

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ZONASI KAITANNYA DENGAN PEMERATAAN GURU SMP DI DINAS PENDIDIKAN KABUPATEN SLEMAN**

## ***IMPLEMENTATION OF ZONING POLICY IN RELATION TO THE EQUITY OF MIDDLE SCHOOL TEACHERS IN THE EDUCATION OFFICE SLEMAN DISTRICT REGENCY***

Oleh: Dyah Retno Maharani Amanah, Universitas Negeri Yogyakarta  
[dyahretno.2018@student.uny.ac.id](mailto:dyahretno.2018@student.uny.ac.id)

### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan zonasi kaitannya dengan pemerataan guru SMP di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman, faktor pendukung dan penghambat yang ditemukan serta upaya Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman dalam mengatasi hambatan pemerataan guru SMP. Metode penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif jenis fenomenologi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, (1) Implementasi kebijakan zonasi kaitannya dengan pemerataan guru pada aspek komunikasi dan diposisi masih belum optimal. (2) Faktor pendukung pemerataan guru antara lain: dukungan pemimpin, komitmen, latar belakang pendidikan, dan ketersediaan fasilitas pendukung. Sedangkan, faktor penghambat yang ditemukan antara lain: kurangnya sosialisasi, ketersediaan sumber daya guru yang masih kurang, sebagian guru sulit dimutasi, guru mengalami sakit fisik dan mental, satuan pendidikan yang tidak jujur dan perekrutan guru honorer oleh sekolah tanpa seizin dinas. (3) Upaya yang dilakukan dinas disesuaikan dengan masalah yang ditemui.

Kata kunci: implementasi, kebijakan zonasi, pemerataan guru

### **Abstract**

*This study aims to describe the implementation of the zoning policy with equal distribution of junior high school teachers in the Sleman District Education Office, the supporting and inhibiting factors found and the efforts of the Sleman District Education Office in overcoming the barriers to equal distribution of junior high school teachers. This research method uses a phenomenological type approach. The results showed that, (1) The implementation of the zoning policy with equal distribution of teachers in the aspects of communication and positioning was still not optimal. (2) Factors supporting the distribution of teachers include: support from leaders, commitment, educational background, and availability of supporting facilities. Meanwhile, the inhibiting factors found included: lack of socialization, the availability of teacher resources that were still lacking, teachers who experienced physical and mental illness, dishonest education units and honorary teachers by schools without services. (3) Efforts made by the service are adjusted to the problems encountered.*

*Keywords: implementation, zoning policy, equal distribution of teachers*

## PENDAHULUAN

Kebijakan zonasi merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dan mulai diimplementasikan pada tahun ajaran 2017/2018. Kebijakan zonasi merupakan kebijakan yang dalam proses perumusannya melalui kajian yang cukup panjang dengan memperhatikan sejumlah rekomendasi dari beberapa lembaga kredibel. Kebijakan zonasi disebutkan dalam Permendikbud No. 17 Tahun 2017 tentang penerimaan peserta didik baru pada TK, SD, SMP, SMA, SMK, atau bentuk lain yang sederajat. Kebijakan zonasi merupakan salah satu serangkaian kebijakan yang ada di sektor pendidikan yang diciptakan sebagai solusi dalam mengatasi permasalahan pendidikan yaitu ketimpangan kualitas pendidikan.

Melalui hubungan sebab akibat, Hanushek (2007) melakukan penelitian tentang korelasi pencapaian pembelajaran dengan faktor input seperti kualitas dan sumber daya sekolah, karakteristik lingkungan keluarga dan pertemanan, serta status sosial ekonomi. Terdapat indikasi inefisiensi dalam pendidikan yang mengakibatkan tidak maksimalnya pencapaian pembelajaran dan tidak ditemukan kausalitas yang jelas antara *input* dan *output* dalam pendidikan. Sebagai contoh, meskipun status sosial ekonomi peserta didik dapat memberikan kemudahan akses terhadap pendidikan,

tanpa adanya kurikulum, kompetensi guru yang baik, dan penyediaan fasilitas pendidikan yang memadai, hasil akhir pendidikan masih belum dapat dikatakan sudah baik.

Dalam rangka memperoleh hasil akhir atau *output* pendidikan yang baik, pemerintah melalui UUD 1945 memberikan penjaminan hak bagi setiap warga negara pada sektor pendidikan untuk mendapatkan pengajaran yang baik. UUD 1945 menyebutkan bahwa setiap warga negara memiliki hak untuk memperoleh pengajaran. Pengajaran yang baik tentu diperoleh dari tenaga pendidik yang baik serta berkualitas. Tenaga pendidik yang berkualitas merupakan salah satu input yang dapat menentukan hasil akhir pembelajaran siswa dan kualitas pendidikan suatu bangsa.

Kebijakan zonasi hadir sebagai usaha perwujudan pemerataan pendidikan di setiap wilayah Indonesia. Kebijakan tersebut dibersamai dengan keinginan Mendikbud untuk melakukan distribusi sumber daya manusia yang unggul disetiap wilayah Indonesia. Menurut UU RI No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen disebutkan bahwa kompetensi guru dibagi menjadi 4 kategori yaitu pedagogik, kepribadian, profesional, dan sosial. Empat kategori tersebut menjadi standar ukuran kompetensi guru di Indonesia.

Selain itu, pemerintah mendefinisikan guru layak mengajar dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI No. 16 Tahun 2007 tentang Standar Kualifikasi Akademik dan Kompetensi Guru. Peraturan tersebut mewajibkan seluruh guru memenuhi kualifikasi akademik minimal D4/S1. Kabupaten Sleman dalam Neraca Pendidikan Daerah yang dikeluarkan oleh Kemendikbud tahun 2017 mendapatkan rerata UKG SMP sejumlah 69,09. Namun pada tingkat nasional mendapatkan rerata UKG SMP sejumlah 58,25 dimana rerata tersebut tergolong masih rendah.

Berdasarkan publikasi oleh Kemendikbud dalam Neraca Pendidikan Daerah Kabupaten Sleman Tahun 2017, pada tingkat SMP sebanyak 91,1 % guru telah memenuhi kualifikasi akademik dan sebanyak 8,9% guru pada tingkat SMP belum memenuhi kualifikasi akademik. Rendahnya rerata UKG SMP Kabupaten Sleman dan masih banyaknya guru yang belum memenuhi kualifikasi akademik menjadi isu strategis bagaimana pemerintah daerah serta guru memberikan terobosan baru sebagai upaya peningkatan persentase guru yang memenuhi kualifikasi.

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi kebijakan zonasi kaitannya dengan

pemerataan guru SMP di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman, kendala apa yang ditemukan dalam proses pemerataan guru, serta langkah yang diambil oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman sebagai upaya mensukseskan pemerataan guru pada tingkat SMP.

## **METODE PENELITIAN**

### **Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif jenis fenomenologi. Penelitian kualitatif fenomenologi menurut Miles & Hubermans (2014: 64-67) bertujuan memahami makna terdalam dari pengalaman hidup individu (*lived experience*) atas suatu fenomena secara mendalam. Pendekatan ini berfokus pada kesadaran subjek, menyingkirkan prasangka peneliti (*bracketing*), dan wawancara mendalam untuk menemukan esensi pengalaman yang diteliti.

### **Waktu dan Tempat Penelitian**

Penelitian dilaksanakan di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman pada bulan November 2021 sampai dengan Juni 2022.

### **Subjek Penelitian**

Penentuan subjek penelitian menggunakan *Purposive Sampling*, yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan aspek kebutuhan informasi

tertentu. Subjek dalam penelitian ini merupakan individu maupun kelompok yang dianggap mengetahui dan terlibat secara langsung dalam pelaksanaan kebijakan zonasi kaitannya dengan pemerataan guru SMP di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman yakni Staf Seksi PTK SMP, kepala sekolah dan guru SMP N 1 Minggir dan SMP N 4 Tempel.

### **Prosedur**

Penelitian ini dilatar belakangi oleh ketidak merataan mutu pendidikan khususnya pada sumber daya guru. Kemudian pemerintah mengesahkan kebijakan zonasi sebagai solusi untuk mengatasi ketidak merataan tersebut dan pemerataan guru yang ada di Kabupaten Sleman dilakukan secara zonasi dengan mengacu pada Permendikbud Nomor 15 Tahun 2018 tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru.

Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 12 menyebutkan bahwa urusan pendidikan dasar yakni SMP menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Sehingga implementasi kebijakan zonasi pada tingkat SMP di Kabupaten Sleman menjadi kewenangan Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman.

Penelitian dilakukan dengan menggunakan teori implementasi

kebijakan Edward III. Oleh karena itu penggunaan model implementasi Edward dipergunakan untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi kebijakan zonasi kaitannya dengan pemerataan guru SMP di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman, kendala apa yang ditemukan dalam proses pemerataan guru, serta langkah yang diambil oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman sebagai upaya mensukseskan pemerataan guru pada tingkat SMP.

### **Data, Instrumen, dan Teknik Pengumpulan Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data terkait pemerataan guru SMP di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman. Instrumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah pedoman observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi.

### **Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data model Interaktif oleh Miles, Huberman, & Saldana (2014). Teknik analisis data ini terdiri dari tiga langkah yaitu kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

## **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **Implementasi Kebijakan Zonasi Kaitannya dengan Pemerataan Guru SMP di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman**

Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan Edward III. Edward III dalam Hasbullah (2016: 99) menyatakan terdapat empat variabel yang digunakan agar implementasi kebijakan pendidikan dapat terlaksana dengan baik yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

#### **a. Komunikasi**

Edward III dalam Widodo (2010: 97) mengungkapkan bahwa informasi yang berkaitan dengan kebijakan publik penting untuk disampaikan kepada para pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui apa yang harus mereka persiapkan dan lakukan untuk menjalankan kebijakan tersebut sehingga tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan yang diharapkan. Edward III secara lebih detail menjelaskan bahwa komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi diantaranya; transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

##### **(1) Transmisi**

Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman dalam mentransmisikan informasi yang berkenaan dengan pemerataan guru

dikategorikan menjadi dua macam yakni dalam lingkup dinas dan dinas dengan satuan pendidikan. Dalam lingkup dinas, Kepala Seksi PTK SMP bersama dengan Kepala Bidang PTK, serta Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman senantiasa melakukan diskusi internal untuk menyelaraskan persepsi.

Setelah proses transmisi dalam lingkup dinas berhasil dilaksanakan dilanjutkan proses transmisi ke satuan pendidikan. Proses transmisi yang dilakukan berupa penyediaan fasilitas berupa saluran komunikasi seperti sosialiasi, penyediaan grup MKKS dan MGMP, akses informasi di website resmi Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman, *whatsapp*, *twitter*, dan *instagram*.

##### **(2) Kejelasan**

Kejelasan merupakan suatu hal yang berkaitan dengan pelayanan berupa tugas, fungsi, dan tata kerja yang dilakukan oleh staf Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman. Kejelasan tugas, fungsi, dan tata kerja staf ditunjukkan dengan adanya pengawasan seperti monitoring dilakukan oleh Kepala Dinas dengan tujuan melihat serta melakukan kontrol terhadap implementasi kebijakan. Selain monitoring terdapat pembinaan yang dilakukan oleh kepala dinas terhadap staf setiap hari Senin dan evaluasi yang

dilakukan secara berkala oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman.

Kejelasan tugas dan fungsi dinas perlu diperkuat kembali terkait adanya satuan pendidikan yang tidak jujur dalam pelaporan data nominatif sekolah. Perlu adanya sanksi tegas yang diberikan untuk satuan pendidikan yang tidak jujur. Hal tersebut juga merupakan bentuk menyatakan kejelasan tugas dan fungsi dinas sebagai lembaga penyelenggara pendidikan di tingkat kabupaten.

### (3) Konsistensi

Konsistensi yang dilakukan oleh staf PTK SMP dalam melakukan pelayanan yang berkaitan dengan pemerataan guru perlu untuk ditingkatkan menjadi lebih baik lagi agar seluruh satuan pendidikan di Kabupaten Sleman pada tingkat SMP memiliki komitmen tinggi untuk berpartisipasi dalam setiap perintah kebijakan. Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan masih ditemui beberapa sekolah yang memiliki komitmen rendah. Hal tersebut disebabkan oleh kepala sekolah yang tidak menyetujui salah satu guru dipindah tugaskan, guru yang sudah nyaman dengan sekolah lama, dan guru yang mengalami sakit fisik maupun mental.

## **b. Sumber Daya**

Menurut Edward III dalam Widodo (2010: 98). Sumber daya merupakan salah satu faktor yang memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Sumber daya tersebut antara lain sebagai berikut.

### (1) Sumber Daya Manusia

Dalam konteks pemerataan guru SMP yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman, staf yang bertugas yakni Seksi PTK SMP dengan jumlah sebanyak lima staf berstatus PNS dengan dibantu tiga staf yang bersatatus PHL. Pembagian tugas yakni terdiri dari Kepala Seksi PTK SMP sebagai koordinator pemerataan guru dengan latar belakang pendidikan S2, dua analis dengan latar belakang pendidikan S1, dua pengadministrasi dengan latar belakang pendidikan SMA, dan tiga PHL dengan latar belakang pendidikan S1.

### (2) Sumber Daya Pendanaan

Grindle dalam Suharno (2013: 172-173) mengemukakan bahwa sumber daya yang memadai memiliki pengaruh dalam keberhasilan suatu kebijakan. Apabila sumber daya yang dimiliki tidak memadai maka dalam tahap implementasi kebijakan tersebut akan menemui hambatan, sehingga sumber daya menjadi salah faktor pendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber tersebut dapat berupa

sumber daya finansial, maupun kompetensi dari implementor. Kaitannya dalam pelaksanaan pemerataan guru SMP di Kabupaten Sleman, keseluruhan sumber daya pendanaan bersumber dari APBD. APBD tersebut dialokasikan pada kegiatan pendataan hingga analisis.

### (3) Sumber Daya Fasilitas

Dalam melakukan pemerataan guru fasilitas fisik yang dimiliki oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman sudah memadai. Fasilitas tersebut antara lain komputer, laptop, dan printer. Selain fasilitas yang sudah disebutkan, pada ruang Seksi PTK sendiri memiliki akses wifi sehingga memudahkan staf dalam melaksanakan pemerataan guru serta mengingat kegiatan yang dilakukan dalam pemerataan guru secara keseluruhan dilaksanakan secara online

### (4) Sumber Daya Kewenangan

Kewenangan merupakan salah satu dari empat sumber daya yang berkenaan dengan penentuan bagaimana suatu program akan dilakukan, kewenangan untuk mengalokasikan anggaran beserta pengadaan staf. Kewenangan yang dimiliki oleh satuan pendidikan yakni melakukan pengajuan kekurangan guru melalui data nominatif yang dikirim ke dinas. Kewenangan yang dimiliki dinas kaitannya dalam pemerataan guru adalah

memberikan usulan formasi guru yang akan ditata ke BPKP.

Dalam melakukan usulan, dinas memperhatikan beberapa hal salah satunya jarak domisili guru dengan sekolah yang akan dituju atau disebut juga dengan zonasi guru. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan meningkatkan profesionalitas guru dalam mengajar. Kewenangan yang dimiliki dinas merupakan wewenang sebagai pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pendidikan di daerah masing-masing.

Kewenangan yang dimiliki oleh dinas sesuai dengan pendapat Paqueo & Lammaert dalam Kuswandi (2011) bahwa pemerintah daerah diberi kesempatan untuk melakukan pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pendidikan di daerah yang didasarkan pada potensi daerah atau stakeholder sekolah dalam rangka desentralisasi pendidikan.

Welsh & McGinn (1999) menjelaskan bahwa desentralisasi pendidikan merujuk pada pengalihan kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Proses pengalihan kewenangan dalam organisasi pendidikan dilakukan dari satu tingkatan yang lebih tinggi ke tingkat lain yang lebih rendah. Tingkatannya dikategorikan menjadi empat level; pemerintah pusat,

pemerintah daerah provinsi, distrik atau pemerintah daerah kabupaten/kota, dan sekolah atau satuan pendidikan.

### **c. Disposisi**

Edward III dalam Hasbullah (2016: 99) menjelaskan bahwa disposisi berkaitan dengan kesediaan para implementor untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kompetensi yang dimiliki implementor juga harus diimbangi dengan kesediaan dan komitmen dalam melaksanakan kebijakan pendidikan. Dalam konteks pemerataan guru SMP yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman, komitmen yang dimiliki sangat tinggi. Hal tersebut ditunjukkan dengan sikap keterbukaan dinas dalam melayani dan kesadaran penuh untuk mencapai tujuan pemerataan guru.

Dinas dalam pelaksanaan pemerataan guru terbuka terhadap laporan maupun keluhan dari siswa, orang tua siswa, masyarakat, guru maupun sekolah. Selain itu para staf yang bertugas juga saling bersinergi demi mewujudkan keberhasilan pemerataan. Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman juga bekerja sama dengan lembaga lain seperti BKPP dan satuan pendidikan. Didalam pelaksanaannya tidak lepas dari komando Kepala Seksi PTK SMP, Kepala Bidang PTK, dan Kepala Dinas Pendidikan

Kabupaten Sleman. Terdapat kegiatan rutin seperti diskusi sebagai upaya menyamaratakan persepsi.

Sinergi yang diciptakan dalam pelaksanaan pemerataan guru merupakan bentuk nyata komitmen dan hasrat kuat yang dimiliki oleh dinas agar mampu mencapai tujuan yang diharapkan. Selain itu diadakannya pembinaan secara rutin terhadap kepala sekolah maupun guru juga menunjukkan komitmen yang dimiliki dinas sangat tinggi. Komitmen tinggi yang dimiliki dinas juga memberikan dampak positif terhadap satuan pendidikan yang berlokasi di perbatasan Kabupaten Sleman. Satuan pendidikan tersebut menyatakan kesediaanya untuk melaksanakan perintah kebijakan yang dikeluarkan oleh dinas.

Mustafa (2016) menjelaskan bahwa setiap kebijakan memerlukan pelaksana kebijakan yang mempunyai hasrat kuat dan komitmen yang tinggi dalam ketercapaian tujuan kebijakan yang diharapkan. Namun masih terdapat beberapa sekolah yang ada di Kabupaten Sleman yang menyatakan tidak setuju ketika ada pemberitahuan dilaksanakan mutasi guru. Hal tersebut disebabkan oleh persepsi buruk bahwa mutasi guru dilaksanakan karena kinerja guru kurang optimal, sudah nyaman dengan sekolah lama, dan kepala sekolah tidak menyetujui.

#### **d. Struktur Birokrasi**

Pemerataan guru SMP yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman merupakan tanggung jawab Kepala Dinas. Menurut Edward III dalam Winarno (2005: 150) menyatakan bahwa birokrasi memiliki dua karakteristik utama yaitu *Standard Operational Prosedure* (SOP) dan fragmentasi. SOP yang digunakan dan sebagai acuan dalam pelaksanaan pemerataan guru di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman adalah Permendikbud Nomor 15 tahun 2018 tentang Pemenuhan Beban Kerja.

SOP digunakan dalam pemerataan guru dengan ketentuan bahwa guru mapel idealnya memiliki jumlah jam mengajar 24 jam. Apabila guru dalam suatu sekolah memiliki kekurangan jumlah jam mengajar maka oleh dinas akan ditinjau kembali penataannya sesuai dengan formasi yang ada serta melalui pertimbangan jarak domisili guru terhadap tempat penugasan atau sekolah.

Digunakannya Permendikbud Nomor 15 Tahun 2018 sebagai acuan dasar menunjukkan bahwa implementasi kebijakan zonasi memiliki kaitannya dengan pemerataan guru yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman. Hal tersebut memiliki maksud bahwa pelaksanaan pemerataan guru yang

dilakukan oleh dinas sudah berdasarkan zonasi dan dalam pelaksanaannya bertujuan untuk pemerataan pendidikan melalui aspek pendidik dengan fokus wilayah di Kabupaten Sleman.

Fragmentasi menurut Edward III dalam Winarno (2005: 155) merupakan distribusi tanggung jawab suatu kebijakan kepada badan yang berbeda sehingga koordinasi sangat diperlukan. Edward III dalam Widodo (2010: 106) mengemukakan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi (terpecah-pecah atau tersebar *red.*) dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, karena kesempatan untuk instruksinya terdistorsi sangat besar. Semakin terdistorsi dalam pelaksanaan kebijakan, semakin membutuhkan koordinasi yang intensif.

Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman melakukan restrukturisasi birokrasi guna meminimalisir gagalnya komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan. Dalam konteks pemerataan guru SMP di Kabupaten Sleman, terdapat distribusi tanggung jawab dimana beberapa aktor kebijakan berpartisipasi didalamnya antara lain; staf Seksi PTK SMP, Kepala Seksi PTK SMP, Kepala Bidang PTK, Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman, BPKP, Sekretaris daerah Kabupaten Sleman.

## **Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat Pemerataan Guru**

### **a. Faktor Pendukung**

Edward III dalam Hasbullah (2016: 99) menyatakan empat aspek dalam menunjang keefektifan implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dalam pelaksanaan pemerataan guru SMP di Kabupaten Sleman, aspek komunikasi sudah memenuhi yang ditunjukkan dengan beberapa media yang digunakan dalam berkomunikasi seperti *website* resmi Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman, Whatsapp, Zoom, serta media sosial lainnya. Media Komunikasi tersebut digunakan dalam berkomunikasi baik dalam lingkup dinas maupun dinas dengan satuan pendidikan. Selain itu dinas memberikan fasilitas berupa grup MKKS dan grup MGMP dimana dua grup tersebut digunakan untuk berkomunikasi antara kepala sekolah dengan dinas dan guru dengan dinas.

Sementara itu pada aspek sumber daya telah terpenuhi dengan adanya jumlah staf yang bertugas memadai dan sesuai dengan SK Penugasan masing-masing staf. Kemudian pada sumber daya lain, pelaksanaan pemerataan guru mendapatkan dukungan finansial secara penuh dari APBD dimulai dari kegiatan pendataan hingga analisis sedangkan pengadaan dan pengangkatan pegawai

menjadi kewenangan pusat dan bersumber dari APBN. Pada aspek disposisi, Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman memiliki komitmen tinggi terhadap pelaksanaan pemerataan guru SMP di Kabupaten Sleman yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan kegiatan evaluasi. Seluruh kegiatan yang diadakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman didukung penuh serta diawasi oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman agar kegiatan tersebut dapat berjalan lancar.

Pengawasan yang dilakukan oleh Kepala dinas telah memenuhi aspek struktur birokrasi dimana dalam pelaksanaan pemerataan guru SMP di Kabupaten Sleman mengacu pada Permendibud Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pemenuhan Beban Kerja. Sementara itu struktur birokrasi pada Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman pada bidang PTK mengalami restrukturisasi sehingga staf dalam melakukan koordinasi menjadi lebih mudah serta meminimalisir gagalnya komunikasi.

### **b. Faktor Penghambat**

Menurut Sunggono dalam Hasbullah (2016: 95) menyatakan bahwa timbulnya kegagalan implementasi kebijakan disebabkan oleh faktor informasi. Faktor informasi yang dimaksud adalah upaya yang dilakukan

dalam rangka menyatukan pemahaman visi dan misi kebijakan yang dirumuskan, sehingga informasi sangat diperlukan.

Dalam konteks pemerataan guru, dinas menemui hambatan berasal dari sekolah dan guru. Beberapa sekolah ketika salah satu guru akan dipindah tugaskan akan menolak dan tidak mengizinkan. Sedangkan hambatan pada guru antara lain guru menolak dipindah tugaskan yang disebabkan oleh dua hal yakni sudah nyaman mengajar di sekolah lama dan timbulnya persepsi bahwa ketika guru dimutasi disebabkan oleh kinerjanya yang kurang bagus.

Sementara itu dinas mengalami kesulitan dalam melakukan pemerataan guru yang disebabkan oleh sumber daya guru yang akan ditata dan ditempatkan mengalami kekurangan dalam hal kuantitas. Hal tersebut mengakibatkan sejumlah sekolah SMP di Kabupaten Sleman melakukan perekrutan guru honorer bahkan pelanggaran asas linearitas seperti yang dilakukan oleh SMP Negeri 4 Tempel dan SMP Negeri 1 Minggir.

### **Upaya Dinas dalam Mengatasi Hambatan**

Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman lantas tidak acuh terhadap hambatan yang ditemui pada pelaksanaan pemerataan guru SMP di Kabupaten

Sleman. Beberapa upaya dilakukan oleh dinas guna mengatasi hambatan yang ditemui. Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman mencoba memberikan solusi terhadap hambatan yang ditemui baik dari sekolah maupun guru.

Pada kasus guru yang sulit untuk dipindah tugaskan, dinas akan memanggil yang bersangkutan dan akan diberikan alasan yang sekiranya dapat diterima kemudian diberikan solusi sesuai dengan kasus yang dialami. Upaya lain yang sudah dilakukan oleh dinas pada kasus sekolah yang melakukan perekrutan guru honorer atau GTT yakni memasukkan GTT kedalam calon penerima tunjangan atau istilahnya bantuan dalam rangka penyusunan RPP. Pemberian tunjangan bagi GTT disertai syarat yaitu tidak sampai satu tahun masa kerja dan sudah mengabdikan di sekolah tersebut.

## **SIMPULAN DAN SARAN**

### **Simpulan**

Implementasi kebijakan zonasi kaitannya dengan pemerataan guru SMP di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman memperhatikan empat aspek yakni komunikasi, sumber daya, diposisi, dan struktur birokrasi berdasarkan Permendikbud No. 15 Tahun 2018. Komunikasi kebijakan yang tercipta

antara dinas pendidikan dengan satuan pendidikan mendapatkan evaluasi lebih lanjut pada konsistensi dan kejelasan. Evaluasi tersebut terkait dengan munculnya hambatan berupa beberapa guru maupun kepala sekolah yang tidak setuju berpartisipasi dalam pemerataan guru dan sekolah yang tidak jujur dalam melaporkan data nominatif sekolah.

Sumber daya manusia (SDM) yang ada di dinas terdiri dari Seksi PTK SMP dengan jumlah staf lima PNS dan tiga PHL. Sumber daya pendanaan dalam pemerataan guru keseluruhannya bersumber dari APBD dimulai dari pendataan hingga analisis. Sumber daya fasilitas yang dimiliki dinas sudah memadai. Sumber daya kewenangan yang dimiliki oleh satuan pendidikan yakni mengajukan kekurangan guru melalui data nominatif yang di kirim ke dinas. Kewenangan yang dimiliki dinas yakni melakukan usulan formasi guru yang akan ditata ke BKPP. Usulan yang dilakukan oleh dinas dilakukan dengan menggunakan zonasi guru dengan tujuan meningkatkan profesionalitas guru. Disposisi yang dimiliki oleh beberapa satuan pendidikan/sekolah masih kurang. Struktur birokrasi sudah berjalan dengan

baik dengan adanya restrukturisasi birokrasi dalam dinas. untuk mencegah kegagalan informasi birokrasi.

Terdapat beberapa faktor pendukung dalam pelaksanaan pemerataan guru SMP di Kabupaten Sleman antara lain; dukungan pemimpin, komitmen, latar belakang pendidikan yang dimiliki, dan ketersediaan fasilitas pendukung. Faktor penghambat juga ditemui dalam pelaksanaan pemerataan guru, antara lain; kurangnya sosialisasi, ketersediaan sumber daya guru yang masih kurang, sebagian guru sulit dimutasi, guru mengalami sakit fisik dan mental, satuan pendidikan yang tidak jujur dan perekrutan guru honorer oleh sekolah tanpa seizin dinas.

Upaya yang dilakukan oleh dinas dalam mengatasi hambatan disesuaikan dengan masalah yang ditemui. Pada kasus guru dan kepala sekolah, dinas akan melakukan pemanggilan kepada yang bersangkutan dan memberikan solusi sesuai masalah yang dialami. Upaya lain yang dilakukan dinas yakni pemberian tunjangan terhadap GTT.

## Saran

1. Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman dapat segera melakukan penyusunan strategi sosialisasi terhadap guru SMP di Kabupaten Sleman untuk menghapuskan persepsi negatif terkait mutasi guru.
2. Fungsi koordinasi dan pengawasan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman dapat diperkuat kembali melalui pengecekan ulang terkait data nominatif satuan pendidikan sehingga dapat meminimalisir satuan pendidikan yang melaporkan data nominatif yang tidak sesuai dengan realitas.
3. Kemendikbud selaku lembaga yang menginisiasi dilakukannya peningkatan mutu dan relevansi pendidikan melakukan koordinasi yang intensif dengan dinas pendidikan tingkat kabupaten/kota terkait pembinaan terhadap guru sehingga dapat meningkatkan komitmen guru untuk ikut serta didalamnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Depdikbud. (2005). *Undang-Undang Nomor 14, Tahun 2005, tentang Guru dan Dosen*.
- Depdikbud. (2014). *Undang-Undang Nomor 23, Tahun 2014, tentang Pemerintah Daerah*.

- Hasbullah. (2016). *Kebijakan Pendidikan: Dalam Prespektif Teori, Aplikasi, dan Kondisi Objektif pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press
- Hawasi, N. (2019). *Mengawal Kebijakan Sistem Zonasi di Tengah Ketimpangan Kualitas Pendidikan Nasional*. Retrieved from <https://bem.feb.ugm.ac.id/mengawal-kebijakan-sistem-zonasi-di-tengah-ketimpangan-kualitas-pendidikan-nasional/>. Diakses pada tanggal 6 Mei 2021.
- Kemendikbud. (2017). *Neraca Pendidikan Daerah Kab. Sleman Tahun 2017*.
- Kemendikbud. (2017). *Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 17, Tahun 2017, tentang Penerimaan Peserta Didik Baru Pada Taman Kanak-Kanak, Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Atau Bentuk Lain Yang Sederajat*.
- Kemendikbud. (2018). *Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 15, Tahun 2018, tentang Pemenuhan Beban Kerja Guru, Kepala Sekolah, dan Pengawas Sekolah*.
- Kuswandi, A. (2011). *Desentralisasi Pendidikan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia*. Governance, Vol. 2, No. 1.
- Miles, M.B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis a Methods Sourcebook* (3<sup>rd</sup> ed.). Arizona: United States of America.
- Mustafa, S.K. (2016). *Implementasi Pelayanan Perizinan di Kabupaten Sleman (Studi Kasus Pada Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu)*. Naskah Publikasi UMY.
- Paqueo. V. & Lammert. J. (2000). *Decentralization in Education, New York: Education Reform dan Management Thematic Goup*.
- Suharno. (2016). *Dasar-dasar Kebijakan*

*Publik: Kajian Proses dan Analisis Kebijakan.* Yogyakarta: Penerbit Welsh & McGinn. (1999). *Fundamentals of Educational Planning.* Vol 64.

Winarno, Budi. (2005). *Teori & Proses Kebijakan Publik.* Yogyakarta: Media Pressindo.

Widodo, Joko. (2010). *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, dan Aplikasi Analisis Kebijakan Publik.* Malang: Bayu Media

Ombak.