secara non fisik terlihat dari beban kerja guru lebih ringan, iklim kerja menyenangkan, hubungan silaturahmi antar guru lebih luas, dan sertifikasi guru yang terselamatkan.
- (4) Dalam implementasi kebijakan *regrouping*, letak pengambilan keputusan mulai dari pimpinan daerah teratas yaitu Bupati sesuai dengan ketentuan yang ada, dalam arti dalam mengambil keputusan untuk pelimpahan wewenang kepada SKPD dibawahnya tentunya sesuai dengan ketentuan dan peraturan yang ada. Teknik pelaporan atas pertanggungjawaban yang diberikan terkait pengambilan keputusan bersifat desentralisasi. Lembaga paling kecil yaitu SD Negeri Banjarsari 1 melaporkan kepada UPT kecamatan Trucuk, selanjutnya dilaporkan lagi ke dinas pendidikan, dari dinas pendidikan berbagai laporan dijadikan satu paket dan dilaporkan di lembaga tertinggi daerah yaitu Pemkab Bojonegoro.
- (5) Pelaksana kebijakan *regrouping* melibatkan beberapa SKPD diantaranya pemkab kabupaten Bojonegoro, dinas pendidikan kabupaten Bojonegoro, BKD, BPKKD, Bappeda dan PU. Pelaksana kebijakan tentunya melibatkan pihak luar, dalam hal

ini SD Negeri Banjarsari 1 melibatkan komite dan peguyuban kelas sebagai pelaksana kebijakan.

- (6) Sumber daya keuangan dalam implementasi kebijakan *regrouping* tidak menggunakan dana sama sekali, dalam arti tidak ada dana yang dikucurkan baik dari pemkab maupun dinas pendidikan dalam implementasi kebijakan ini. Sosialisasi dan rapat khususnya yang diselenggarakan di lembaga sekolah sepenuhnya diserahkan kepada lembaga sekolah masing-masing. Dana yang dari lembaga yang dimaksud oleh Kepala SD Negeri Banjarsari 1 adalah dana untuk kepentingan sosialisasi dan rapat intern tim sekolah. Tentunya dana tersebut dianggarkan dari dana BOS yang telah dianggarkan dari RKAS. Sumber peralatan atau sarana prasarana yang digunakan dalam implementasi kebijakan *regrouping* adalah dengan menggabungkan semua sarana prasarana yang ada di 2 lembaga sehingga sarana prasarana yang ada terus bertambah sesuai dengan jumlah penduduk sekolah yang juga semakin bertambah. Hanya jika ada kelebihan sarana prasarana yang tidak terpakai maka itu dikembalikan lagi ke negara dengan ketentuan yang berlaku.

b) Lingkungan kebijakan (*context if policy*) terdiri dari:

- (1) Kepentingan aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan *regrouping* tidak ada kepentingan pribadi dari aktor implementer yang terselip di masing-masing aktor implementor kebijakan karena kembali pada regulasi yang ada. Kemudian untuk strategi dari setiap aktor yang terlibat tentunya juga mengikuti kekuasaan yang diberikan.
 - (2) Karakteristik SD Negeri Banjarsari 1 tidak terlalu berbeda dengan karakteristik SD Negeri Banjarsari 2 sehingga tidak terlalu menimbulkan masalah dan efek negative yang dikhawatirkan akan muncul setelah adanya implementasi kebijakan *regrouping*.
 - (3) Respon dan daya tanggap paguyuan kelas, komite dan staf tenaga pendidik dan kependidikan sendiri baik, karena sosialisasi jelas dan semua program jelas. Partisipasi warga sekolah dinyatakan dalam bentuk aktif dalam rapat. Peran kepala sekolah dalam mengkomunikasikan adanya implementasi kebijakan *regrouping* ini turut membantu suksesnya implementasi salah satunya adalah mendapat dukungan, respon baik dan partisipasi seluruh sub sistem dalam sekolah.
3. Hambatan dalam implementasi kebijakan *regrouping* dinilai tidak terlalu signifikan atau tidak terlalu ketara, berikut hambatan dalam

implementasi kebijakan *regrouping* yang menjadi temuan dalam penelitian:

- a) Hambatan dalam skala kecil yang muncul sebagian besar dari orangtua atau wali murid yang belum paham dengan maksud dan tujuan adanya implementasi kebijakan *regrouping*.
 - b) Hambatan secara skala besar dan jangka panjang dikhawatirkan dengan adanya implementasi kebijakan *regrouping* yang artinya sekolah dasar negeri yang memiliki kriteria dan memenuhi indikator digabungkan menjadi satu, sehingga bermunculan sekolah swasta yang menawarkan mutu pendidikan tinggi. Sehingga banyak orangtua yang lebih memilih sekolah swasta yang menawarkan mutu tinggi dibandingkan dengan sekolah negeri, akibatnya sekolah dasar negeri kembali kekurangan kuota murid yang menjadi titik awal kembali pada *regrouping*
4. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan *regrouping* adalah dengan:
- a) Bekerjasama dan berkoordinasi dengan dinas keagamaan untuk memperketat pendirian sekolah swasta dan melakukan peningkatan mutu kepada sekolah negeri khususnya pada guru dalam memperbaiki kualitas mengajar
 - b) Mengkomunikasikan permasalahan yang terjadi dalam musyawarah atau rapat.

PEMBAHASAN

1. Proses Implementasi Kebijakan *Regrouping*

Proses implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1 bersifat sentralistik, yaitu dari lembaga tertinggi tingkat kabupaten diturunkan ke lembaga di bawahnya sampai pada lembaga yang menjadi kelompok sasaran. Mulai dari Pemerintah Kabupaten Bojonegoro kemudian diturunkan ke Dinas Pendidikan, UPT dan tentunya lembaga Sekolah Dasar menjadi lebih spesifik. Proses implementasi kebijakan ini sejalan dengan pendapat dari Puezl dan Treib (Mutiarin dan Zaenudin, 2014:21) yang mengklasifikasikan tiga pendekatan studi implementasi kebijakan, salah satunya adalah *top-down models*. Model dari atas ke bawah atau sentralistik model penekanan utamanya pada dominasi kemampuan pengambil keputusan untuk menciptakan sebuah kebijakan yang memiliki tujuan secara tegas dan kontrol dalam tahap implementasi.

- a) Tahap interpretasi dalam kebijakan ini berawal dari peraturan pusat baik berupa undang-undang maupun permenkondas tentang penggabungan sekolah yang bertujuan untuk efektifitas dan efisiensi lembaga sekolah khususnya tingkat pendidikan dasar, kemudian diturunkan ke daerah dan dibentuklah SK Bupati atau SK Walikota, dalam hal ini SK Bupati Bojonegoro.

Dari SK Bupati terbentuklah tim pelaksana kebijakan dan aturan dalam melaksanakan kebijakan itu sendiri. Interpretasi kebijakan *regrouping* ini sejalan dengan pendapat Mazmanian dan Sabatier (Widodo, 2011:87) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan keputusan dasar yang telah melalui proses pengadministrasian, biasanya dalam bentuk undang-undang, perintah-perintah, keputusan-keputusan eksklusif yang penting atau keputusan badan peradilan. Sehingga dalam pelaksanaan keputusan dasar dapat menimbulkan dampak yang nyata pada sasaran kebijakan.

- b) Tahap pengorganisasian merupakan penetapan sub sistem dalam implementasi kebijakan, dimana dalam pengorganisasian telah diatur pada SK Bupati yang menjadi acuan dalam implementasi di lembaga di bawah naungannya. Pengorganisasian dalam implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1 ini sejalan dengan pendapat Grindle (1980:7) yang menyatakan bahwa proses implementasi kebijakan baru dapat dilakukan apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program telah disusun, dana telah disiapkan sehingga dalam pelaksanaan terjadi efektifitas dan efisiensi.
- c) Implementasi kebijakan merupakan proses panjang yang melibatkan rasional dan emosional yang teramat kompleks, bukan sekedar sangkut paut mekanisme penjabaran politik kedalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi (Wahab, 2012:125). Dalam tahap aplikasi di SD Negeri Banjarsari 1 sendiri menekankan pada pentingnya kebersamaan dan komunikasi, karena sejatinya komunikasi efektif dibutuhkan dalam segala kegiatan. Kebersamaan dan komunikasi efektif itulah yang menjadi rasional dan emosional dalam implementasi kebijakan. Hal ini juga dinyatakan oleh Rao (2006: 4) bahwa aplikasi implementasi kebijakan membutuhkan komunikasi dan peran aktif *stakeholders* yang dipusatkan pada kreatifitas dan keuletan untuk meningkatkan efektifitas.

2. Analisis Proses Implementasi Kebijakan *Regrouping*

a) Isi kebijakan

- (1) Kepentingan kelompok sasaran SD Negeri Banjarsari 1 telah terpenuhi dalam implementasi kebijakan *regrouping*, hal mendasar yang menyebabkannya karena letak SD Negeri Banjarsari 1 dan SD Negeri Banjarsari 2 yang berada dalam satu

halaman dan dikhawatirkan terjadi iklim persaingan. Hal-hal lain yang mendasari adalah jumlah murid SD Negeri Banjarsari 2 yang semakin tahun semakin sedikit, sehingga dilakukan penggabungan dengan tujuan efektifitas dan efisiensi. Kepentingan kelompok sasaran sejalan dengan pendapat Grindle (Subarsono, 2005: 95) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan adalah sejauh mana kepentingan kelompok sasaran (*target groups*) dapat termuat dalam rincian implementasi. Kepentingan-kepentingan kelompok sasaran dalam implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1 mempengaruhi proses implementasi kebijakan *regrouping* itu sendiri, seperti pernyataan (Subarsono, 2005: 94) bahwa dalam sebuah implementasi kebijakan, pasti melibatkan banyak kepentingan-kepentingan dan dalam hal ini sejauh mana kepentingan tersebut membawa dampak pada implementasi.

- (2) Adanya penggabungan/ penghapusan/ dan pergantian nama sekolah dasar negeri menurut Surat Keputusan Bupati Bojonegoro Nomor 188/326/KEP/412.11/2015 bertujuan meningkatkan efektifitas dan efisiensi kelembagaan dalam proses belajar mengacu pada tingkat sekolah dasar. Tujuan yang dilebur dalam tipe manfaat implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari tersebut sejalan dengan pendapat Grindle (Subarsono, 2005: 95) yang menyatakan bahwa tipe manfaat merupakan jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran (*target groups*). Manfaat pertama, terkait dengan efektifitas dan efisiensi manajemen kelembagaan, dengan jumlah murid yang semakin besar maka penerimaan dana BOS juga semakin besar pula, sehingga memudahkan sekolah dalam melakukan berbagai kegiatan. Manfaat kedua, terkait tenaga pendidik adalah sertifikasi yang terselamatkan. Manfaat ketiga dari segi pembelajaran, tipe manfaat yang diterima terkait dengan sarana pendukung aktifitas pembelajaran, tipe manfaat keempat yang dirasakan sebelum dan sesudah implementasi kebijakan juga terlihat dari kesanggupan sekolah dalam memenangkan lomba siswa berprestasi.

Manfaat kelima dari segi hubungan antar tenaga pendidik dan iklim kerja.

- (3) Perubahan secara fisik dan non fisik yang dirasakan setelah adanya implementasi kebijakan *regrouping* ini terlihat dalam segi pembelajaran, hubungan antar guru, sarpras dan pengelolaan dana BOS yang mengarah pada kondisi yang lebih baik tentunya. Perubahan secara fisik berupa penambahan sarpras akibat penggabungan 2 lembaga, adanya 1 pimpinan yang dulunya 2 pimpinan lembaga, proses pembelajaran menjadi lebih efektif, dana BOS menjadi bertambah seiring bertambahnya jumlah murid, minat orangtua tinggi, dan prestasi murid yang semakin tinggi. Perubahan secara non fisik terlihat dari beban kerja guru lebih ringan, iklim kerja menyenangkan, hubungan silaturahmi antar guru lebih luas, dan sertifikasi guru yang terselamatkan. Perubahan tersebut dinyatakan Grindle (Subarsono, 2005: 96) dalam pendapatnya bahwa derajat perubahan yang diinginkan berarti mengukur sejauh mana perubahan yang dirasakan oleh kelompok sasaran (*target groups*).
- (4) Implementasi kebijakan *regrouping*, letak pengambilan keputusan mulai dari pimpinan daerah teratas yaitu Bupati sesuai dengan ketentuan yang ada, dalam arti dalam mengambil keputusan untuk pelimpahan wewenang kepada SKPD dibawahnya. Pengambilan keputusan yang terpusat dalam implementasi kebijakan *regrouping* ini sejalan dengan pendapat Goggin (1990:20) bahwa implementasi atau pelaksanaan kebijakan berbanding lurus dengan proses kebijakan dimana proses implementasi kebijakan merupakan upaya sinergis berupa transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah. Letak pengambilan keputusan, semuanya telah tersistem dari atas atau tersentralisasi berdasarkan regulasi yang ada.
- (5) Pelaksana kebijakan *regrouping* melibatkan beberapa SKPD diantaranya pemkab kabupaten Bojonegoro, dinas pendidikan kabupaten Bojonegoro, BKD, BPKKD, Bappeda dan PU. Pelaksana kebijakan tentunya melibatkan pihak luar, dalam hal ini SD Negeri Banjarsari 1 melibatkan komite dan peguyuban kelas sebagai pelaksana kebijakan. Pelaksana kebijakan perlu memiliki peranan yang aktif dalam implementasi kebijakan *regrouping* sesuai dengan kecapakan bidangnya. Hal tersebut juga dinyatakan Grindle (Subarsono, 2005: 97) dalam pendapatnya bahwa implementasi kebijakan memerlukan

pelaksana kebijakan yang kompeten di bidangnya demi keberhasilan sebuah kebijakan, Hal tersebut senada dengan pernyataan Mayer (Walker dan Thissen, 2013:133) yang menyebutkan bahwa analisis implementasi kebijakan bukanlah hal yang bersifat terbatas yang menggerakkan perhitungan yang telah terindikasi dalam perhitungan rasional, tetapi lebih dari itu, analisis implementasi kebijakan perlu menggunakan metode argumentasi, memediasi, memfasilitasi, melibatkan partisipasi *stakeholders* dalam proses implementasi dan menstimulasi pembelajaran sosial.

- (6) Sumber daya dibedakan menjadi dua, yaitu sumber daya material dan sumber daya non material. Sumber daya keuangan dalam implementasi kebijakan *regrouping* tidak menggunakan dana sama sekali, dalam arti tidak ada dana yang dikururkan baik dari pemkab maupun dinas pendidikan dalam implementasi kebijakan ini. Dana yang dimaksud dengan nol dana adalah dana untuk kegiatan penggabungan itu sendiri, sedangkan untuk sosialisasi dan rapat khususnya yang diselenggarakan di lembaga sekolah sepenuhnya diserahkan kepada lembaga sekolah masing-masing. Pengelolaan dana dalam implementasi kebijakan *regrouping* dinyatakan dalam pendapat Grindle (Subarsono, 2005:97) yang menyebutkan bahwa sebuah implementasi kebijakan harus di dukung oleh sumber daya yang memadai.
 - b) Lingkungan kebijakan
 - (1) Kepentingan dan strategi aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1 tidak ada kepentingan pribadi dari aktor implementor yang terselip di masing-masing aktor implementor kebijakan karena kembali pada regulasi yang ada. Kemudian untuk strategi dari setiap aktor yang terlibat tentunya juga mengikuti kekuasaan yang diberikan. Kepentingan dan strategi aktor implementor kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1 diungkapkan dalam pendapat Grindle (Subarsono, 2005:98) bahwa kekuasaan dan kepentingan memegang pengaruh yang cukup penting dalam implementasi kebijakan, begitu juga strategi yang digunakan aktor yang terlibat guna suksesnya implementasi kebijakan.
 - (2) Karakteristik SD Negeri Banjarsari 1 tidak terlalu berbeda dengan karakteristik SD Negeri Banjarsari 2 sehingga tidak terlalu

menimbulkan masalah dan efek negative yang dikhawatirkan akan muncul setelah adanya implementasi kebijakan *regrouping*. Hal ini juga dinyatakan oleh Willmott (2003:40) yang menyatakan bahwa setiap organisasi mengira memiliki budaya yang unik yang berbeda dengan organisasi lain, yang dinamakan karakteristik. Karakteristik dari lembaga yang menjadi sasaran implementasi yaitu SD Negeri Banjarsari 1 sejalan dengan pendapat Grindle (Subarsono, 2005:98) yang menyatakan bahwa lingkungan dimana implementasi kebijakan dilakukan turut mempengaruhi keberhasilan kebijakan.

- (3) Respon paguyuan kelas, komite dan staf tenaga pendidik dan kependidikan sendiri baik, karena sosialisasi jelas dan semua program jelas. Partisipasi warga sekolah dinyatakan dalam bentuk aktif dalam rapat. Kepatuhan dan daya tanggap implementor kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1 diungkapkan Grindle (Subarsono, 2005:99) dalam pendapatnya yaitu implementasi kebijakan dirasa penting mengetahui kepatuhan dan responsivitas atau daya tanggap pelaksana dalam menanggapi kebijakan. Hal ini senada dengan pendapat Rao (2006:4) yang menyatakan bahwa pendidik harus yakin pada pembuat keputusan bahwa keputusan yang dihasilkan membawa dampak baik untuk pendidikan dan meningkatkan level pendidikan. Peran kepala sekolah dalam mengkomunikasikan adanya implementasi kebijakan *regrouping* ini turut membantu suksesnya implementasi salah satunya adalah mendapat dukungan, respon baik dan partisipasi seluruh sub sistem dalam sekolah

3. Hambatan dalam Implementasi Kebijakan *Regrouping*

Berikut hambatan dalam implementasi kebijakan *regrouping*, (1) hambatan dalam skala kecil yang muncul sebagian besar dari orangtua atau wali murid yang belum paham dengan maksud dan tujuan adanya implementasi kebijakan *regrouping*. Hal ini telah diungkapkan Fowler (2004: 273) bahwa "*change is hard and the status quo comfortable*". Fowler berusaha mengungkapkan bahwa perubahan itu sulit, dan *status quo* itu nyaman. Sehingga dimungkinkan dengan kenyamanan yang ditawarkan *status quo* membuat para implementor sulit untuk melakukan perubahan. Selain itu, Fowler (2004: 273) menyatakan "*implementers frequently*

do not understand what they are supposed to do" bahwa implementor seringkali tidak tahu apa yang seharusnya dilakukan; (2) hambatan secara skala besar dan jangka panjang dikhawatirkan dengan adanya implementasi kebijakan *regrouping* yang artinya sekolah dasar negeri yang memiliki kriteria dan memenuhi indikator digabungkan menjadi satu, sehingga bermunculan sekolah swasta yang menawarkan mutu pendidikan tinggi. Sehingga banyak orangtua yang lebih memilih sekolah swasta, akibatnya sekolah dasar negeri kembali kekurangan kuota murid yang menjadi titik awal kembali pada *regrouping*

4. Upaya Mengatasi Hambatan dalam Implementasi Kebijakan *Regrouping*

Upaya mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan *regrouping* adalah (1) bekerjasama dan berkoordinasi dengan dinas keagamaan untuk memperketat pendirian sekolah swasta dan melakukan peningkatan mutu kepada sekolah negeri khususnya pada guru dalam memperbaiki kualitas mengajar; (2) mengkomunikasikan permasalahan yang terjadi dalam musyawarah atau rapat. Kemudian dilakukan sosialisasi kembali untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi.

Upaya dalam mengatasi hambatan dalam implementasi kebijakan *regrouping* di SD Negeri Banjarsari 1 sejalan dengan pendapat Fowler (2004: 274) dalam penelitian generasi kedua yang menekankan bahwa untuk mengatasi hambatan dapat implementasi, tidak hanya mengikuti prosedur teknis dalam *standart operational procedure* (SOP).

PENUTUP

Simpulan

Secara garis besar proses implementasi kebijakan yang relatif lancar dan didukung oleh semua lapisan SKPD membuat implementasi kebijakan di SD Negeri Banjarsari 1 sukses melaksanakan implementasi. Kesuksesan tersebut juga didukung oleh peran kepala sekolah yang aktif menyatukan dua lembaga yang berada dalam satu halaman tersebut.

Dengan usaha kepala sekolah, staf tenaga pendidik dan kependidikan, komite dan paguyuban kelas berhasil menjadikan SD Negeri Banjarsari 1 menjadi sekolah favorit setelah adanya implementasi kebijakan *regrouping*.

1. Proses implementasi kebijakan *regrouping* dijabarkan kedalam tiga tahapan, yaitu:
 - a) Tahap interpretasi kebijakan *regrouping* berawal dari undang-undang dan peraturan pusat yang selanjutnya diturunkan menjadi SK Bupati.
 - b) Tahap pengorganisasian kebijakan *regrouping* dinyatakan dengan penetapan tim implementor yang mengacu pada SK Bupati.
 - c) Tahap aplikasi kebijakan *regrouping* menekankan pada kebersamaan dan komunikasi efektif.
2. Analisis proses implementasi kebijakan *regrouping* terbagi atas dua variabel besar, yaitu:
 - a) Isi kebijakan, yang meliputi:

- 1) Kepentingan kelompok sasaran yaitu SD Negeri Banjarsari 1 telah terpenuhi dalam implementasi kebijakan *regrouping*.
 - 2) Tipe manfaat yang diterima dari segi efektifitas dan efisiensi kelembagaan, tenaga pendidik dan kependidikan, pembelajaran, prestasi sekolah dan iklim kerja sekolah.
 - 3) Perubahan yang dibawa oleh implementasi kebijakan *regrouping* ini telah memenuhi, baik perubahan fisik maupun non fisik.
 - 4) Dalam implementasi kebijakan *regrouping*, letak pengambilan keputusan mulai dari pimpinan daerah teratas.
 - 5) Pelaksana kebijakan *regrouping* melibatkan beberapa SKPD.
 - 6) Sumber daya keuangan dalam implementasi kebijakan *regrouping* tidak menggunakan dana sama sekali
- b) Lingkungan kebijakan, yang meliputi:
- 1) Kepentingan aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan *regrouping* tidak ada kepentingan pribadi dari aktor implementer yang terselip di masing-masing aktor implementor kebijakan karena kembali pada regulasi yang ada.
 - 2) Karakteristik SD Negeri Banjarsari 1 tidak terlalu berbeda dengan karakteristik SD Negeri Banjarsari 2 sehingga tidak terlalu menimbulkan masalah dan efek negative.
 - 3) Respon dan daya tanggap SD Negeri Banjarsari 1 dalam menanggapi implementasi kebijakan ini cukup baik, dalam arti tidak ada penolakan dan semua ikut berpartisipasi.
3. Hambatan dalam implementasi kebijakan *regrouping* berasal dari orangtua yang timbul akibat ketidakpadahan akan implementasi kebijakan *regrouping* ini, dan kedua munculnya sekolah swasta baru akibat banyaknya sekolah negeri yang dibagungkan.
 4. Upaya yang dilakukan pertama dengan mengencarkan sosialisasi ke payuguban kelas dan komite, dan kedua adalah berkerjasama dengan SKPD terkait untuk memperketat perijinan pendirian sekolah swasta.

Saran

Saran yang dapat direkomendasikan berdasarkan temuan penelitian yaitu:

1. Komite sekolah dapat membantu dalam sosialisasi implementasi kebijakan *regrouping* kepada wali murid yang belum memahami tujuan dari implementasi kebijakan *regrouping* dalam rapat paguyuban kelas
2. Komite sekolah dan paguyuban kelas diikutsertakan secara aktif dalam proses implementasi kebijakan *regrouping*, baik dalam hal manajemen sekolah maupun manajemen peserta didik agar wali murid merasa lebih memiliki sekolah, sehingga tidak terjadi ketidaksetujuan akan kegiatan sekolah salah satunya tentang implementasi kebijakan *regrouping*.

3. Komite sekolah dan paguyuban kelas diikutsertakan dalam *follow up* implementasi kebijakan *regrouping*.
4. Kepala sekolah melakukan pelaporan dampak baik positif ataupun negative dan masalah yang mungkin timbul dari adanya implementasi kebijakan *regrouping* ke UPT Kecamatan Trucuk setiap bulan sehingga UPT dapat melakukan pengukuran untuk evaluasi kedepannya.
5. Tenaga pendidik dan kependidikan khususnya yang dari SD Negeri Banjarsari 2 ikut berbaur secara aktif dan berpartisipasi bersama kepala sekolah dalam kemajuan sekolah khususnya dalam hubungan antar guru.

DAFTAR PUSTAKA

- Akib, Haedar. 2010. *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana*. Jurnal Administrasi Publik Volume 1 No 1. Tahun 2010
- Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 1973 tentang Program Bantuan Pembangunan Sekolah Dasar
- Fowler, Frances G. 2004. *Policy Studies For Educational Leaders An Introduction Second Edition*. New Jersey: Merrill Prentice Hall
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press
- Goggin, Malcolm L et al. 1990. *Implementation Theory and Practice*. USA: Scott Foresmann and Company
- Hasbullah. 2006. *Otonomi Pendidikan: Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pendidikan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 060/U/2002 tentang Pedoman Pendirian Sekolah
- Mutiarin dan Zaenudin, 2014. *Manajemen Birokrasi dan Kebijakan Penelusuran Konsep dan Teori*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Rao, Digumarti Bhaskara. 2006. *Education For All*. Jurnal Ilmu Pendidikan. Volume 1 Tahun 2006
- Soetomo. Bungin, Burhan (ed). 2007. *Teori-Teori Sosial dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Prenada
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Administrasi: Dilengkapi Dengan Metode R&D*. Bandung: CV. Alfabeta

- Sugiyono. 2014. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Wahab, Solichin Abdul. 2012. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara
- Wahyudi. Akdon (ed). 2011. *Manajemen Konflik dalam Organisasi Pedoman Praktis Bagi Pemimpin Visioner*. Bandung: Alfabeta
- Walker, Warren. E. dan Thissen, Wil AH. 2013. *Public Policy Analysis New Development*. Jurnal Administrasi Publik. Volume 179 Tahun 2013
- Wibawa, Samodra. 1994. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Intermedia
- Willmott, Robert. 2003. *Education Policy and Realist Social Theory Primary Teachers, Child-centered Philosophy and the New Managerialism*. London and New York: Routledge.
- Widodo, Joko. 2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing
- _____. 2015. *SD Inpres Berbuah Avicena Awards 1*. Artikel. Online. www.hmsoeharto.id/2015/04/sd-inpres-berbuah-avicena-award1.html?m=1 di akses pada 30 Januari 2016