

EVALUASI KEBIJAKAN PENGGABUNGAN SEKOLAH DASAR NEGERI KOTA PEKALONGAN TAHUN 2013

Oleh:

Jihan Amalia Syahidah – 14010111130078

Mahasiswa Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro Semarang

Jalan Prof. H Soedarto, SH, Tembalang, Semarang. Kotak Pos 1269

Website : <http://www.fisip.undip.ac.id>/Email : fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

Based on the data about Elementary School in Pekalongan City was discovered some problems up until now been homework for the Government of Pekalongan City especially the problems of infrastructure and facilities, teachers, and equitable access to quality education. Because of those problems, the Government of Pekalongan City in 2013 made policies that aim to create Elementary school that is effective and efficient based on the decision of Pekalongan Mayor number 421.2 / 151/2013 about policies in combining elementary schools in Pekalongan city environment which is done in two ways: Combining Elementary school based on a pure region conducted in 40 schools that produced 16 State Elementary School and 16 principals and combining elementary school by one management conducted in 46 of state elementary schools and produced 23 principals and 46 elementary schools.

The approach used in this research is descriptive qualitative with data collection methods such as observation , documentation and interview. The research subjects were Office of Education, Youth and Sports (Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga) Pekalongan and all of the State Elementary School as the policies result combining a State Elementary School policies in Pekalongan with the unit of analysis of four elementary schools as a result of the combination by pure region and four elementary schools based on the result of combining the management of four different sub-districts.

The evaluation result of policies shows the difference between input that was given by a combination school based on management with combination school based on pure region. This difference makes a combination school by pure region is more effective and efficient, whereas the effectiveness combination school by management hasn't yet been reached maximum. Moreover, this policy is not participatory but top down that means there's no involvement of implementing policy in the policy formulation process.

This research recommend that the need of the re-assesment about combination school based on management because this policy has not been proved able to answer the the problems of education in Pekalongan City, meanwhile for the policy about combination school based on pure region was already good enough in realizing an effective and efficient education in Pekalongan City.

Key words : Effective and efficient, evaluation, Pekalongan City, Elementary school, Combining School

PENDAHULUAN

Proses evaluasi merupakan hal yang sangat vital dalam siklus hidup suatu kebijakan. Dalam evaluasi pada penelitian kualitatif evaluator mempelajari isu-isu, kasus-kasus atau kejadian-kejadian terpilih secara mendalam dan rinci. Selain itu dalam penelitian kualitatif pengumpulan data tidak dibatasi oleh kategori-kategori yang sudah ditentukan sebelumnya atas analisis menyokong ke dalam dan kerincian data kualitatif. Ralph Tyler mendefinisikan kaitan antara evaluasi dengan pendidikan, dimana dia berpendapat bahwa evaluasi kebijakan adalah proses yang menentukan sampai sejauh mana tujuan pendidikan dapat dicapai. Selain itu pendapat lain juga dikemukakan oleh Worten, Blaine R dan James R dalam Sanders 1987, bahwa evaluasi formal memegang peranan penting dalam pendidikan. Antara lain memberi informasi yang dipakai sebagai dasar untuk:

- a. Membuat kebijaksanaan dan keputusan
- b. Menilai hasil yang dicapai para pelajar
- c. Menilai kurikulum
- d. Memberi kepercayaan kepada sekolah
- e. Memonitor dana yang telah diberikan
- f. Memperbaiki materi dan program pendidikan

Didalam UU No 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional tercantum pengertian pendidikan. “pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya sehingga memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan oleh dirinya, masyarakat, bangsa dan negara”. Pendidikan terbagi dalam dua pengertian, yaitu pengertian luas dan pengertian sempit. Dalam pengertian luas pendidikan dipahami sebagai segala pengalaman belajar yang berlangsung dalam segala lingkungan hidup dan sepanjang hidup. Pendidikan adalah segala situasi hidup yang mempengaruhi kehidupan seseorang.¹ Pendidikan merupakan salah satu faktor terpenting untuk menentukan kemajuan suatu negara. Apabila kualitas pendidikan disuatu negara baik yang artinya angka putus sekolah rendah, buta huruf hampir tidak ada dan pendidikan sembilan tahun sudah berjalan dengan baik serta tidak adanya diskriminasi pendidikan maka negara tersebut akan menjadi negara yang memiliki generasi yang dapat membangun serta memajukan bangsa Tujuan pendidikan

¹Mudyahardjo Redja.2010. Filsafat Ilmu Pendidikan. Cet. Keenam., PT Remaja Rosdakarya,Bandung,62 hlm.

merupakan sesuatu yang ingin dicapai oleh kegiatan pendidikan. Tujuan pendidikan menurut jenisnya terbagi dalam beberapa jenis yaitu, tujuan nasional, institusional, kurikuler dan instruksional.² Dengan adanya pendidikan di Indonesia diharapkan terjadinya perubahan pada bangsa dan menjadikan Indonesia sebagai bangsa yang maju dan memiliki akhlak yang baik serta budi pekerti yang tinggi.

Pemerintah pusat mengalokasikan anggaran pendidikan pada tahun 2013 sebesar Rp 331,8 triliun, atau naik 6,7 persen dibandingkan anggaran pada APBN-P 2012.³ Peningkatan anggaran pendidikan diharapkan dapat meningkatkan kualitas pendidikan, memperluas jangkauan pemerataan pendidikan, mengurangi angka putus sekolah dan adanya pemerataan pendidikan terutama di daerah tertinggal serta tidak ada lagi diskriminasi dalam bidang pendidikan. Pendidikan dasar di Indonesia yang merupakan negara berkembang dirasa masih sangat memprihatinkan. Adanya suatu kebijakan wajib belajar sembilan tahun oleh pemerintah seakan hanya wacana belaka, meskipun pada kenyataannya pendidikan sembilan tahun merupakan pendidikan dasar yang nantinya akan mempunyai pengaruh besar bagi perkembangan masa depan seorang anak.

UU RI No 2 tahun 1989 menyatakan dasar dan wajib belajar pada pasal 14 ayat 1 bahwa “ warga negara yang berumur 6 tahun berhak mengikuti pendidikan dasar”, dan ayat 2 menyatakan bahwa “warga negara yang berumur 7 tahun berkewajiban mengikuti pendidikan dasar atau pendidikan yang setara sampai tamat.” Dalam pengertian setara ini termasuk juga Pendidikan Luar Biasa (PLB), pendidikan keagamaan dan atau pendidikan luar sekolah. Pendidikan dasar diselenggarakan untuk memberikan bekal dasar yang diperlukan untuk hidup dalam masyarakat berupa pengembangan sikap, pengetahuan dan keterampilan dasar.

Penyelenggaran pendidikan dasar salah satunya dilakukan di Sekolah Dasar (SD). Sekolah Dasar merupakan suatu jenjang paling dasar dalam pendidikan formal di Indonesia. Sekolah Dasar ditempuh dalam waktu 6 tahun, mulai dari kelas 1 sampai kelas 6.⁴ Sekolah Dasar terbagi menjadi dua yaitu Sekolah Dasar Negeri dimana pengelolanya adalah pihak pemerintah dan Sekolah Dasar Swasta dimana pengelolanya adalah pihak swasta.

² Suwarno Wiji.2009.Dasar-dasar Ilmu Pendidikan.Cet.ketiga., Ar-Ruzz Media,Jogjakarta, 33 hlm.

³Hindra Liau, 16 Agustus 2012, Anggaran Pendidikan 2013 Naik 6,7 Persen, <http://edukasi.kompas.com/read/2012/08/16/22334539/Anggaran.Pendidikan.2013.Naik.6.7.Persen.19.Oktober.2013>

⁴Wikipedia, 2 September 2013, Sekolah Dasar, http://id.wikipedia.org/wiki/Sekolah_dasar. 19 oktober 2013

Penyelenggaraan pendidikan di Sekolah Dasar dan MI dimaksudkan untuk menghasilkan lulusan yang memiliki dasar-dasar karakter, kecakapan, ketrampilan, dan pengetahuan yang memadai untuk mengembangkan potensi diri secara optimal sehingga memiliki ketahanan dan keberhasilan dalam pendidikan lanjutan, serta kehidupan yang selalu berubah sesuai dengan perkembangan jaman.

Pendidikan Sekolah Dasar di Kota Pekalongan dilaksanakan oleh pemerintah daerah Kota Pekalongan sebagai salah satu bentuk dari otonomi daerah namun tetap berada dalam pengawasan serta bimbingan dari pemerintah pusat. Sedangkan untuk dana pendidikan Kota Pekalongan diperoleh dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Pekalongan dan dana anggaran dari pemerintah pusat. Pada tahun 2013 Pemerintah Kota Pekalongan menganggarkan dana pendidikan mencapai 35,66 persen dari APBD yakni sekitar Rp 219,717 Milyar dari APBD Rp 638,974 Milyar.⁵ Namun dengan besarnya anggaran yang dikeluarkan tidak sebanding dengan mutu pendidikan Kota Pekalongan yang belum kunjung membaik. Masih terdapat banyak Sekolah Dasar yang belum bisa dikatakan layak, baik dari sarana dan prasarana serta infrastrukturnya, selain itu tenaga guru honorer di Kota Pekalongan masih banyak ditambah lagi dengan tingginya angka putus sekolah. Hal ini dikarenakan Kota Pekalongan yang merupakan kota kecil dengan mata pencaharian utama masyarakatnya sebagai pengrajin batik dari golongan sosial menengah kebawah menjadikan banyaknya anak usia Sekolah Dasar yang tidak dapat bersekolah karena tingginya biaya.

Dengan banyaknya jumlah Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan ditambah dengan adanya masalah-masalah pendidikan di Kota Pekalongan maka pemerintah Kota Pekalongan membuat kebijakan Penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan berdasarkan keputusan Wali Kota Pekalongan Nomor 421.2/151 Tahun 2013 dan berpedoman pada Peraturan pemerintah nomor 17 tahun 2010 tentang penyelenggaraan dan pengelolaan pendidikan. Kebijakan Penggabungan Sekolah Dasar Negeri diwujudkan dalam dua cara yaitu penyatuan kepala Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan pada penggabungan ini dilakukan dengan cara penggabungan manajemen dua sekolah yang berbeda menjadi satu manajemen. Maksudnya adalah dimana dua sekolah yang berbeda digabungkan menjadi satu manajemen dengan satu kepala sekolah (satu kepala sekolah mengepalai dua sekolah yang berbeda). Dan penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan dalam satu kawasan dimana sekolah-sekolah yang letaknya berdekatan atau satu kawasan kelurahan dan

⁵Kusnadi, 21 November 2013, Pemkot Kota Pekalongan Raih Penghargaan Ki Hajar Dewantara 2013, <http://infopublik.org/read/60353/pemkot-pekalongan-raih-anugrah-ki-hajar-2013.html>. 19 Februari 2014

mempunyai jumlah murid yang sedikit serta sarana dan prasarana yang kurang digabungkan menjadi satu sekolah baru dengan harapan adanya suatu perubahan yang mengarah pada sisi positif pada pendidikan di Sekolah Dasar negeri Kota Pekalongan.

Penggabungan Sekolah Dasar negeri dalam satu kawasan dilakukan pada 40 Sekolah Dasar negeri di empat kecamatan Kota Pekalongan yang menghasilkan 16 Sekolah Dasar Negeri hasil penggabungan. Sedangkan untuk penyatuan kepala Sekolah Dasar negeri Kota Pekalongan dilakukan pada 46 Sekolah Dasar negeri yang kemudian menghasilkan 46 sekolah dasar negeri dan 23 kepala hasil penggabungan dengan cara penyatuan kepala sekolah pada dua Sekolah Dasar negeri Kota Pekalongan.⁶ Penggabungan Sekolah Dasar Negeri ini bertujuan untuk memudahkan pengelolaan dan pengawasan pada Sekolah Dasar Negeri selain itu dengan adanya penggabungan Sekolah Dasar Negeri ini dapat meningkatkan prestasi pendidikan dasar Kota Pekalongan. Besar harapan dari pemerintah Kota Pekalongan bahwa dengan adanya kebijakan ini terjadi suatu efisiensi terhadap dana pendidikan pada Sekolah Dasar negeri Kota Pekalongan dan akan membawa pendidikan Kota Pekalongan khususnya pada tingkat Sekolah Dasar menjadi lebih baik.

Namun pada kenyataannya dalam proses implementasi kebijakan ini banyak terjadi konflik. Hal tersebut terlihat dari kurangnya kesiapan masing-masing sekolah terkait dengan penggabungan sekolah ini sehingga terjadi suatu kesenjangan antar Sekolah Dasar tersebut. Kepala Sekolah yang merupakan hal penting dalam kesuksesan implementasi kebijakan penggabungan ini juga masih mempunyai banyak kendala karena minimnya pengalaman. Selain itu tenaga pengajar juga menjadi hal yang harus diperhatikan dimana setelah dirumuskan bahkan diimplementasikan kebijakan ini banyak masalah yang timbul terkait dengan tenaga pengajar. Masalahnya adalah bagaimana pengajar di suatu Sekolah Dasar Negeri disatu padukan dengan Sekolah Dasar Negeri lain hal inilah yang kemudian mengakibatkan adanya suatu kecemburuan antar tenaga pengajar. Sarana dan prasarana yang tersedia untuk penggabungan Sekolah Dasar ini juga dirasa belum bisa dikatakan baik. Aktor perumus kebijakan juga tidak melibatkan pelaksana kegiatan dalam proses pembuatan kebijakan sehingga kebijakan ini dinilai sebagai salah satu kebijakan yang tidak bersifat partisipatif melainkan bersifat top down. Sehingga timbullah pertanyaan-pertanyaan seiring dengan diimplementasikannya kebijakan ini. Salah satunya adalah apakah dengan diimplementasikannya kebijakan ini akan merubah keadaan pendidikan di Kota Pekalongan

⁶Website Resmi Pemerintah Kota Pekalongan, 21 Februari 2013, Jelang Penggabungan 91 Kepala Sekolah Dasar Diseleksi, <http://118.96.135.107/berita/jelang-penggabungan-91-kepala-sd-diseleksi>. 19 Februari 2014.

atau kebijakan ini tidak berpengaruh dalam merubah keadaan pendidikan di Kota Pekalongan.

Berdasarkan penjabaran mengenai permasalahan diatas, maka diperlukan adanya evaluasi pada saat pelaksanaan kebijakan penggabungan Sekolah Dasar di Kota Pekalongan, karena kebijakan penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan ini terdapat banyak sekali masalah-masalah serta hambatan-hambatan yang kemudian timbul setelah kebijakan ini diimplementasikan. Hal ini sangat penting untuk dilakukan mengingat evaluasi pelaksanaan suatu kebijakan adalah salah satu cara untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu kebijakan. Selain itu, pemerintah selaku pembuat kebijakan, SD hasil penggabungan selaku subyek kebijakan dan aktor-aktor terkait diharapkan dapat memberikan peran serta aktif sehingga pada saat implementasi kebijakan ini dapat berjalan dengan lebih baik. Pengawasan dari pihak masyarakat dan Lembaga Swadaya Masyarakat juga sangat diperlukan untuk mendukung terciptanya suatu kebijakan publik yang baik dan *pro poor*.

Berangkat dari latar belakang permasalahan di atas, penulis tertarik untuk melakukan analisis tentang bagaimana proses evaluasi serta aktor yang terlibat pada keputusan Walikota Pekalongan Nomor 421.2/151 Tahun 2013 tentang **“Evaluasi Kebijakan Penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan Tahun 2013”**. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana proses evaluasi pada kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri Kota Pekalongan serta siapa saja aktor-aktor yang berperan dalam kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri Kota Pekalongan.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori kebijakan publik, teori evaluasi proses, teori penggabungan, teori aktor dalam perumusan kebijakan, dan teori pendekatan Top Down dan Bottom Up. Berdasarkan pada teori tersebut, penulis mencoba untuk menganalisis proses evaluasi kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri Kota Pekalongan Tahun 2013 apakah kebijakan tersebut sudah sesuai dengan tujuan awal kebijakan. Selain itu penulis juga menganalisis fakta kebijakan, hasil kebijakan, proses kebijakan dan analisis kebijakan. Dimana dalam pembahasan pada proses kebijakan di bahas pula mengenai input dan aktor yang terlibat sehingga dapat mengetahui keberhasilan pencapaian efektifitas dan efisiensi baik pada sekolah hasil dari penggabungan satu kawasan maupun sekolah hasil penggabungan manajemen. Sedangkan metode yang penulis gunakan adalah metode kualitatif dimana penulis melakukan penelitian berjalan sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Fakta Kebijakan Penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan

Setelah melalui serangkaian proses baik proses pemilihan dan pemindaian permasalahan, perumusan kebijakan, penyusunan kebijakan dan penetapan kebijakan maka pada bulan Juni tahun 2013 berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2008, PP No 17 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Pendidikan, Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 9 tahun 2009 Tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Pekalongan, maka kebijakan Nomor 421.2 / 151 tentang Penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan resmi diimplementasikan di lingkungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan. Implementasi kebijakan didukung penuh oleh seluruh elemen pendidikan di Kota Pekalongan dengan harapan akan perubahan pendidikan Kota Pekalongan ke arah yang lebih baik.

Penggabungan sekolah dasar negeri dilakukan dengan dua cara yaitu Penggabungan dengan menyatukan dua manajemen menjadi satu manajemen dengan cara satu kepala sekolah mengepalai dua sekolah yang berbeda. Penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan dalam satu kawasan dimana sekolah-sekolah yang letaknya berdekatan atau satu kawasan kelurahan dan mempunyai jumlah murid yang sedikit serta sarana dan prasarana yang kurang digabungkan menjadi satu sekolah baru dengan harapan adanya suatu perubahan yang mengarah pada sisi positif. Tujuan kebijakan penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan ini adalah untuk mewujudkan penyelenggaraan pendidikan Sekolah Dasar Negeri yang efektif, efisien dan berkualitas.

Kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri ini dilakukan pada empat kecamatan di Kota Pekalongan yaitu kecamatan Pekalongan Barat, kecamatan Pekalongan Utara, Kecamatan Pekalongan Selatan, Kecamatan Pekalongan Timur. Serta ada beberapa sekolah yang tidak digabung karena sekolah dasar tersebut merupakan Rintisan Sekolah Berstandar Internasional dan SD standar nasional. di Kota Pekalongan.

Kepala Sekolah yang dipilih harus yang memiliki pengalaman dan berwawasan luas. Hal inilah yang mendorong diadakannya tes seleksi kepala sekolah pada tahun 2013 yang bertujuan untuk memilih dan menentukan kepala sekolah yang berhak memimpin satu sekolah hasil dari kebijakan penggabungan ini. Ada tiga komponen penilaian lain yaitu

kinerja kepala sekolah dengan bobot nilai satu, dan Uji Kompetensi sebagai seorang guru dan kepala sekolah yang mempunyai bobot nilai dua. Sehingga total nilai adalah tiga per masing-masing kepala sekolah. Kemudian mereka yang lolos tes inilah yang akan dijadikan kepala sekolah untuk SD hasil kebijakan penggabungan dan mereka yang tidak lolos tes diturunkan menjadi tenaga pengajar.

Kesulitan terbesar dalam penggabungan satu kawasan ini adalah menyatukan pemikiran dan psikologis tenaga pengajar disuatu sekolah karena banyak dari tenaga pengajar yang memiliki ego tinggi sehingga rawan terjadinya konflik. Untuk menghindari hal tersebut maka dilakukan pembangunan di lingkungan sekolah dasar negeri hasil penggabungan satu kawasan seperti membongkar tembok antar sekolah yang menjadi sekat pembatas antar sekolah, membangun ruang guru menjadi satu ruangan agar tidak ada lagi guru yang merasa segan dan enggan untuk bergabung dan membangun infrastruktur tambahan untuk mendukung berjalannya kebijakan ini.

Untuk penggabungan berdasarkan manajemen yang perlu digaris bawahi adalah peran kepala sekolah. Dalam penggabungan ini yang memiliki andil besar adalah kepala sekolah karena kepala sekolah satu menjabat dua sekolah sekaligus. Jadi kepala sekolah yang dipilih adalah kepala sekolah yang mampu untuk menjalankan dua manajemen sekolah secara berdampingan tanpa mengesampingkan satu sekolah dari sekolah lainnya.

3.2. Kebijakan Penggabungan yang Berbeda

Hasil atau produk yang dihasilkan dari Keputusan Wali Kota Pekalongan Nomor 421.2 / 151 Tahun 2013 Tentang Penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan baik penggabungan berdasarkan murni satu kawasan adalah adanya pembuatan buku induk baru dan pembuatan administrasi baru. Artinya untuk sekolah yang diregroup murni satu kawasan maka administrasi sekolahnya benar-benar dibuat baru disesuaikan dengan sekolah baru hasil penggabungan. Dan untuk sekolah hasil penggabungan berdasarkan manajemen administrasi tetap namun penyelenggara manajemen berubah dengan adanya kepala sekolah yang baru oleh karena itu kepala sekolah membuat tim untuk merubah manajemen di sekolah. Selain itu untuk nomenklatur sekolah juga berubah karena adanya kebijakan ini. Disini sekolah tidak berperan sendiri karena dalam pelaksanaannya tetap di bantu oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga serta diawasi oleh pengawas sekolah.

Hasil lain dari kebijakan ini adalah adanya kewenangan kepala sekolah untuk mengatur manajemen dan pengambilan keputusan sekolah hasil penggabungan manajemen

dengan melihat latar belakang sekolah dan *culture* serta kondisi sekolah agar tidak ada ketimpangan dan deskriminasi serta menghindari adanya konflik.

Perbedaan antara penggabungan berdasarkan murni satu kawasan dengan penggabungan manajemen ialah bahwa sekolah dasar penggabungan berdasarkan murni satu kawasan memiliki sarana dan prasarana yang lebih baik dan tenaga guru yang terpenuhi karena dengan kebijakan penggabungan sekolah-sekolah dasar negeri tersebut menjadi satu kesatuan sekolah yang lebih kuat dan mempunyai input dan output yang baik sehingga kemudian sekolah tersebut dapat memperbaiki dirinya untuk kemudian bersaing dengan sekolah-sekolah dasar negeri lainnya. Pemerintah Kota Pekalongan juga memberikan bahan-bahan pendukung agar kebijakan ini dapat diimplementasikan secara maksimal oleh sekolah-sekolah dasar negeri hasil kebijakan penggabungan murni satu kawasan. Namun hal serupa tidak terjadi pada kebijakan penggabungan berdasarkan manajemen. Dalam penggabungan berdasarkan cara ini tidak banyak perubahan yang terjadi, karena poin utama dalam kebijakan ini hanyalah kepemimpinan kepala sekolah. Jadi yang berubah hanyalah kepala sekolah dimana dia harus mengepalai dua sekolah sekaligus. Kepala sekolah diwajibkan untuk mengelola sekolah dengan manajemen yang disesuaikan dengan kondisi sekolah, latar belakang sekolah dan *culture* sekolah. Untuk sarana dan prasarana sekolah masih tetap, dan kekurangan tenaga pengajar juga sudah dapat teratasi. Intinya adalah bahwa dalam penggabungan berdasarkan manajemen tidak ada perubahan hanya sosok pemimpin yang memimpin sekolah. Sehingga pemerataan dalam penggabungan berdasarkan manajemen perlu dikaji ulang terkait dengan keberhasilannya. Justru yang menjadi catatan adalah bahwa kepala sekolah yang merupakan pemeran utama diharuskan untuk memiliki kinerja dan komitmen yang tinggi untuk kemudian kebijakan ini dapat di implementasikan dengan baik sehingga sekolah-sekolah dasar negeri hasil penggabungan kebijakan berdasarkan manajemen ini dapat memiliki input dan output yang sama dengan sekolah dasar negeri hasil kebijakan penggabungan murni satu kawasan.

Hal lain yang perlu di cermati adalah adanya beberapa dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan. Dengan adanya kebijakan Walikota Pekalongan mengenai penggabungan sekolah dasar negeri di lingkungan kota Pekalongan tentu memberikan dampak bagi pihak yang terkena kebijakan atau bisa disebut dengan pelaksana kebijakan. Ada dampak yang kemudian muncul yang dilihat dari beberapa indikator seperti adanya perubahan dari tenaga pengajar dimana mereka harus menyesuaikan diri untuk menjadi bagian dari sekolah dasar baru hasil penggabungan. Hal ini akan juga berdampak pada kepala sekolah yang harus lebih ekstra dalam membagi waktu untuk

sekolahnya dan memberikan pengarahan kepada para pengajar agar tidak terjadi konflik internal di sekolah tersebut.

Selain adanya dampak yang diterima oleh pelaksana kegiatan penulis melihat bahwa dalam kebijakan ini terdapat beberapa dampak yang timbul sebagai konsekuensi diterapkannya kebijakan. Dampak tersebut meliputi dampak positif dan dampak negatif yang timbul berbarengan setelah diimplementasikannya kebijakan ini. Adapun Dampak positif menurut penulis adalah bahwa adanya kemajuan pendidikan di Kota Pekalongan karena dengan adanya kebijakan penggabungan sekolah ini pemerintah dapat melakukan perubahan melalui efektivitas dan efisiensi sekolah terutama pada bidang sarana dan prasarana yang selama ini menjadi masalah besar bagi pendidikan di Kota Pekalongan. Selain itu tenaga pengajar di suatu sekolah tidak kekurangan dan GTT atau guru olahraga tidak lagi bertindak sebagai walikelas dan digantikan oleh guru tetap.

Namun selain dampak positif tentu dibarengi dengan dampak negatif. Dari kebijakan ini penulis melihat bahwa dampak negatifnya adalah ketika sekolah yang ditunjuk oleh pembuat kebijakan sebagai sekolah yang akan di gabung maka hal-hal yang perlu dijadikan pertimbangan adalah letak sekolah, sarana dan prasarana serta kondisi sekolah maka sekolah tersebut memang layak untuk di gabung. Namun ketika dua sekolah yang sama-sama sudah memiliki manajemen, sumber daya dan prestasi yang baik digabung maka yang akan terjadi adalah kedua sekolah tersebut memiliki ego yang tinggi dan mempersulit kebijakan ini digabungkan. Masing-masing sekolah mempunyai keinginan dan ambisi untuk menang sendiri tanpa menyadari bahwa mereka telah menjadi satu sekolah, sehingga akibatnya akan terjadi banyak konflik di sekolah tersebut. Kepala sekolah yang menjadi pemimpin memiliki peran besar dalam kemajuan sekolah.

3.3 Proses Kebijakan

Dalam proses kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri Kota Pekalongan yang menjadi fokus adalah efektivitas dan efisiensi kebijakan yang merupakan tujuan utama dari Keputusan Wali Kota Pekalongan Nomor 421.2 / 151 Tahun 2013 Tentang Kebijakan Penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan. Efektivitas dan efisiensi ini kemudian dapat dilihat dari input yang didapatkan dan aktor yang terlibat dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan.

3.3.1. Input Kebijakan

Sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan Walikota Pekalongan Nomor 421.2 / 151 Tahun 2013 tentang kebijakan penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan Tahun 2013. Sumber daya adalah suatu potensi yang dimiliki oleh suatu materi atau unsur tertentu dalam kehidupan.⁷ Sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri ini sangat diperlukan. Pemerintah Kota Pekalongan memberikan berbagai macam sumber daya pendukung terutama dalam hal anggaran. Anggaran tersebut digunakan untuk pembangunan satu ruang guru bagi sekolah dasar hasil regrouping murni satu kawasan sehingga mempermudah kerjasama, koordinasi dan untuk memperlancar komunikasi antar guru. Selain membangun ruang guru hal yang dilakukan adalah dengan cara membangun sarana dan prasarana pendukung seperti pembuatan akses penghubung, menghilangkan pagar atau tembok skat dll agar penggabungan lebih terasa menyatu tanpa adanya penghalang antar sekolah dasar lagi.

Sumber daya manusia juga kemudian menjadi faktor yang perlu diperhatikan terkait dengan proses evaluasi sebuah kebijakan. Karena apabila sumber daya manusia yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan mempunyai banyak wawasan, informasi dan juga dapat menjadi *problem solving* yang tepat dalam artian tidak mencerminkan kepetingan para *policy maker* maka kebijakan yang dirumuskannya pun akan mencapai sempurna artinya kebijakan tersebut tepat sasaran begitupula sebaliknya. Apabila sumber daya manusia dalam pembuatan kebijakan tidak maksimal maka kebijakan yang dibuat akan mengalami kendala dalam proses pengimplementasiannya. Sumber daya manusia yang ikut terlibat dalam kebijakan Walikota Pekalongan Nomor 421.2 / 151 Tahun 2013 tentang Penggabungan Sekolah Dasar Negeri di Kota Pekalongan berjumlah cukup banyak. Komponen tersebut antara lain pejabat Pemerintahan Kota Pekalongan yang meliputi DPRD Kota Pekalongan, Sekertariat daerah, bagian hukum, staf ahli dan Walikota. Pakar pendidikan, Pengawas sekolah, Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Pekalongan dan Dinas-dinas yang terkait dengan kebijakan ini (Bappeda, Badan Kepegawaian Daerah dll). Pelaksana kegiatan meliputi kepala sekolah dan tenaga pengajar sekolah dasar hasil dari kebijakan penggabungan.

3.3.2. Aktor yang Berperan dalam Kebijakan Penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan

Dalam kebijakan Walikota Pekalongan Nomor 421.2 / 151 Tahun 2013 tentang Kebijakan Penggabungan Sekolah Dasar Negeri di Kota Pekalongan terdapat beberapa aktor

⁷ Wikipedia, 28 Januari 2015, Sumber Daya, http://id.wikipedia.org/wiki/Sumber_daya

resmi dan aktor tidak resmi yang terlibat baik dalam tahap perumusan, penyusunan dan pengesahan, implementasi dan evaluasi. Semua pihak terlibat dan bekerja sesuai dengan perannya.

Adapun pembagian tugas antara aktor tersebut dalam kebijakan penggabungan sekolah dasar adalah sebagai berikut:

a. Tahap Agenda Setting Kebijakan (Perumusan Kebijakan)

Dalam tahap perumusan kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri Kota Pekalongan ada beberapa aktor yang berperan, adapun aktor yang berperan adalah jajaran Dinas Pendidikan Kota Pekalongan. Dinas Pendidikan Kota Pekalongan merumuskan kebijakan berdasarkan perintah dari Walikota Pekalongan. Selain Dinas Pendidikan Pendidikan Pemuda dan Olahraga Dewan Pendidikan juga berperan sebagai pihak yang dimintai pendapat mengenai langkah kebijakan yang akan diambil untuk kebijakan ini agar kebijakan tidak salah fokus, DPRD sebagai badan legislatif bersama-sama dengan pihak eksekutif atau Walikota memegang peran yang cukup krusial di dalam perumusan kebijakan publik. Dalam proses penentuan kepala sekolah Badan Kepegawaian Daerah juga bertugas untuk mencatat kepala sekolah baru hasil kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri.

b. Tahap Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan ini ditunjukkan kepada sekolah-sekolah dasar negeri di Kota Pekalongan. Dalam tahap awal implementasi terjadi beberapa permasalahan sehingga Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Pekalongan selaku pihak yang mendampingi dan bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan melakukan monitoring untuk memastikan kebijakan ini dapat dijalankan dengan baik, pengawas sekolah juga berperan sebagai pihak yang melakukan monitoring kepada sekolah-sekolah hasil kebijakan penggabungan. Agar pertentangan yang terjadi tidak berubah menjadi konflik maka Dindikpora Kota Pekalongan bersama dengan Pengawas sekolah melakukan sosialisasi kepada sekolah-sekolahan.

Selain Dindikpora dan pengawas sekolah, Walikota, staf ahli dan dinas terkait juga berperan sebagai aktor yang mendukung dan pengontrol ketika kebijakan ini diimplementasikan. Kemudian untuk monitoring dan evaluasi (ME) kebijakan dilakukan oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Pekalongan dan dibantu dengan Pengawas sekolah.

Efektivitas dari kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri Kota Pekalongan tahun 2013 ini dapat dinilai dari hasil yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Bahwa pada tahapan awal pembuat kebijakan ingin menyelenggarakan kebijakan di Kota Pekalongan dengan cara seefektif mungkin baik dari sarana prasarana, tenaga pengajar, waktu dan tenaga

serta biaya pada tingkat sekolah dasar negeri. Ada perbedaan dalam hal pencapaian efektifitas pada sekolahan hasil penggabungan murni satu kawasan dan penggabungan berdasarkan manajemen. Penulis meneliti delapan sekolah dari empat kecamatan yang berbeda. Dimana pada sekolahan dasar penggabungan berdasarkan murni satu kawasan dapat mencapai efektifitasnya karna didukung dengan input dan aktor yang berperan di dalamnya. Sedangkan untuk kebijakan penggabungan berdasarkan manajemen efektifitasnya belum bisa tercapai karena adanya beban ganda yang diberikan kepada kepala sekolah menjadikan kepala sekolah justru memiliki kendala dalam membagi waktu untuk dua sekolahan tersebut.

Efisiensi. Hasil dari wawancara dan observasi dengan beberapa sekolahan yang diadakan unit analisis, baik sekolahan dasar negeri hasil kebijakan penggabungan murni satu kawasan dengan sekolahan dasar negeri hasil penggabungan manajemen maka penulis menyimpulkan dalam hal efisiensi kebijakan ini dirasa sudah cukup tercapai. Adapun tujuan awal dari pembuat kebijakan adalah terciptanya efisiensi dalam beberapa hal, yaitu:

- a. Infrastruktur sarana dan prasarana
- b. Tenaga Pengajar dan kepala sekolah
- c. Dana anggaran untuk tenaga pengajar dan kepala sekolah.

Adanya perbedaan yang cukup mendasar mengenai efektivitas dan efisiensi yang dicapai. Dimana pada sekolah dasar negeri hasil kebijakan penggabungan murni satu kawasan yang didukung dengan input dari pemerintah yang memadai ditambah dengan peran aktor yang terlibat dalam perumusan dan pelaksana kebijakan dan adanya kemauan dari internal sekolah maka kebijakan penggabungan berdasarkan murni satu kawasan dapat mencapai efektivitas dan efisiensi sekolah sehingga sekolah berubah menjadi sekolah dasar negeri yang lebih baik dibandingkan dengan sebelumnya. Ini artinya bahwa tujuan pemerintah yaitu untuk efektivitas dan efisiensi dalam kebijakan penggabungan berdasarkan murni satu kawasan dapat tercapai. Sedangkan untuk kebijakan penggabungan berdasarkan manajemen dengan tidak adanya input yang diberikan, maka tidak adanya perubahan, dimana perubahan hanya terletak pada sosok pemimpin maka untuk efektivitas belum dapat tercapai dengan baik karena ketika satu kepala sekolah diharuskan mengepalai dua sekolahan sekaligus yang terjadi justru adanya kesulitan yang timbul dan adanya ketidakfokusan kepala sekolah dalam hal pengelolaan. Namun untuk efisiensi dirasa sudah cukup baik karena ketika dua sekolah dikepalai satu kepala sekolah maka anggaran pendidikan untuk tunjangan kepala

sekolah dapat berkurang pada APBD Kota Pekalongan dan dapat dialihfungsikan untuk kebutuhan pendidikan lain.

3.4. Analisis Kebijakan

Kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri Kota Pekalongan yang dikeluarkan oleh Walikota Pekalongan muncul sebagai akibat banyaknya permasalahan pendidikan di Kota Pekalongan yang tak kunjung menemukan jalan keluar penyelesaiannya. Mutu pendidikan di Kota Pekalongan belum kunjung membaik, hal ini disebabkan oleh berbagai permasalahan. Adapun permasalahan pendidikan di Kota Pekalongan dapat dibagi menjadi dua yaitu permasalahan yang diakibatkan oleh faktor internal seperti sarana dan prasarana serta infrastruktur sekolah yang belum memadai, tenaga pengajar yang kurang dan daya saing siswa SD negeri Kota Pekalongan yang masih terbilang rendah.

3.4.1. Latar Belakang Terbentuknya Kebijakan

Kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri Kota Pekalongan ini didasarkan pada beberapa latar belakang. Adapun latar belakang tersebut adalah:

- a. Luas Pekalongan hanya 45,25 Km² dan terjauh dari utara ke selatan kurang lebih hanya 9 km². Memiliki hanya 47 kelurahan dan 4 kecamatan dengan jumlah SD Negeri pada tahun 2012-2013 sebanyak 97 SD Negeri dan 26 SD swasta.
- b. Pemenuhan standar nasional pendidikan untuk bidang sarana dan prasarana. Sarana dan Prasarana pendidikan yang ada di Kota Pekalongan terutama untuk jenjang Sekolah Dasar dirasa masih jauh dari kata cukup.
- c. Adanya moratorium pemerintah yang tidak akan mengangkat PNS dari tahun 2010-2014. Setelah dilakukan penggabungan atau regrouping maka akan terjadi pemangkasan pegawai negeri.
- d. Banyaknya guru yang pensiun dan adanya kebutuhan tenaga guru SD yang belum terpenuhi. Dengan banyaknya guru yang pensiun dan tidak diimbangi dengan tenaga guru yang ada maka menyebabkan adanya kebutuhan tenaga guru SD yang kurang terpenuhi.
- e. Adanya ketetapan dari Dapodik bahwa satu kelas atau satu Rombel (Rombongan Belajar) pada sekolah dasar harus memiliki jumlah murid maksimal 36 dan adanya

ketentuan pada kurikulum 2013 untuk syarat sertifikasi guru bahwa guru harus mengajar minimal satu kelas 20 anak.

Seperti diketahui bahwa dalam kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri Kota Pekalongan ini yang memiliki permasalahan lebih banyak adalah kebijakan penggabungan berdasarkan penggabungan manajemen. Bahwa dalam penggabungan berdasarkan manajemen ini mempunyai berbagai permasalahan yang kemudian timbul. Permasalahan paling mendasar adalah bahwa kebijakan ini bertentangan dengan kebijakan pusat yang mengharuskan satu kepala sekolah hanya mengepalai satu sekolah dan tidak boleh lebih. Ketika pengimputan data pada server pemerintah pusat maka yang terjadi adalah satu nama kepala sekolah hanya untuk satu sekolah yang artinya ketika dua sekolah memasukkan data kepala sekolah sama maka sistem akan menolak dan data tidak dapat di input. Hal lain dari kebijakan berdasarkan penggabungan manajemen adalah bahwa kepala sekolah diperbolehkan untuk mengangkat kepala sekolah dalam melaksanakan tugasnya ketika dia sedang berada di luar. Namun apakah wakil kepala sekolah yang diangkat tersebut kemudian dapat menjadi tangan kanan kepala sekolah dan mengurus urusan sekolah ketika kepala sekolah tidak berada ditempat. Keberadaan wakil kepala sekolah dirasa juga belum mampu untuk menggantikan posisi kepala sekolah karena wakil kepala sekolah hanya berperan sebagai pemeran pendamping. Ketika pemeran utama tidak berada dalam sekolah tersebut maka yang terjadi adalah adanya penurunan kinerja dan semangat para tenaga pengajar dan bahkan sekolah tidak terkontrol karena peran pemimpin di sekolah dasar tersebut kurang. Dengan pengangkatan kepala sekolah memang dirasa cukup membantu dalam proses menjalankan kebijakan penggabungan namun belum merupakan jawaban atas permasalahan pengelolaan manajemen kebijakan penggabungan berdasarkan manajemen.

Dalam kebijakan yang dikeluarkan oleh Walikota Pekalongan Nomor 421.2 / 151 Tahun 2013 tentang Kebijakan Penggabungan Sekolah Dasar Negeri terdapat hal yang perlu dicermati yaitu kebijakan ini adalah kebijakan yang bersifat top down artinya kebijakan ini hanya dibuat oleh pembuat kebijakan tanpa adanya pelibatan pelaksana kebijakan. ketika kebijakan ini bersifat top down maka pelaksana kebijakan terkesan sebagai pihak yang di haruskan untuk melaksanakan kebijakan tanpa pernah di mintai pendapat apakah mereka sanggup untuk melaksanakan kebijakan ini atau tidak. Hal tersebut yang kemudian menjadikan timbul berbagai kesulitan dari pelaksana kebijakan karena mereka belum berpengalaman sehingga mereka terkesan kaget dalam mengimplementasikan kebijakan ini.

Pelaksana kebijakan tidak ada pilihan lain selain tunduk terhadap kebijakan yang telah dibuat oleh Walikota Pekalongan.

Pada awalnya kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri Kota Pekalongan hanyalah kebijakan penggabungan berdasarkan murni satu kawasan karena melihat banyak jumlah sekolah di Kota Pekalongan. Sekolah tersebut terletak di satu kawasan dan memiliki jumlah murid yang sedikit serta sarana dan prasarana tidak memadai sehingga dirumuskan kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri ini. Jika dilihat hal ini merupakan hal yang sangat lumrah karena banyak daerah lain di Indonesia yang melakukan hal yang sama yaitu penggabungan sekolah dasar negeri karena dirasa dampaknya akan mengarah pada segi positif. Namun ketika kebijakan ini di selesai di rumuskan dan kemudian akan disusun oleh Walikota ternyata ada kekurangan yang masih terjadi. Walikota Pekalongan menghendaki adanya pemangkasan kepala sekolah lebih banyak sehingga timbullah alternatif lain yaitu bahwa dalam kebijakan penggabungan sekolah dasar ini tidak hanya penggabungan berdasarkan satu wilayah kecamatan namun juga dengan cara penggabungan berdasarkan manajemen. Kebijakan berdasarkan manajemen ini dilakukan untuk menekan jumlah kepala sekolah pada sekolah dasar negeri Kota Pekalongan. Alternatif kebijakan ini dipilih oleh Walikota dengan mempertimbangkan banyak hal termasuk permasalahan tunjangan kepala sekolah. Pada akhirnya kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri di Kota Pekalongan meliputi dua hal yaitu penggabungan berdasarkan murni satu kawasan dan penggabungan berdasarkan manajemen.

Dari sinilah penulis mengambil kesimpulan bahwa dalam kebijakan penggabungan sekolah dasar Kota Pekalongan yang dikeluarkan oleh Walikota Pekalongan dimana terbagi menjadi dua yaitu kebijakan berdasarkan murni satu kawasan dan berdasarkan manajemen terjadi perbedaan yang mendasar. Dimana pada kebijakan penggabungan berdasarkan murni satu kawasan dalam pencapaian efektifitas dan efisiensi kebijakan sudah dapat dikatakan berhasil karena baik input, aktor maupun faktor pendukungnya telah terpenuhi sehingga dalam implementasi kebijakan tidak mengalami kesulitan yang berarti. Berbeda dengan kebijakan penggabungan berdasarkan manajemen yang memiliki banyak kendala dalam menuju efektifitas dan efisiensinya. Oleh karena itu diperlukan adanya pengkajian ulang terhadap kebijakan penggabungan berdasarkan manajemen. Apakah kebijakan tersebut akan dilanjutkan atau tidak. Ketika iya maka bagaimana solusi yang akan diberikan oleh pembuat kebijakan terkait dengan kesulitan yang terjadi pada kepala sekolahnya. Apakah sekolah penggabungan berdasarkan manajemen ini akan di gabungkan berdasarkan murni satu

kawasan dengan memindahkan lokasi salah satu sekolah atau akan dihapuskan sehingga satu kepala sekolah hanya mengepalai satu sekolah. Karena seperti di ketahui bahwa kebijakan penggabungan berdasarkan manajer ini juga bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Inilah pekerjaan rumah besar yang harus diselesaikan oleh pemerintah Kota Pekalongan dan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kota Pekalongan sehingga penggabungan berdasarkan manajemen tidak terkesan sebagai penggabungan yang hanya bertujuan untuk menekan anggaran dan jumlah kepala sekolah namun tidak memberikan dampak positif bagi perubahan sekolah dasar negeri di Kota Pekalongan.

KESIMPULAN

Kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri di Kota Pekalongan yang merupakan keputusan Wali Kota Pekalongan Nomor 421.2 / 151 Tahun 2013 berhasil mengurangi jumlah sekolah dasar negeri yang semula berjumlah 97 sekolah dasar negeri dan 97 kepala sekolah menjadi 73 sekolah dasar dan 50 kepala sekolah. Penggabungan dalam kebijakan ini dilakukan dengan dua cara yaitu penggabungan berdasarkan murni satu kawasan / wilayah yang dilakukan pada 40 sekolah dasar negeri dan menghasilkan 16 Sekolah dasar negeri dengan 16 kepala sekolah dan penggabungan dengan cara penyatuan manajemen yang dilakukan pada 46 sekolah dasar negeri dan menghasilkan 23 kepala sekolah dan 46 sekolah dasar negeri serta terdapat 11 SD yang tidak digabung karena kriteria inklusi, Rintisan Sekolah Berstandar Internasional (RSBI), dan Sekolah nasional. Berdasarkan dari hasil analisis terhadap kondisi yang ditemui dalam penelitian tentang Kebijakan Penggabungan Sekolah Dasar Negeri Kota Pekalongan Tahun 2013 maka penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan penggabungan sekolah dasar bersifat meluas, dimana pada awalnya kebijakan ini hanya akan menggabungkan sekolah dasar negeri berdasarkan satu kawasan namun pada akhirnya ditambahkan penggabungan sekolah dasar negeri berdasarkan manajemen. Hal ini dilakukan karena adanya keinginan Walikota untuk memangkas jumlah kepala sekolah di Kota Pekalongan. Dengan begitu maka efisiensi anggaran kepala sekolah dapat ditekan sekecil mungkin dan dapat dialih fungsikan.
2. Namun ternyata penggabungan berdasarkan manajemen ini tidak memperhatikan kemampuan kepala sekolah. Dengan adanya penggabungan berdasarkan manajemen ini kepala sekolah memiliki beban ganda untuk mengepalai dua sekolah sekaligus

dengan jarak yang tidak begitu dekat sehingga akhirnya keefektifitasan kebijakan penggabungan sekolah berdasarkan manajemen tidak dapat tercapai secara maksimal.

3. Keputusan Wali Kota Pekalongan Nomor 421.2 / 151 Tahun 2013 tentang kebijakan penggabungan sekolah dasar negeri Kota Pekalongan terutama untuk penggabungan dengan cara penyatuan manajemen sekolah bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat dimana satu kepala sekolah hanya boleh mengepalai satu sekolah. Sehingga pada saat input data untuk keperluan pendataan kepala sekolah yang terjadi adalah adanya ketidaksesuaian data yang diberikan.

DAFTAR PUSTAKA

SumberBuku:

- Badjuri, A.K. dan Teguh Yuwono. 2002. Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi. Universitas Diponegoro. Semarang.
- Dunn, W.N. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. UGM. Yogyakarta.
- Kebijakan Pembaharuan Pendidikan Konsep, Teori dan Model, PT Raja Grafindo, cet-2. 2012
- Kusumanegara, S. 2010. Model dan Aktor dalam Proses Kebijakan Publik. Gava Media. Yogyakarta.
- Madani, M. 2011. Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Nugroho, R. 2006. Kebijakan Publik di Negara-negara Berkembang. Jakarta. Gramedia.
- Patton, M.Q. 2009. Metode Penelitian Evaluasi Kualitatif. PustakaPelajar. Jogjakarta
- Pemerintah Kota Pekalongan, 2008. Pekalongan Inspirasi Indonesia. Kirana Pustaka Indonesia.
- Profil Daerah Kabupaten dan Kota Jilid 3, 2003 PT. Kompas Media Nusantara Jakarta
- Redja, M. 2010. Filsafat Ilmu Pendidikan. PT Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Subarsono, A.G. 2012. Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Sugiyono, 2012. Metode Penelitian Pendidikan (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D). Alfabeta. Bandung.

Suwiti, S. 2009. Konsep Dasar Kebijakan Publik. Universitas Diponegoro. Semarang.

Umar, T. dan S.L. La Sulo. 2005. Pengantar Pendidikan. PT Rineka Cipta. Jakarta.

Wahab, S.A. 2008. Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Bumi Aksara. Jakarta.

Wibawa, S. 2011. Politik Perumusan Kebijakan Publik. Graha Ilmu. Yogyakarta.

Wiji, S. 2009. Dasar-dasar Ilmu Pendidikan. Ar-Ruzz Media. Yogyakarta.

Winarno, B. 2008. Kebijakan Publik:Teori dan Proses. Yogyakarta. Media Press.

SumberInternet :

Disertasi dan Tesis Program Pascasarjana UM 2010, 2010, Manajemen Sekolah Dasar Negeri (SDN) Pasca Penggabungan Sekolah. (Studi Multi situs pada SDN Pagerwesi dan SDN Sumosari di Kabupaten Sidodadi, <http://karya-ilmiah.um.ac.id/index.php/disertasi/article/view/10745>. Diakses pada 02 Januari 2015.

Kusnadi, 21 November 2013, Pemkot Kota Pekalongan Raih Penghargaan Ki Hajar Dewantara 2013, <http://infopublik.org/read/60353/pemkot-pekalongan-raih-anugrah-ki-hajar-2013.html>. Diakses pada 19 Februari 2014.

Utami Dewi.Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik IAN_UNY
<http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/pendidikan/Utami%20Dewi,%20M.PP/PENDEKATAN%20TOP%20DOWN%20VERSUS%20BOTTOM%20UP.pdf>. Diakses pada tanggal 26 Februari 2015.

Website Resmi Pemerintah Kota Pekalongan, 21 Februari 2013, Jelang Penggabungan 91 Kepala Sekolah Dasar Diseleksi, [Pekalongankota.go.id](http://pekalongankota.go.id). Diakses pada 19 Februari 2014.

W Rani, 2012, Kebijakan Regrouping dan Resiliensi Sekolah Pasca Erupsi Merapi di SD Negeri Umbulharjo 2. <http://eprints.uny.ac.id>. Diakses pada hari Senin, 26 Januari 2015.

Produk Hukum

Peraturan Daerah Kota Pekalongan Nomor 1 Tahun 2014

SK Keputusan Walikota Nomor 421.2/151 Tahun 2013.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000