

**BAB 4**  
**GAMBARAN UMUM PELAYANAN BIDANG PENDIDIKAN**  
**DI KABUPATEN JEMBRANA**

**4.1. Gambaran Umum Kabupaten Jembrana**

**4.1.1. Kondisi Geografis**

Sebagai adalah satu dari sembilan kabupaten di Propinsi Bali, Kabupaten Jembrana yang terletak di belahan barat pulau Bali memiliki batas-batas wilayah sebagai berikut:<sup>350</sup> a) sebelah utara dengan Kabupaten Buleleng, b) sebelah Timur, Kabupaten Tabanan, c) sebelah selatan, Samudra Indonesia, dan d) sebelah barat adalah Selat Bali. Posisi membentang dari 8° 09'30" sampai 8° 28'02" lintang selatan, dan 114° 25'53" sampai 114° 56'38" bujur timur<sup>351</sup> dengan topografi Kabupaten Jembrana yang memiliki luas wilayah mencapai 84.180 hektar tersebut bergelombang dan berbukit di bagian utara, dan landai di bagian selatan. Rata-rata ketinggian wilayah Kabupaten Jembrana mencapai 306,84 meter di atas permukaan laut dengan titik tertinggi hanya 700 meter. Kabupaten Jembrana memiliki pantai sepanjang 78 km dan dilalui 37 sungai dengan panjang keseluruhan mencapai 495,8 kilometer.<sup>352</sup>

Kabupaten Jembrana adalah gerbang pulau Bali sebelah barat, melalui pelabuhan Gilimanuk yang berlokasi di ujung barat wilayah, dimana manusia, barang dan jasa masuk dan melintasinya. Secara administratif Kabupaten Jembrana dibagi menjadi lima kecamatan, yaitu:<sup>353</sup> Kecamatan Melaya, Kecamatan Negara, Kecamatan Jembrana, Kecamatan Mendoyo, dan Kecamatan Pekutatan. Lima kecamatan ini terdiri atas 51 Desa/Kelurahan dengan 199 Banjar (Dusun) dan 35 Lingkungan. Di samping Desa dinas, Kabupaten Jembrana juga memiliki Desa Pekraman sebanyak 64 buah dengan Banjar Adat sebanyak 232 buah.

---

<sup>350</sup> *Profil Buku Jembrana*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2007), hal. 18.

<sup>351</sup> *Ibid.*, hal. 17.

<sup>352</sup> *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2007*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal: 3.

<sup>353</sup> *Penjabaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Jembrana tahun 2006 – 2010 untuk Tahun Anggaran 2009*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008),hal. 3-4.

Gambar 4.1.  
Peta Wilayah Kabupaten Jembrana Propinsi Bali



Sumber: Bappeda Kabupaten Jembrana (2007)

Ditinjau dari segi penggunaan tanah, wilayah Kabupaten Jembrana terdiri atas kawasan hutan, tanah tegalan, tanah sawah, permukiman, tambak, pertambangan, industri, pariwisata, dan lain-lain, dapat dilihat pada tabel 4.1<sup>354</sup>

<sup>354</sup> Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2007, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal. 4.

**Tabel 4.1**  
**Penggunaan Lahan di Kabupaten Jembrana**

| PENGUNAAN LAHAN                            | Kecamatan |           |           |           | Jembrana  |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|  | Melaya    | Negara    | Mendoyo   | Pekutatan | 2006      |
|  | 1         | 2         | 3         | 4         | 5         |
| <b>1. Lahan Sawah</b>                      | 1.142,00  | 2.515,00  | 2.334,00  | 519,00    | 6.510,00  |
| 1.1. Pengairan Teknis                      | -         | -         | -         | -         | -         |
| 1.2. Pengairan Setengah Teknis             | 1.110,00  | 1.666,00  | 2.334,00  | 472,00    | 5.582,00  |
| 1.3. Pengairan Sederhana PU                | -         | 724,00    | -         | 47,00     | 771,00    |
| 1.4. Pengairan Tradisional                 | -         | 125,00    | -         | -         | 125,00    |
| 1.5. Tadah Hujan                           | 32,00     | -         | -         | -         | 32,00     |
| 1.6. Pasang Surut                          | -         | -         | -         | -         | -         |
| 1.7. Lebak                                 | -         | -         | -         | -         | -         |
| 1.8. Polder dan Lainnya                    | -         | -         | -         | -         | -         |
| <b>2. Bukan Lahan Sawah</b>                | 18.577,00 | 19.532,00 | 27.115,00 | 12.446,00 | 77.670,00 |
| <b>A. Lahan Kering</b>                     | 18.577,00 | 19.460,00 | 27.110,00 | 12.446,00 | 77.593,00 |
| 2.1. Pekarangan Rumah                      | 1.085,00  | 3.432,00  | 965,00    | 585,00    | 6.067,00  |
| 2.2. Tegall/Kebun                          | 1.397,00  | 3.526,00  | 679,00    | 2.268,00  | 7.870,00  |
| 2.3. Padang Rumput                         | -         | -         | -         | -         | -         |
| 2.4. Hutan Negara                          | 12.707,00 | 5.504,00  | 18.568,00 | 5.030,00  | 41.809,00 |
| 2.5. Perkebunan                            | 2.916,00  | 5.538,00  | 6.738,00  | 3.198,00  | 18.390,00 |
| 2.6. Hutan Rakyat                          | -         | -         | -         | -         | -         |
| 2.7. Tanah Yang Sementara Tidak Diusahakan | -         | -         | -         | -         | -         |
| 2.8. Ladang                                | -         | -         | -         | -         | -         |
| 2.9. Lain-lain                             | 453,00    | 1.210,00  | 118,00    | 1.353,00  | 3.134,00  |
| 2.10. Tambak                               | 19,00     | 250,00    | 42,00     | 12,00     | 323,00    |
| <b>B. Lahan Lainnya</b>                    | 0,00      | 72,00     | 5,00      | 0,00      | 77,00     |
| 2.11. Rawa-rawa                            | -         | 72,00     | -         | -         | 72,00     |
| 2.12. Kolam                                | -         | -         | 5,00      | -         | 5,00      |
| <b>JUMLAH</b>                              | 19.719,00 | 22.047,00 | 29.449,00 | 12.965,00 | 84.180,00 |

Sumber : Hasil Rekapitulasi SP. VA Tahun 2006

#### 4.1.2. Kondisi Demografis

Berdasarkan registrasi penduduk tahun 2007, jumlah penduduk Kabupaten Jembrana sebanyak 262.133 jiwa, terdiri atas 130.545 jiwa laki-laki dan perempuan mencapai 131.588 jiwa. Persebaran penduduk tidak merata di semua Kecamatan, sekitar 27,30 % mendiami Kecamatan Negara.<sup>355</sup> Adapun perkembangan penduduk di Kabupaten Jembrana sejak tahun 2001 dapat dilihat pada Gambar 4.2

<sup>355</sup> *Penjabaran Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Jembrana tahun 2006 – 2010 untuk tahun anggaran 2009*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal.3.

Gambar 4.2.  
Grafik Perkembangan Jumlah Penduduk Kabupaten Jembrana  
Tahun 2001 – 2007



Sumber: Diolah dari Dinas Dafdudknaker Kab. Jembrana (2007)

Komposisi mata pencaharian penduduk Kabupaten Jembrana dapat diuraikan, sebagai berikut: petani (32,23 %), pekerja di sektor pertambangan (0,58 %), pekerja di sektor industri pengolahan (18,13 %), pekerja di sektor bangunan (8,22 %), pedagang (22,84 %), pekerja di sektor transportasi dan komunikasi (4,09 %), pekerja di sektor keuangan (1,38 %), pekerja di sektor jasa (11,92 %), dan pekerja di sektor lainnya (0,17 %).<sup>356</sup> Dari segi pendidikan terakhir adalah sebagai berikut, setingkat SD/MI/ sederajat mencapai 28.442 jiwa; SMP/MTs 11.905 jiwa; SMA/ sederajat 8.8907; D1/D2 3.159; D3/Sarjana Muda 1.071, D4/S1 4.812; dan S2/S3 131 jiwa.<sup>357</sup>

#### 4.1.3. Kondisi Perekonomian<sup>358</sup>

Perhitungan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) berdasarkan atas harga berlaku dan harga konstan adalah salah satu cara untuk mengetahui tingkat kemakmuran suatu daerah. Adapun untuk mengetahui struktur ekonomi suatu

<sup>356</sup> *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2007*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal. 5.

<sup>357</sup> *Ibid*, hal. 6.

<sup>358</sup> *Ibid*, hal. 6-9.

daerah, maka tolok ukur yang dipakai adalah PDRB menurut harga berlaku. PDRB Kabupaten Jembrana mengalami pasang surut dalam 20 tahun terakhir. Jika pada akhir pelaksanaan Pelita VI pertumbuhan ekonomi Kabupaten Jembrana mencapai 6,91%, maka sejalan dengan terjadinya krisis multidimensi di Indonesia pada 1998, perekonomian terpuruk dimana laju pertumbuhannya minus.

Memasuki 2001, laju perekonomian dan PDRB Kabupaten Jembrana terus meningkat. Sektor perkebunan adalah sektor potensial yang dapat menggerakkan perekonomian Kabupaten Jembrana. Dinas Pertanian, Kehutanan dan Kelautan Kabupaten Jembrana telah melaksanakan program intensifikasi, ekstensifikasi dan rehabilitasi lahan dengan melaksanakan penanaman tanaman perkebunan seperti cengkeh, kopi, kelapa, kakao, vanili, tebu, tembakau, kapuk dan lain-lain. Program tersebut sudah mulai menampakkan hasil, karena beberapa komoditi perkebunan masih mengalami peningkatan produksi.

Kabupaten Jembrana mempunyai pantai yang membentang di pesisir selatan dari barat ke timur yang sangat memungkinkan masyarakat Jembrana untuk membuka lapangan kerja di sub sektor perikanan laut. Disamping sebagai nelayan, kegiatan perikanan di Jembrana juga dilakukan di darat seperti tambak, sawah atau mina padi, kolam, dan perairan umum. Kegiatan perikanan yang menonjol di Jembrana adalah perikanan laut dan budidaya tambak. Jumlah Industri di Kabupaten Jembrana relatif kecil bila dibandingkan dengan kabupaten lain di Bali, diantaranya terdiri atas lima buah industri besar dan dua belas industri sedang. Menurut direktori yang dimiliki oleh Gapensi Kabupaten Jembrana, ada 120 perusahaan konstruksi yang dapat memperebutkan proyek yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun swasta.

Berbeda dengan Kabupaten lain di Bali yang perekonomiannya digerakkan oleh sektor pariwisata, maka kondisi di Kabupaten Jembrana relatif sedikit dikunjungi turis asing maupun domestik. Perkembangan sektor pariwisata dan hotel yang ada di Kabupaten Jembrana hingga tahun 2007 relatif masih kecil. Untuk kunjungan turis ke Taman Wisata Bali Barat pada tahun 2007 misalnya, jumlah tamu domestik hanya sebanyak 52.120 orang dan tamu asing hanya mencapai 5.079 orang.

Sampai tahun 2006, struktur ekonomi Kabupaten Jembrana masih bertumpu pada sektor pertanian. Ini dapat dilihat dari distribusi angka PDRB di lima tahun terakhir pada sektor dimana sektor pertanian mencapai 28,04 %, penggalian 0,40 %, industri 7,34 %, listrik dan air minum 0,79 %, bangunan 5,04 %, perdagangan hotel dan restoran 24,53 %, angkutan 14,23 %, perbankan 4,83 %, dan jasa jasa 15,07 %.<sup>359</sup> Kondisi ini menjadi salah satu indikator bahwa Kabupaten Jembrana merupakan daerah agraris yang penduduknya bekerja pada sektor pertanian dalam arti luas. Walau relatif rendah di banding kabupaten lain di Indonesia, pendapatan Kabupaten Jembrana terus meningkat.

Peningkatan produksi di sektor pertanian sebagai penyumbang terbesar terus meningkat pesat. Pada tahun 2000, penerimaan Kabupaten Jembrana dari sektor pertanian baru sebesar Rp. 69.853.368.158,08 dan meningkat mencapai Rp. 211.661.775.509 pada tahun 2004. Selanjutnya pada tahun 2005 mencapai Rp. 240.722.786.177,18 dan terus melaju sampai Rp. 346.453.769.087,79 (2006) dan Rp. 425.429.434.887,21 (2007). Sementara itu, Pendapatan Asli Daerah (PAD) pada tahun 2000 baru mencapai Rp. 2.551.526.749,70 meningkat menjadi Rp. 9.785.325.55 pada tahun 2004: Rp. 9.916.279.620,18 (2005); Rp. 12.768.467.264,26 pada tahun 2006; dan mencapai 15.700.000.000,00 pada 2007.<sup>360</sup>

## **4.2. Gambaran Organisasi Pemerintahan Kabupaten Jembrana**

### **4.2.1. Kewenangan Pemerintah Kabupaten Jembrana<sup>361</sup>**

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah mengatur kewenangan Pemerintah Kabupaten yang dikenal dengan sebutan 'Urusan'. Adapun 'Urusan Daerah Kabupaten' mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan lain. 'Urusan Daerah Kabupaten' mencakup kewenangan seluruh bidang pemerintahan, yaitu meliputi aspek: (1) Urusan Wajib dan (2) Urusan Pilihan. Urusan Wajib mencakup peningkatan pelayanan dasar,

---

<sup>359</sup> *Ibid.*

<sup>360</sup> *Ibid.*

<sup>361</sup> *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Jembrana Tahun 2007*, (Pemerintah Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal. 4-5.

pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, fasilitas umum dan lain sebagainya. Sedangkan Urusan Pilihan merupakan pengembangan potensi unggulan atau kekhasan, seperti: pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata.

Daerah secara umum berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, kebudayaan pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

#### 4.2.2. Visi, Misi, dan Prioritas Kebijakan<sup>362</sup>

Dalam melaksanakan pemerintahan, Kabupaten Jembrana menetapkan visi pembangunan: “Terwujudnya Masyarakat Jembrana yang Sejahtera, Berkeadilan, Beriman, dan Berbudaya.” Hal tersebut selanjutnya dijabarkan dalam sejumlah indikator visi pembangunan sebagai berikut: 1) terwujudnya kehidupan masyarakat yang sejahtera dengan kualitas hidup yang memadai; 2) terwujudnya masyarakat yang berkeadilan dengan pelayanan publik yang adil, akuntabel, baik dalam pengadaan infrastruktur, pelayanan informasi, komunikasi maupun sosial budaya; 3) terwujudnya kesatuan dan persatuan bangsa, semangat gotong royong dengan menjamin perbedaan adat-istiadat maupun agama, dan 4) terwujudnya masyarakat yang menjunjung supremasi hukum dengan aparaturnya pemerintah bersih, efektif dan efisien.

Pemkab Jembrana juga telah menetapkan empat misi pembangunan daerah Kabupaten Jembrana. Pertama, meningkatkan kualitas hidup (*quality of live*) melalui peningkatan kualitas pendidikan, peningkatan derajat kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat (perekonomian). Kedua, meningkatkan pelayanan umum (*public sevice*) meliputi peningkatan infra struktur, sarana fisik seperti jalan, listrik, jaringan air bersih, peningkatan pelayanan administrasi dan komunikasi serta peningkatan sosial budaya. Ketiga, membangun semangat

---

<sup>362</sup>Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah 2006 -2025, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal. 38 - 42.

persatuan dan kesatuan bangsa, gotong royong, serta harmonisasi antar seluruh lapisan masyarakat dalam heterogenitas agama, suku dan adat-istiadat. Keempat, mewujudkan supremasi hukum dan menciptakan pemerintahan yang bersih, efisien dan efektif.

Untuk mencapai visi dan misi pembangunan, Pemerintah Kabupaten Jembrana kemudian menyusun tujuan pembangunan lima tahunan yang berisi prioritas dan pokok-pokok arahan kebijakan pembangunan daerah Kabupaten Jembrana, berupa: a) Peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas; b) Peningkatan akses masyarakat terhadap layanan kesehatan yang lebih berkualitas; c) Peningkatan perlindungan dan kesehatan sosial, dan d) Peningkatan daya beli.

Jika mengkaji PAD Kabupaten Jembrana, maka kabupaten ini relatif tergolong kabupaten miskin di Bali. Pada tahun 2000, PAD Kabupaten Jembrana hanya sekitar Rp 1 milyar dan terus melaju menjadi Rp. 15,7 milyar pada 2007.<sup>363</sup> Nilai PAD Kabupaten Jembrana ini jauh lebih kecil dibandingkan PAD Kotamadya Denpasar atau Kabupaten Badung yang nilainya mencapai di atas Rp 250 milyar.<sup>364</sup> Walaupun demikian semenjak pemerintahan Prof. I Gede Winasa, Kabupaten Jembrana Bali sering dijadikan contoh daerah yang berhasil mewujudkan pembangunan pro-masyarakat.

Daerah yang tergolong relatif tidak kaya tersebut menjadi salah satu kabupaten di Indonesia yang dapat memberikan berbagai pelayanan umum secara gratis dengan baik. Beberapa program pelayanan publik tersebut antara lain: bebas SPP bagi seluruh siswa sekolah negeri (SD, SLTP, SMU dan SMK), bebas biaya obat dan dokter bagi semua warga, bebas biaya rumah sakit bagi keluarga miskin, adanya program dana talangan untuk menjaga harga hasil panen petani, dan program dana bergulir untuk usaha kecil kelompok masyarakat.<sup>365</sup>

---

<sup>363</sup> Frans Sarong, 2006, Belajar Pelayanan dari Jembrana, ([http://www.google.com/search?q=cache:YMn4XKOGnY4J:aparaturnegara.bappenas.go.id/data/paper\\_makalah/Pelayanan%2520Publik/BELAJAR%2520PELAYANAN%2520DARI%2520JEMBRANA.pdf+kabupaten+jembrana&hl=id&ct=clnk&cd=9&gl=id](http://www.google.com/search?q=cache:YMn4XKOGnY4J:aparaturnegara.bappenas.go.id/data/paper_makalah/Pelayanan%2520Publik/BELAJAR%2520PELAYANAN%2520DARI%2520JEMBRANA.pdf+kabupaten+jembrana&hl=id&ct=clnk&cd=9&gl=id), *Kompas*, 22 September 2006).

<sup>364</sup> *Ibid.*

<sup>365</sup> Anonim, Pendidikan Gratis di Jembrana Bali, *Suara Merdeka Online*, Minggu, 17 April 2005. [www.suamerdeka.com](http://www.suamerdeka.com).

Menyusul pelaksanaan sejumlah program kebijakan publik yang pro masyarakat tersebut, kesejahteraan yang diterima rakyat antara lain tampak pada sejumlah indikator dari tahun 2001 hingga 2003, sebagai berikut: jumlah keluarga miskin berkurang sebesar 44 persen, angka kematian bayi menurun sampai 45 persen, dan tingkat *drop-out* sekolah dasar turun 75 persen.<sup>366</sup> Di bidang pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) telah menunjukkan kemajuan, tercermin dari membaiknya beberapa indikator seperti: pendidikan, kesehatan, kependudukan dan Keluarga Berencana, serta ilmu pengetahuan dan teknologi.

#### **4.2.3. Struktur Organisasi Pemerintahan Kabupaten Jembrana<sup>367</sup>**

Penataan organisasi Pemerintah Kabupaten Jembrana mempertimbangkan lima hal, yaitu: 1) kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah, 2) karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah, 3) kemampuan keuangan daerah; 4) ketersediaan sumber daya aparatur, dan 5) pengembangan pola kerjasama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga.

Perangkat Daerah Kabupaten Jembrana terdiri atas sejumlah organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Perangkat Daerah di Kabupaten Jembrana terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, dan Lembaga Khusus Sekretariat DPRD yang bertugas, berfungsi, dan bertanggungjawab kepada Pimpinan DPRD. Namun, Sekretariat DPRD secara administrasi dibina oleh Sekretaris Daerah.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 3 tahun 2008, Organisasi Pemkab Jembrana terdiri atas dua badan, tujuh Dinas, lima Kantor, dan Sekretariat. Organisasi Pemkab Jembrana tersebut telah mengalami perampingan dibandingkan struktur organisasi sebelumnya yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 7, 8, dan 9 tahun 2000. Berdasarkan Perda lama tersebut, Pemkab Jembrana terdiri atas dua Badan, sembilan Dinas dan sembilan Kantor.<sup>368</sup> Adapun gambaran lengkap struktur organisasi Pemkab Jembrana,

---

<sup>366</sup>*Ibid.*

<sup>367</sup>*Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 3 tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja perangkat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Jembrana, (Pemerintah Kabupaten Jembrana: Negara, 2008).*

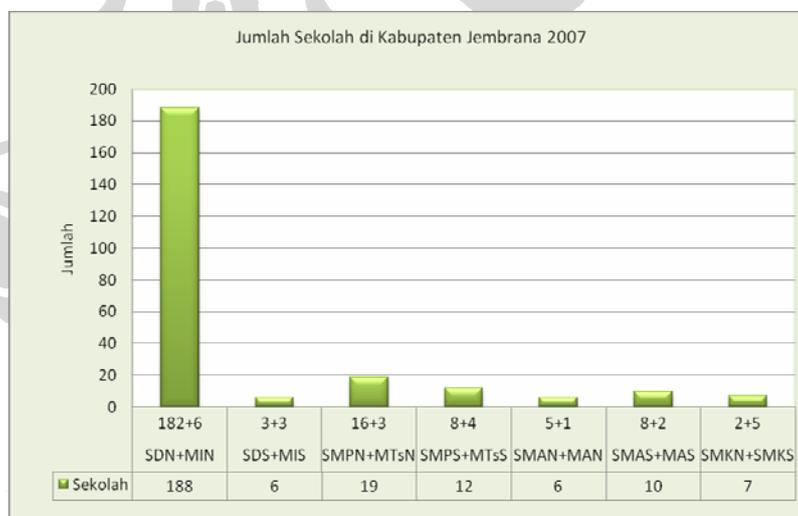
termasuk Dinas Pendidikan, Kebudayaan, dan Pariwisata yang bertanggungjawab mengelola pelayanan pendidikan di Jembrana dapat dilihat pada Lampiran 4, 5, 6, dan 7.

### 4.3. Kebijakan Pelayanan Pendidikan di Kabupaten Jembrana

#### 4.3.1. Gambaran Umum

Pendidikan merupakan salah satu prioritas pembangunan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Jembrana untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Berdasarkan data Dinas Pendidikan, Kebudayaan dan Pariwisata Pemkab, jumlah sekolah yang berada di bawah naungan Depdiknas maupun Depag di Kabupaten Jembrana sebanyak 248 unit sekolah mulai dari tingkat Sekolah Dasar (SD/MI), Sekolah Menengah Pertama (SMP/MTS), sampai Sekolah Menengah Atas (SMA/SMK/MA). Rekapitulasi selengkapnya dapat dilihat pada Gambar 4.3.

Gambar 4.3.  
Grafik Jumlah Sekolah di Bawah Naungan Diknas dan Depag di Kabupaten Jembrana



Sumber: Diolah dari Bappeda Pemkab Jembrana (2008)

Semenjak tahun 2001, data menunjukkan bahwa jumlah buta huruf mengalami penyusutan, dari yang sebelumnya mencapai 14,27 persen dari total

<sup>368</sup> I Gede Winasa, *Kalau Mau Pasti Bisa*, (Panakom Publishing: Denpasar, 2006), hal. 37.

jumlah penduduk, pada tahun 2005 menyusut hingga tersisa sekitar 0,01 persen. Namun, jumlah ini kembali mengalami peningkatan pada awal tahun 2006 menjadi 0,33 persen. Pada tahun 2007, angka buta huruf berada pada angka yang sama yakni 0,33 persen dari total jumlah penduduk 260.184 orang. Perincian data jumlah penduduk, penduduk yang buta huruf di Kabupaten Jembrana dapat dijelaskan pada Gambar 4.4.

Gambar 4.4.  
Grafik Jumlah Penduduk, Jumlah Penduduk Buta Huruf  
dan Prosentase Penduduk Buta Huruf di Kabupaten Jembrana



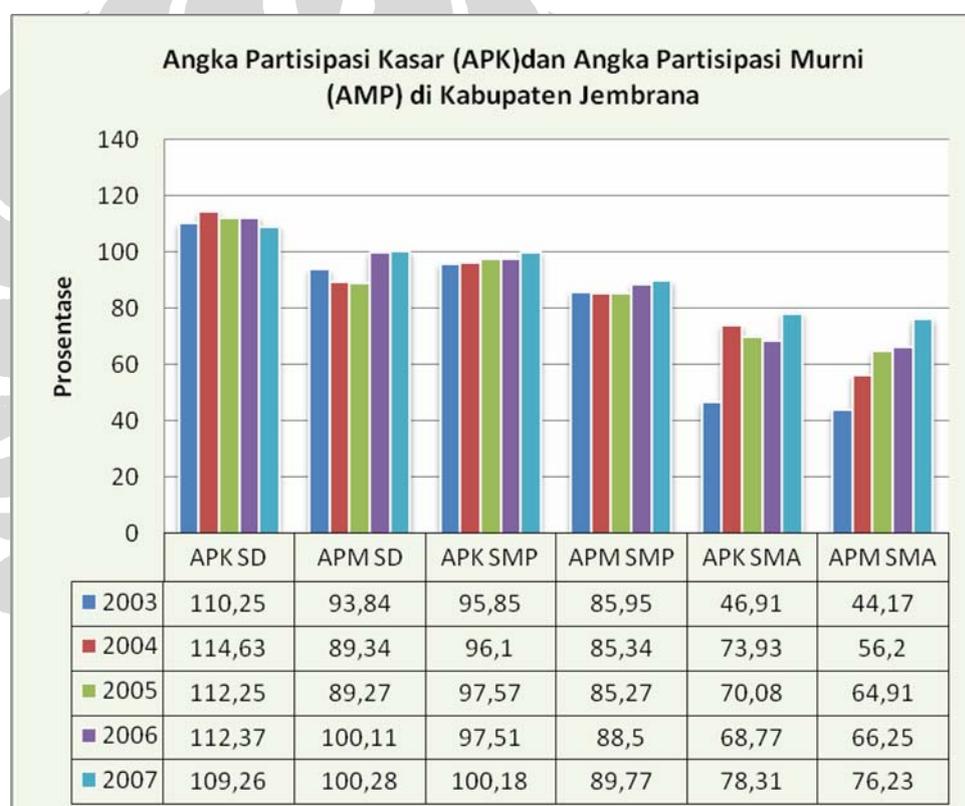
Sumber: Diolah dari Bappeda Pemkab Jembrana (2008)

Berdasarkan Susenas tahun 2003, tingkat pendidikan penduduk semakin membaik. Hal ini antara lain ditunjukkan oleh meningkatnya rata-rata lama sekolah penduduk berusia 15 tahun ke atas yaitu dari 6,13 tahun pada tahun 2000 menjadi 7,0 tahun pada tahun 2003. Juga dapat dilihat dari indikator meningkatnya proporsi penduduk berusia 10 tahun ke atas yang berpendidikan SLTP ke atas, dari 25,76 persen tahun 2001 menjadi 35,6 persen pada tahun 2003.<sup>369</sup> Membaiknya tingkat pendidikan penduduk sangat dipengaruhi oleh tingkat partisipasi pendidikan untuk semua kelompok usia sekolah dan untuk semua jenjang pendidikan. Pada tahun 2003, angka partisipasi sekolah (APS)

<sup>369</sup> Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Jembrana Tahun 2006 – 2025, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal. 9.

penduduk usia 7-12 tahun mencapai 90 persen, penduduk usia 13-15 tahun mencapai 94,01 persen, penduduk usia 16-18 tahun mencapai 48,93 persen dan penduduk usia 19-24 tahun mencapai 11 persen. Pada tahun yang sama, angka partisipasi kasar (APK) SD/MI mencapai 117 persen, APK SMP/MTs mencapai 94,01 persen, APK SMA/MA/SMK mencapai 48,93 persen dan APK PT menjadi 11 persen.<sup>370</sup> Uraian lebih rinci dari APK dan APM dari tahun 2003 sampai 2007 untuk tiap level pendidikan dapat diuraikan pada Gambar 4.5. di bawah.

Gambar 4. 5.  
Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) untuk Tingkat SD, SMP, dan SMA di Kabupaten Jembrana.



Sumber: Diolah dari Bappeda Pemkab Jembrana (2008)

Peningkatan kualitas pendidikan yang bertujuan untuk mengejar ketertinggalan melalui program bebas iuran wajib belajar selanjutnya berpengaruh pada kualitas angkatan kerja dengan meningkatnya proporsi angkatan kerja berpendidikan SLTA ke atas. Di sisi lain, proporsi angkatan kerja lulusan

<sup>370</sup> *Ibid*, hal.10.

SMP/MTs ke bawah semakin menurun dan sebagai konsekuensinya angka melanjutkan lulusan SMP/MTs ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

#### 4.3.2. Dasar Kebijakan Pelayanan Bidang Pendidikan

Filosofi yang melandasi kebijakan pemerintah Kabupaten Jembrana di bidang pelayanan pendidikan adalah menilai sektor pendidikan sebagai bidang atau urusan wajib yang harus dilaksanakan pemerintah daerah. Urusan wajib merupakan urusan yang sangat mendasar karena menyangkut hak dan pelayanan dasar bagi masyarakat yang harus dapat dipenuhi oleh Pemerintah Daerah.<sup>371</sup> Dengan demikian selanjutnya diharapkan menghasilkan generasi-generasi penerus masa depan bangsa.

Kebijakan dunia pendidikan di Kabupaten Jembrana, berpangkal dari amanah yang terdapat dalam pembukaan UUD 1945 tentang kewajiban Negara untuk terlibat dalam proses mencerdaskan kehidupan bangsanya. Sedangkan dari sisi operasional di lapangan, semua beranjak dari pengalaman empiris atas situasi dan kondisi dunia pendidikan di Indonesia yang masih memprihatinkan. Di Kabupaten Jembrana misalnya, sebelum sejumlah program di sektor pendidikan diluncurkan, tingkat partisipasi masyarakat dalam pendidikan relatif rendah dan tingkat *drop out* yang tinggi. Salah satu alasannya adalah kemiskinan dan ketidakmampuan membayar Sumbangan Pembangunan Pendidikan (SPP).<sup>372</sup>

#### 4.3.3. Kebijakan Peningkatan Pelayanan Sektor Pendidikan

Komitmen pemerintah Kabupaten Jembrana dalam pelayanan bidang pendidikan dilandasi dengan visi pendidikan Kabupaten sebagai berikut: “Terwujudnya pendidikan yang berbudaya, merata, efektif dan efisien serta relevan dengan kebutuhan masyarakat.”<sup>373</sup> Berdasarkan visi tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Jembrana telah merumuskan sejumlah program kebijakan

---

<sup>371</sup> *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2007*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal.21.

<sup>372</sup> I Gede Winasa, *Kalau Mau Pasti Bisa*, (Panakom Publishing: Denpasar, 2006), hal. 183.

<sup>373</sup> *Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Jembrana Tahun 2007*, (Bappeda Kabupaten Jembrana: Negara, 2008), hal.21.

di bidang pendidikan yaitu berupa: 1) perluasan dan pemerataan memperoleh pendidikan, 2) peningkatan mutu pendidikan dan relevansi, 3) peningkatan efisien dan efektivitas dalam pengelolaan pendidikan, dan 4) peningkatan peran serta masyarakat.

Ketika Pemerintah Kabupaten Jembrana menggulirkan kebijakan pembebasan SPP pada tahun 2001 untuk para siswa yang duduk di bangku SD, SMP, sampai SMA/SMK, banyak kesangsian diarahkan ke program ini. Dalam perjalanannya, program pembebasan SPP untuk SD sampai SMA ternyata diadopsi di tingkat nasional dalam bentuk program BOS (Biaya Operasional Sekolah). Sejumlah kesangsian yang mempertanyakan keberhasilan program beasiswa tersebut antara lain:<sup>374</sup> 1) kebijakan pembebasan SPP dari SD sampai SMA dianggap sebagai kebijakan populis dari Bupati yang tengah menjabat, 2) kebijakan pembebasan SPP dari SD sampai SMA dianggap tidak realistis karena nilai PAD (Pendapatan Asli Daerah) Kabupaten Jembrana yang tergolong rendah, dan 3) kebijakan pembebasan SPP dianggap tidak realistis dan menafikkan peningkatan mutu lulusan anak didik. Alasannya, sebuah pendidikan gratis dianggap tidak mungkin dapat menghasilkan *output* yang berkualitas. Ini berkaitan dengan anggapan sebagian kalangan bahwa proses pendidikan bukan hal murah yang dapat digratiskan begitu saja.

Sejumlah program yang berkaitan dengan upaya peningkatan kebijakan pelayanan pendidikan di Kabupaten Jembrana selanjutnya diuraikan lebih rinci sebagai berikut.

#### **a. Program Wajar (Wajib Belajar) Dua Belas Tahun**

Jika di tingkat nasional telah dicanangkan program Wajib Belajar sembilan tahun, maka di Kabupaten Jembrana telah diselenggarakan program Wajib Belajar dua belas tahun. Dasar kebijakan ini dilandasi filosofi bahwa penyelenggaraan pendidikan harus disertai prinsip berkeadilan dan tidak mengenal deskriminasi. Berdasarkan sistem kemasyarakatan yang berlaku di Indonesia, untuk dapat terlibat dalam sejumlah jabatan publik, minimal harus berpendidikan SMA,

---

<sup>374</sup> I Gede Winasa, 2006, hal. 184-187.

apakah menjadi seorang Kepala Desa, wakil rakyat (anggota DPRD dan DPR), dan jabatan lainnya di pemerintahan umumnya mensyaratkan pendidikan serendah-rendahnya SMA atau sederajat. Program Wajib Belajar dua belas tahun tersebut dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) No: 15 tahun 2006.<sup>375&376</sup>

#### **b. Program SPP Gratis**

Program pembebasan SPP anak sekolah dari TK, SD sampai SMA sekaligus pemberian subsidi di sektor pendidikan diluncurkan untuk menjawab pertanyaan sederhana mengapa masih ada sebagian masyarakat Kabupaten Jembrana yang tidak bersedia menyekolahkan anak-anak mereka. Setelah dikaji, kondisi ini diakibatkan ketidakmampuan orang tua membayar biaya pendidikan. Berdasarkan atas kondisi empiris di atas dan ditunjang dengan dasar filosofi yang ada, maka pemerintah Kabupaten Jembrana merumuskan kebijakan membuka kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengenyam pendidikan. Hal tersebut diimplementasikan melalui kebijakan subsidi langsung biaya pendidikan kepada masyarakat lewat kebijakan Bebas SPP.<sup>377</sup> Kebijakan tersebut telah dituangkan dalam Perda No: 10 tahun 2006 tentang subsidi biaya pendidikan pada tingkat TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana.<sup>378</sup> Sedangkan bantuan atau subsidi biaya pendidikan untuk siswa yang belajar di sekolah swasta dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 14 tahun 2006 tentang pemberian bea siswa kepada siswa yang tidak mampu pada sekolah swasta dan siswa berprestasi pada sekolah negeri maupun swasta di Kabupaten Jembrana.<sup>379</sup>

<sup>375</sup>I Gede Winasa, 2006, hal. 200 – 201.

<sup>376</sup>*Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 15 tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 (Dua Belas) Tahun*, (Pemerintah Kabupaten Jembrana: Negara, 2008).

<sup>377</sup>I Gede Winasa, 2006, hal. 188 – 190.

<sup>378</sup> *Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 10 tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana*, (Pemerintah Kabupaten Jembrana: Negara, 2008).

<sup>379</sup> *Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 14 tahun 2006 tentang Pemberian Bea Siswa kepada Siswa yang Tidak Mampu pada Sekolah Swasta dan Siswa Berprestasi pada Sekolah Negeri maupun Swasta di Kabupaten Jembrana*, (Pemerintah Kabupaten Jembrana: Negara, 2008).

Program Bebas SPP dimulai pada 2001 untuk siswa SD sampai SMA negeri. Sejak 2003 Pemerintah Kabupaten Jember memberikan bea siswa untuk siswa sekolah swasta dengan perincian Rp 7.500 per siswa SD per bulan, Rp. 12.500 per siswa SMP per bulan dan Rp. 20.000 per SMA per bulan. Alokasi dana untuk subsidi SPP terus meningkat, mulai dari Rp. 3.126.114.000 (2001) menjadi Rp. 3.473.460.000 (2002) dan Rp. 4.288.112.000 (2004). Peningkatan jumlah dana untuk alokasi subsidi SPP menunjukkan adanya peningkatan angka partisipasi masyarakat untuk menyekolahkan anak-anak mereka.<sup>380</sup>

### c. Program Peningkatan Kualitas Pendidikan

Kebijakan pendidikan Bebas SPP di Kabupaten Jember bukan kebijakan yang berdiri sendiri tetapi terkait dengan kebijakan lain di sektor pendidikan yang bertujuan untuk menopang sistem pendidikan di Kabupaten Jember. Agar kebijakan peningkatan sektor pendidikan menunjukkan hasil konkrit, maka kebijakan Bebas SPP juga diikuti dengan sejumlah kebijakan lain yang diharapkan dapat menunjang kinerja sektor pendidikan. Kebijakan tersebut berkaitan dengan siswa sebagai anak didik; tenaga guru sebagai pendidik; sarana dan prasarana sekolah sebagai sarana belajar; masyarakat dan lingkungan sebagai sarana pendukung; dan pemerintah sebagai pembuat kebijakan.

Selain bebas SPP, pemerintah Kabupaten Jember juga menetapkan sejumlah kebijakan penunjang kinerja di sektor pendidikan, antara lain:<sup>381</sup> 1) menggulirkan program peningkatan kualitas guru dan siswa, diperuntukkan untuk guru-guru untuk melanjutkan studi ke jenjang lebih tinggi, mulai D 3, D 4, S 1 sampai S 2 sejak 2002, 2) meningkatkan kesejahteraan guru dengan menerapkan pola insentif sebesar Rp 5.000 setiap jam pelajaran di luar tunjangan guru tahunan sebesar Rp 1 juta rupiah, 3) memberikan bonus bea siswa bagi siswa yang berprestasi, 4) meningkatkan kualitas sarana dan prasarana dengan menerapkan program pola *block grant*, bukan sistem tender yang dapat melakukan efisiensi dana sebesar 15 sampai 30 persen, dan 5) melakukan *regrouping* SD untuk sekolah-sekolah dengan jumlah siswa di bawah 75 orang. Melalui kebijakan

<sup>380</sup>*Ibid.*, hal. 192 -196.

<sup>381</sup>*Ibid.*

restrukturisasi organisasi ini, selanjutnya dihasilkan efisiensi dana senilai Rp 3 milyar per tahun akibat dilaksanakannya *regrouping* 22 sekolah SD.

#### **d. Program Sekolah Kajian**

Pemerintah Kabupaten Jembrana juga melakukan kebijakan terobosan kreatif dan inovatif dengan membangun pola pendidikan “Sekolah Kajian”. Jumlahnya tiga yaitu SMPN 4 Mendoyo, SMAN 2 Negara, dan SMK Negara. Sekolah kajian adalah pengembangan pola pendidikan yang memadukan antara pola pendidikan sekolah unggulan, misalnya SMA Taruna Nusantara dan sekolah-sekolah di Jepang, dengan pendidikan yang dikembangkan pondok-pondok pesantren modern, seperti Pondok Pesantren Gontor dan Pondok Pesantren Tebu Ireng di Jawa Timur. Melalui sekolah kajian inilah diharapkan akan diluluskan anak didik berdisiplin tinggi, berbudi pekerti luhur, menguasai Iptek dan berwawasan global.<sup>382</sup>

Sekolah kajian dibentuk untuk mencari bentuk sekolah terbaik dan tidak menghilangkan potensi *local genius*, sehingga di dalam pergaulan akademis dan keilmuan, sekolah kajian juga memberikan ruang yang seluas-luasnya untuk tumbuh berkembangnya budaya lokal sebagai dasar anak didik di dalam memasuki pergaulan global. Adapun sistem pendidikan di sekolah kajian memberikan fasilitas ekstra sebagai berikut: waktu belajar lebih panjang, dimulai dari jam 07:00 sampai 16:00 sore; pemberian tambahan makanan bergizi dan susu sehat saat istirahat; dan pemberian makan siang bersama untuk menumbuhkan solidaritas; dan memiliki pola asrama yang disiapkan sekolah dengan pengasuh dan pendamping.

#### **e. Program Bea Siswa Perguruan Tinggi**

Pemerintah Kabupaten Jembrana juga menerapkan kebijakan pemberian bea siswa kepada warga masyarakat di Kabupaten Jembrana untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang perguruan tinggi yang khususnya diberikan untuk bidang-bidang keilmuan yang dapat menggerakkan potensi perekonomian di daerah

---

<sup>382</sup>I Gede Winasa, 2006, hal. 196 – 202.

Kabupaten Jembrana seperti bidang pertanian, perikanan, perkebunan, peternakan, serta yang berkaitan dengan penerapan teknologi informasi.<sup>383</sup>

#### 4.4. Perda Kebijakan Pelayanan Pendidikan

Sejumlah kebijakan pelayanan pendidikan yang mulai diluncurkan sejak 2001 dan terbukti bermanfaat bagi masyarakat Jembrana, akhirnya dilembagakan dalam bentuk Peraturan Daerah pada tahun 2006 yaitu: 1) kebijakan pembebasan SPP untuk siswa SD, SMP, sampai SMA/SMK yang dimulai pada tahun 2001,<sup>384</sup> 2) kebijakan pemberian bea siswa untuk siswa sekolah swasta yang dimulai pada tahun 2003,<sup>385</sup> dan 3) kebijakan Wajib Belajar dua belas tahun sejak 2006.<sup>386</sup>

Sebelum dilembagakan dalam bentuk Perda, ketiga kebijakan tersebut diatur dalam bentuk Surat Keputusan Bupati. Keputusan melembagakan dan memperkuat kebijakan dalam bentuk Perda, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, menunjukkan adanya pengakuan dari DPRD bahwa implementasi ketiga kebijakan tersebut cukup bermanfaat bagi masyarakat Jembrana. Pemerintah manapun yang menggantikan pemerintah yang telah membangun ketiga kebijakan pelayanan pendidikan tersebut, harus melanjutkan kebijakan yang telah memiliki ikatan secara hukum tersebut.

Pembuatan Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 10 tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana didasari atas kenyataan di Jembrana yang menunjukkan masih lemahnya kemampuan masyarakat dalam membiayai pendidikan. Dalam rangka pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan, Pemerintah Kabupaten Jembrana membebaskan segala macam biaya pokok pendidikan siswa sekolah negeri untuk merangsang masyarakat Jembrana untuk mengenyam pendidikan di

---

<sup>383</sup>*Ibid.*

<sup>384</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 10 tahun 2006 tentang Subsidi Biaya Pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA, dan SMK Negeri di Kabupaten Jembrana, ditetapkan pada tanggal 24 Mei 2006.

<sup>385</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 14 tahun 2006 tentang Pemberian Bea Siswa kepada Siswa yang Tidak Mampu pada Sekolah Swasta dan Siswa Berprestasi pada Sekolah Negeri Maupun Swasta di Kabupaten Jembrana, ditetapkan pada tanggal 24 Mei 2006.

<sup>386</sup>Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 15 tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 (Dua Belas) Tahun, ditetapkan pada tanggal 24 Mei 2006 .

bangku sekolah. Melalui kebijakan subsidi biaya pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA dan SMK Negeri diharapkan dapat mewujudkan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan pada TK, SD, SMP, SMA dan SMK Negeri, karena dapat membantu meringankan beban orang tua atau wali murid.

Adapun instrumen Perda Nomor: 14 tahun 2006 tentang Pemberian Bea Siswa kepada Siswa yang Tidak Mampu pada Sekolah Swasta dan Siswa Berprestasi pada Sekolah Negeri Maupun Swasta di Kabupaten Jembrana, selanjutnya ditujukan untuk membantu siswa dari sekolah swasta. Melalui kedua Perda tersebut, harapan terjadinya perluasan kesempatan belajar, peningkatan mutu dan relevansi lulusan sesuai kebutuhan masyarakat diharapkan terus meningkat.

Gerakan wajib belajar sembilan tahun pendidikan dasar secara nasional telah dicanangkan mulai tanggal 2 Mei 1984. Dalam kurun waktu 20 tahun, wajib belajar pendidikan dasar Sembilan tahun, untuk Kabupaten Jembrana, secara kuantitas sudah mencapai Standar Pelayanan Minimal (SPM), namun kualitasnya perlu ditingkatkan agar tercapai target tuntas wajib belajar sembilan tahun yang bermutu. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Pemerintah Kabupaten Jembrana perlu meningkatkan Standar Pelayanan Minimal (SPM) tentang wajib belajar dua belas tahun yaitu sembilan tahun pendidikan dasar dan ditambah tiga tahun di pendidikan menengah. Untuk mencapai kondisi Wajib Belajar 12 tahun di Jembrana maka diaturlah Peraturan Daerah Kabupaten Jembrana Nomor: 15 tahun 2006 tentang Rintisan Wajib Belajar 12 (Dua Belas) Tahun yang ditetapkan pada tanggal 24 Mei 2006.