

**Co-Produksi  
&  
Sinergisme**

**Reformasi Hubungan  
Masyarakat Sipil  
dan Pemerintah**

Studi Kasus di Pekanbaru, Riau dan Manado, Sulawesi Utara

M I L I K  
PERPUSTAKAAN PPK - LIPI



**Co-Produksi  
&  
Sinergisme**

**Reformasi Hubungan  
Masyarakat Sipil  
dan Pemerintah**

Studi Kasus di Pekanbaru, Riau dan Manado, Sulawesi Utara

Penulis :

**Dundin Zaenuddin  
Rusydi Syahra  
Suprihadi  
I Ketut Ardhana**

Editor :

**Dundin Zaenuddin**



**Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia**

## KATALOG DALAM TERBITAN

Zaenuddin, Dundin

Co-Produksi & Sinergisme: Reformasi Hubungan Masyarakat Sipil dan Pemerintah (Studi Kasus di Pekanbaru, Riau dan Manado, Sulawesi Utara)/Dundin Zaenuddin, Rusydi Syahra, Suprihadi, I Ketut Ardhana - Jakarta : LIPI, 2006

v, 166 hal, 21 cm

ISBN 979-26-2484-8

1. REFORMASI
2. GERAKAN SOSIAL

361.24

**Penerbit :** LIPI Press, Anggota IKAPI  
Jl. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350  
Telp. 314 0228, 314 6942 Fax. 314 4591  
e-mail : [bmrlipi@uninet.net.id](mailto:bmrlipi@uninet.net.id)  
[lipipress@uninet.net.id](mailto:lipipress@uninet.net.id)

**Co-Produksi**  
**Sinergisme** | **Reformasi Hubungan**  
**Masyarakat Sipil**  
**dan Pemerintah**

Copyright© 2006 Puslit. Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI  
Gedung Widya Graha, Lt. VI & IX  
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 10 Jakarta Selatan  
Telp/Fax. : (021) 5701232

Sumber Gambar Sampul : Foto Koleksi Dundin Zaenuddin, dkk

## **KATA PENGANTAR**

Penelitian “Co-Produksi dan Sinergisme: Reformasi Hubungan Masyarakat Sipil dan Pemerintah” adalah salah satu kegiatan penelitian yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan - Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI). Tema Co-Produksi atau keswadayaan serta Sinergisme tampaknya menjadi tema penting dalam suatu negara di mana koordinasi maupun komunikasi antar intra lembaga formal maupun masyarakat sering dianggap sebagai hal utama yang menentukan kualitas kinerja pemerintah. Masih lemahnya koordinasi dan komunikasi dapat secara bertahap ditingkatkan jika co-produksi dan sinergi ini mewarnai implementasi formulasi maupun implementasi kebijakan pemerintah. Pengetahuan ilmiah yang diperoleh melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan sumbangan akademis terhadap masalah yang begitu penting di negeri ini. Penelitian ini merupakan bagian dari Proyek Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI Tahun Anggaran 2006.

Penelitian ini dapat dilakukan karena dedikasi dan kerjasama yang baik dari para peneliti dan pembantu peneliti yang secara konsisten melakukannya sesuai dengan asas-asas akademik dan sekaligus memenuhi aturan administrasi yang telah ditetapkan. Untuk itu, kami perlu utarakan di sini penghargaan kepada mereka. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada para pihak yang telah membantu tercapainya pengumpulan data di lapangan. Aparatur pemerintah maupun masyarakat di kedua lokasi penelitian, Manado dan Pekanbaru, sangat membantu kelancaran pengumpulan data dan untuk hal tersebut, ucapan terima kasih yang tak terhingga kami sampaikan.

Hasil penelitian ini telah dibahas secara mendalam pada seminar hasil-hasil penelitian PMB-LIPI, yang telah diselenggarakan

pada bulan September 2006. Walaupun demikian, kami perlu tandaskan bahwa seperti pepatah mengatakan bahwa tak ada gading yang tak retak, hasil penelitian ini pun tidak lepas dari kekurangan dan kesalahan. Oleh karena itu berbagai masukan, kritik dan saran perbaikan akan senantiasa kami harapkan guna perbaikan-perbaikan seperlunya.

Jakarta, Desember 2006

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan  
dan Kebudayaan-LIPI

Ttd.

**Dr. M. Hisyam**

<b>PERPUSTAKAAN PPK - LIPI</b>	
HADIAH / TUKAR / BELI :	
NO. INDUK :	
NO. KLASIFIKASI :	
PARAF :	

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	v
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	4
1.3. Tujuan dan Sasaran .....	5
1.4. Landasan Teoritis .....	6
1.5. Asumsi .....	12
1.6. Pengertian .....	12
1.7. Metodologi .....	13
1.8. Sistematika Penulisan .....	16
<b>BAB 2 HUBUNGAN MASYARAKAT DENGAN PEMERINTAH DALAM BIDANG PENDIDIKAN DI PEKANBARU - RIAU</b> .....	19
1. Pengantar .....	19
2. Sinergi Negara-Masyarakat: POMG, BP3 dan Komite Sekolah .....	25
3. Kebijakan Pendidikan Nasional di Provinsi Riau dan Sinergi dengan Masyarakat .....	50
4. Penutup .....	65
<b>BAB 3 SINERGI DALAM LINTASAN SEJARAH MANADO</b> .....	69
3.1. Pengantar .....	69
3.2. Perkembangan Kota Manado .....	74

3.3. Sinergisme dan Kolonialisme.....	81
3.4. Sinergisme dalam Federalisme Versus Unitarisme..	90
3.5. Permesta di Manado: Pentingnya Partisipasi Daerah .....	93
3.6. Kesimpulan .....	96
<b>BAB 4 SINERGI DALAM PEMBANGUNAN KONTEMPORER.....</b>	<b>99</b>
4.1. Pengantar .....	99
4.2. Dimensi Geografis Kota Manado .....	100
4.3. Potensi Pariwisata, Pengembangan dan Sinergi .....	103
4.4. Relasi Masyarakat dengan Pemerintah dalam Pembangunan Kontemporer .....	124
4.5. Kesimpulan .....	146
<b>BAB 5 P E N U T U P.....</b>	<b>149</b>
<b>BIBLIOGRAFI.....</b>	<b>159</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Jenis Kegiatan dan Alokasi Anggaran Pendidikan Provinsi Riau Tahun 2005.....	57
Tabel 3.1	Luas Kecamatan dan Jumlah Kelurahan/Desa di Manado .....	80
Tabel 3.2	Perkembangan Pendidikan Per Wilayah .....	82
Tabel 4.1	Jumlah Penganut Agama per Kabupaten .....	111
Tabel 4.2	Hotel di Kota Manado.....	115
Tabel 4.3	Data Pengrajin <i>Handicraft</i> di Kota Manado .....	117
Tabel 4.4	Kondisi Jalan.....	118



---

---

# BAB I

---

---

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

**K**ondisi ideal hubungan antara masyarakat dan pemerintah ditandai oleh adanya hubungan yang sinergis antara keduanya. Selama Orde Baru, hubungan ideal tersebut jauh dari kenyataan karena pada waktu itu, pemerintah melakukan politik eksklusionis terhadap masyarakat. Negara, pada waktu itu, menjadi satu-satunya agen pembangunan dan perubahan sedangkan masyarakat menjadi obyek mobilisasi kehendak pemerintah.

Dengan datangnya reformasi, Indonesia selanjutnya memasuki masa transisi menuju negara yang demokratis dalam arti yang sebenarnya. Dikatakan demikian karena pada dua pemerintahan Indonesia masa lalu yaitu Orde Lama dan Orde Baru, kata demokrasi tetap menjadi nama untuk kedua rezim itu yaitu demokrasi terpimpin dan demokrasi Pancasila, tetapi sebagaimana dialami oleh bangsa ini, kata itu lebih merupakan kamuflyaze dari pemerintahannya yang otoriter. Pada waktu itu, rakyat secara sistematis dihalangi untuk ikut berpartisipasi dalam kehidupan bernegara. Dengan sikap otoriternya, rakyat dimobilisasi agar sikap dan perilakunya sesuai dengan keinginan sang penguasa. Cara-cara militeristik ditempuhnya untuk membungkam suara publik yang kritis sehingga melahirkan sikap takut pada publik untuk mengkritiknya. Larangan untuk membicarakan suku, ras dan agama (SARA) maupun stigmatisasi gerakan masyarakat yang mengkritisi kebijakan pemerintah dengan sebutan ekstrim kiri atau kanan, merupakan upaya-upaya sistematis yang dilakukan negara untuk mengeksklusi suara masyarakat madani (*civil society*) pada masa-masa tersebut. Pada waktu itu, pemerintah tampak menjadi satu-satunya pihak yang berperan menentukan hitam putih nasib bangsa dan arah pembangunannya.

Setidaknya terdapat dua dampak besar yang dirasakan oleh Indonesia pada waktu itu dan gejalanya sedikit banyak masih dirasakan sampai sekarang. *Pertama*, birokrasi tampak belum akomodatif atas aspirasi dan partisipasi masyarakat. Birokrasi tidak begitu peduli dengan keinginan masyarakat luas. Birokrasi yang tidak responsif atas aspirasi publik menjadi gejala umum yang dijumpai di hampir seluruh wilayah negeri ini. Sebaliknya, masyarakat enggan untuk berpartisipasi aktif dalam mempengaruhi arah kebijakan negara termasuk memperbaiki sarana dan prasarana yang menopang kualitas kehidupannya. Hal itu karena pemerintah dianggap sebagai penentu dan pelaksana seluruh kebijakan dan program termasuk dalam hal perbaikan sarana dan prasarana publik, sedangkan masyarakat sebagai pihak yang hanya menerima jasa pelayanan. Situasi ini telah menyuburkan praktek-praktek korupsi dalam berbagai sektor dan dimensi yang pada gilirannya menghambat pencapaian tujuan pembangunan nasional.

*Kedua*, pemerintah maupun masyarakat menunjukkan ketidak-mampuannya dalam menenggang perbedaan maupun dalam mengelola konflik baik konflik vertikal maupun horisontal. Konflik vertikal yaitu konflik antara masyarakat dan pemerintah terlihat pada sejarah konflik antara pemerintah dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) sebelum rekonsiliasi melalui pertemuan di Helsinki, atau konflik antara pemerintah dengan Organisasi Papua Merdeka (OPM)<sup>1</sup>. Sementara konflik horisontal dapat dilihat pada konflik antar komponen dalam masyarakat sebagaimana terjadi di Maluku, Kalimantan Barat dan Sulawesi Tengah, khususnya Poso. *Zero sum game* atau ingin menang sendiri baik dalam diri pemerintah maupun gejala yang terjadi dalam masyarakat sendiri merupakan hal yang

---

<sup>1</sup> Bentuk bentuk konflik vertikal masyarakat dengan pemerintah pada intinya didasari oleh rasa ketidak-adilan perlakuan negara yang dirasakan masyarakatnya. Sikap masyarakat kemudian beragam, ada yang ingin memisahkan diri dari negara kesatuan seperti dalam kasus GAM dan OPM atau Gerakan Riau Merdeka, ada yang dalam bentuk bentrok fisik seperti dalam kasus Tanjung Priok berdarah atau dalam bentuk protes dan petisi.

masih dirasakan sampai sekarang. Kondisi ini merupakan kendala berkembangnya sinergi antara pihak pemerintah sendiri, dalam internal masyarakat maupun interaksi antara dua entitas tersebut. Sementara itu, masih banyaknya hambatan untuk mempercepat gerak pembangunan di era otonomi daerah ini juga menjadi argumen lain betapa perlunya pengembangan sinergi pemerintah dengan masyarakat ini guna peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak.

Dengan datangnya era reformasi, perbaikan-perbaikan untuk mengurangi kedua dampak besar itu dilakukan oleh pihak pemerintah maupun masyarakat. Masyarakat juga tampak antusias menyambut proses demokratisasi itu. Unjuk rasa dan demonstrasi kemudian menjadi warna baru dalam perjalanan hari demi hari bangsa ini, suatu gejala umum yang terjadi di mana pun dalam sebuah negara demokratis. Selain itu, kebebasan pers dan berserikat tampaknya merupakah hasil konkrit penting dari reformasi.

Kesadaran baru yang muncul adalah bahwa pembangunan sosial tidak mungkin dapat berhasil dilakukan oleh salah-satu pihak. Perlu ada keterpaduan langkah dari keduanya. Birokrasi tidak bisa menutup diri dari aspirasi dan partisipasi masyarakat karena masyarakatlah yang paling mengetahui apa yang diinginkan dari pembangunan sosial. Masyarakat juga tidak bisa mengabaikan peran pemerintah dalam konteks Negara modern sekarang. Hanya melalui keterpaduan dari dua pihak inilah, peningkatan kualitas kehidupan masyarakat dapat dicapai.

Akan tetapi, tampaknya masih terdapat banyak hambatan, baik yang bersifat politis, struktural, sosial maupun kultural dalam pelaksanaannya. Paternalisme, mentalitas dilayani, birokratis-formalistis, kurang transparan, pengambilan keputusan yang tidak partisipatif serta kecenderungan berpikir egosektoral yang banyak mewarnai hubungan masyarakat dengan pemerintah serta perilaku aparatur pada masa Orde Baru itu, tentu menjadi kendala utama untuk terjadinya hubungan sinergis. Yang menarik adalah bahwa sebagaimana ditunjukkan oleh hasil-hasil penelitian, tampaknya

gejala ini telah mengalami perubahan ke arah yang lebih baik seiring dengan proses demokratisasi dan reformasi (Zaenuddin *et.al.*, 2002, 2003). Pemerintah sudah mulai terbuka dengan partisipasi masyarakat dan masyarakat juga mulai peduli untuk terlibat aktif (*civic engagement*) dalam pengembangan kualitas kehidupannya. Munculnya pemimpin-pemimpin reformis sebagai hasil proses demokratisasi selama ini merupakan harapan baru tumbuhnya hubungan sinergis. Masyarakat juga banyak terlibat aktif dalam formulasi kebijakan maupun mengkritisi pelaksanaan kebijakan itu, sampai pada advokasi perbaikan kualitas hidup. Gejala-gejala sosial yang mengarah pada perbaikan tersebut merupakan optimisme terjadinya hubungan sinergis, betapapun masih bersifat awal dan dalam skala yang belum begitu besar.

Sebagaimana telah ditunjukkan oleh negara-negara maju, sinergi masyarakat (madani) dan pemerintah menjadi prasyarat berhasilnya pengembangan masyarakat. Sinergi akan mempercepat proses tersebut dalam pelbagai dimensinya. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting dilakukan karena akan mengidentifikasi dan menjelaskan gejala hubungan sinergis yang tampaknya mulai dirasakan signifikansinya di negeri ini untuk kemudian selanjutnya dapat dikembangkan secara berkelanjutan.

## 1.2. Perumusan Masalah

Penelitian ini mencoba menjawab permasalahan bagaimana menumbuhkan interaksi sinergis antara masyarakat dan pemerintah untuk terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk menjawab permasalahan tersebut, berikut ini diajukan enam pertanyaan penelitian, yaitu:

- (1) Bagaimana pola-pola hubungan masyarakat dan pemerintah dalam pengembangan masyarakat?

- (2) Apakah hubungan sinergis dapat dikonstruksikan dalam jangka pendek atau memerlukan perubahan jangka panjang, mendalam dan menyangkut dasar-dasar normatifnya?
- (3) Sejauhmana dan dalam kondisi bagaimana suatu lembaga pemerintah dapat bersifat produktif, sehat (*robust*) dan terpadu dalam peningkatan kualitas masyarakat, dan sebaliknya?
- (4) Mengapa terjadi perbedaan derajat hubungan sinergis masyarakat dan pemerintah dalam pengembangan masyarakat di berbagai daerah?
- (5) Bagaimana hubungan antara tingkat dan sifat sinergi dengan keberhasilan pengembangan masyarakat?
- (6) Bagaimana mekanisme yang perlu dibangun agar terjadi interaksi sinergis sehingga keterpaduan langkah antara masyarakat dan pemerintah dapat terwujud yang kemudian dapat mempercepat proses peningkatan standar kehidupan masyarakat?

### 1.3. Tujuan dan Sasaran

- (1) Mengidentifikasi faktor-faktor penghambat (*conservative forces*) maupun pendukung terjadinya sinergi masyarakat madani dengan pemerintah.
- (2) Menjelaskan struktur hubungan sinergis masyarakat dan pemerintah dalam mengembangkan kualitas hidup masyarakat.
- (3) Menjelaskan kondisi sosial yang memfasilitasi hubungan sinergis. (Misalnya stok modal sosial, karakter aparatur, bentuk-bentuk sikap dan perilaku aparatur dan masyarakat yang mengarahkan lembaga pemerintah menjadi bersifat produktif, sehat dan terpadu dalam merespon aspirasi-aspirasi masyarakat. Pada saat yang sama, masyarakat terlibat aktif dalam perbaikan kehidupan sosial maupun dalam merespon program yang ditetapkan pemerintah atau *civic engagement*).

Sedangkan **Sasaran** penelitian adalah memformulasikan rekomendasi cara-cara strategis untuk pengembangan hubungan sinergis masyarakat dengan pemerintah.

#### 1.4. Landasan Teoritis

Sikap dan perilaku individual atau sisi budaya masyarakat serta konteks struktural yang konstruktif merupakan dasar atau landasan bagi pengembangan sosial budaya, politik dan ekonomi masyarakat di era demokratisasi. Dari sisi sikap, pengembangan masyarakat memerlukan kerangka acuan sikap antar seluruh komponen masyarakat untuk mengaktualisasikan dirinya dan berinteraksi dengan yang lain secara saling menghargai potensi dan perbedaan masing-masing, tanpa merasa terancam satu sama lain. Interaksi sosial perlu didasarkan pada sikap saling menguntungkan. Perilaku masyarakat juga dapat mengalami perkembangan dan perbaikan jika wadah-wadah sinergis antar masyarakat, terbuka seluas-luasnya sehingga perilaku konstruktif dapat ditumbuhkan. Dari sisi faktor kontekstual, pemerintah hendaknya mengeluarkan kebijakan yang seadil mungkin, dapat diterima oleh semua komponen masyarakat serta meninjau ulang kebijakan-kebijakan yang cenderung memarginalisasi kelompok tertentu.

Pengembangan masyarakat di era demokratisasi memerlukan strategi pembangunan sosial budaya, politik dan ekonomi yang menyeluruh dan sistemik, bukan strategi *ad hoc*, parsial atau reaktif. Strategi pengembangan sosial, budaya, politik dan ekonomi yang bersifat sinergis bercirikan asas masyarakat madani (*civil society*), persistensi modal sosial, pluralitas dan proses politik yang menjunjung tinggi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Strategi pembangunan sosial yang bersifat sinergis ini mengarahkan kepada prosedur pengembangan model konstruksi sosial yang adaptif sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Sinergi<sup>2</sup> masyarakat dan pemerintah, yang menjadi tema sentral penelitian tahap pertama ini, mengacu pada pola hubungan yang partisipatoris antara dua entitas penting dalam sebuah negara. Di sini, partisipasi masyarakat mengandung arti bahwa masyarakat tidak menganggap bahwa pembangunan secara keseluruhan atau lingkup yang lebih kecil seperti pelayanan publik, harus diberikan sepenuhnya oleh pemerintah. Masyarakat juga turut berperan serta agar pengembangan sosial atau pelayanan itu bisa diraih secara lebih optimal.

Konsep sinergi ini tampaknya tidak bisa dipisahkan dari perdebatan sifat hubungan masyarakat dan pemerintah. Paradigma yang masih dominan hingga sekarang adalah bahwa pemerintah, baik pusat maupun daerah dengan segenap instansi yang ada di bawahnya dianggap mempunyai fungsi, tugas dan kewajiban memberikan pelayanan kepada publik. Pemerintah dengan birokrasinya yang hirarkis itulah yang memiliki otoritas penuh mengelola kehidupan publik. Sementara itu, masyarakat harus mengikuti regulasi yang telah ditetapkan tanpa perlu bertanya apakah regulasi itu berkeadilan atau tidak. Pada sisi lain, masyarakat merasa berhak memperoleh pelayanan karena telah memenuhi kewajiban sebagai pembayar pajak atau telah melunasi pembayaran untuk berbagai pelayanan yang diberikan. Paradigma ini menempatkan negara atau pemerintah dengan warga masyarakat sebagai dua pihak yang saling berhadapan

---

<sup>2</sup> Konsep sinergi ini tidak terlepas dari konsep co-produksi yang diutarakan oleh para ahli modal sosial. Dalam teori modal sosial keikutsertaan masyarakat dalam menyediakan barang dan jasa itu disebut dengan istilah co-produksi. Co-produksi ialah keadaan proses yang mencerminkan adanya peran aktif suatu kelompok masyarakat dalam penyediaan barang dan pelayanan untuk kepentingan mereka. Adanya peran aktif itu menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya bersikap pasif untuk dilayani tetapi ikut berpartisipasi melakukan segala hal yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, politik dan budaya, serta kepentingan lain-lain demi kesejahteraan hidup mereka. Lihat Elinor Ostrom, *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development* (1997).

dan memiliki kepentingan berbeda. Di antara keduanya terdapat apa yang disebut sebagai masyarakat madani (*civil society*)<sup>3</sup> yang merupakan tameng (*buffer*) untuk melindungi masyarakat yang berada pada posisi lemah dari pemaksaan kepentingan terhadap mereka oleh negara (Fisher, 1998). Paradigma ini dapat dikatakan terbukti kebenarannya di banyak negara, termasuk di Indonesia khususnya pada masa Orde Lama dan Order Baru.

Akan tetapi, perkembangan yang terjadi belakangan ini di beberapa negara menunjukkan bahwa dikotomi negara sebagai penguasa dan rakyat sebagai pihak yang harus tunduk pada kekuasaan tidaklah sepenuhnya benar. Evans (1997; 2002) menunjukkan bahwa negara, sekalipun berbentuk otoriter, bukanlah sebuah struktur yang monolitik. Ia justru memiliki keragaman. Sementara itu, para pejabat negara tidak bersifat homogen. Memang masih ada pejabat bertingkah laku sebagai penguasa, tetapi terdapat juga pejabat yang lebih menunjukkan ciri, terutama di kalangan yang disebut reformis, sebagai pengabdian yang memiliki kepedulian tinggi terhadap kepentingan masyarakat dan berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi mereka. Sedangkan masyarakat juga tidaklah selalu menempatkan diri sebagai objek pembangunan atau pihak yang minta dilayani sepenuhnya, tetapi juga ikut berpartisipasi baik dalam tenaga maupun dana guna mencapai kualitas kehidupan sesuai dengan yang diinginkannya. Sebagaimana dikatakan oleh Ostrom (1997), khususnya bagi mereka yang berpegang pada paradigma seperti di atas, upaya untuk mendekatkan negara dengan masyarakat adalah bagaikan menyeberangi jurang pemisah yang sangat lebar (*crossing the great divide*).

Upaya penyediaan kebutuhan dasar yang berhasil dilakukan karena adanya sinergi membuktikan bahwa antara pemerintah dan

---

<sup>3</sup> Mempersamakan masyarakat sipil dan masyarakat madani merupakan sesuatu yang masih dapat diperdebatkan, tetapi di sini keduanya diartikan sama yaitu entitas dalam negara yang berorientasi pada kebaikan bersama (*the common good*).

masyarakat dapat berinteraksi secara sinergis dalam penyediaan kebutuhan umum. Hal ini dimungkinkan dengan adanya komunikasi yang baik, rasa kerjasama yang tinggi dan saling percaya antara kedua belah pihak. Dengan kata lain kedua belah pihak menunjukkan modal sosial yang kuat, sehingga pemerintah bersangkutan tidak memikul sendiri beban dan tugas pelayanan karena masyarakat juga turut berpartisipasi.

Penelitian lain juga menunjukkan bahwa sinergi dapat dilakukan tidak hanya terbatas pada pemenuhan kebutuhan dasar, tetapi juga pada penyediaan pelayanan publik lain seperti sarana transportasi (Evans, 1997a). Bahkan kerjasama sinergis bisa terjadi pada waktu merencanakan dan melaksanakan alokasi keuangan atau anggaran secara permanen. Masyarakat luas, misalnya dapat dilibatkan secara aktif dalam penyusunan anggaran pembangunan kota (*participatory budgeting*) sehingga alokasi keuangan dan bentuk pelayanan apapun yang diberikan pemerintah baik dalam level propinsi, kota atau kabupaten benar-benar sesuai dengan aspirasi masyarakat. Seluruh kelompok masyarakat, mulai dari tingkat terbawah terlibat dalam proses penyusunan anggaran (Abers 1997, Abers 2001; Kloby 2003).

Keberhasilan kebijakan yang partisipatif ini tentu tidak terlepas dari keterbukaan para pejabat untuk membangun konsensus dengan semua golongan. Hal ini terutama sesuai dengan tuntutan umum masyarakat Indonesia sekarang ini untuk ingin melibatkan diri dalam proses-proses pembangunan yang tengah dilakukan. Terjadinya sinergi masyarakat dan pemerintah dalam proses pembangunan mempunyai beberapa keuntungan sebagai berikut:

- Pertama, pembangunan sosial maupun penyediaan pelayanan publik yang dikelola secara bersama oleh pemerintah dan masyarakat menunjukkan hasil yang lebih baik daripada yang dikelola oleh pemerintah sendiri.
- Kedua, keterbukaan pemerintah di dalam penyusunan anggaran dengan melibatkan masyarakat akan menyebabkan

akuntabilitas pemerintah semakin baik, sehingga tingkat rasa percaya kepada pemerintah juga menjadi semakin tinggi.

Ketiga, tingkat rasa percaya yang semakin tinggi mendorong masyarakat untuk berpartisipasi lebih aktif dalam proses pembangunan dan keberlanjutan pelayanan.

Keempat, hubungan dan komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat memungkinkan pemerintah menjadi lebih sensitif dan responsif terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Kelima, keterbukaan dalam manajemen perkotaan seperti perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang disertai kontrol sosial yang efektif memperkecil kemungkinan terjadinya penyimpangan dan pelanggaran terhadap aturan-aturan yang telah disepakati bersama. Secara singkat, sinergi masyarakat dan pemerintah mendorong terjadinya praktek-praktek *good governance*.

Konsep sinergi memang tidak bisa dipisahkan dengan prinsip dan implementasi *good governance* yang sudah menjadi wacana penting setelah era reformasi dan implementasi otonomi daerah ini seperti akuntabilitas, partisipasi, keterbukaan, daya tanggap atau *responsiveness*, dan penegakan hukum (*rule of law*). Mempraktekkan *good governance* menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan berbagai upaya pembangunan secara berkelanjutan. Tekad untuk melaksanakan prinsip-prinsip ini telah diutarakan oleh wakil-wakil pemerintah. Misalnya, Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia, Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Apeksi) dan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi), pada tahun 2001 telah mendeklarasikan tekad untuk memberlakukan 10 prinsip *good governance*, termasuk ke lima prinsip yang disebutkan di atas. Akan tetapi, sebagaimana telah diindikasikan sebelumnya tampaknya masih terdapat banyak hambatan, baik yang bersifat politis, struktural, sosial maupun

kultural dalam pelaksanaannya. Paternalisme, mentalitas dilayani, birokratis-formalistis, kurang transparan, pengambilan keputusan yang tidak partisipatif serta kecenderungan berpikir egosektoral yang banyak mewarnai hubungan masyarakat dan pemerintah serta perilaku aparatur pada masa Orde Baru itu, tentu menjadi kendala utama untuk terjadinya hubungan sinergis. Betapapun demikian, sebagaimana diindikasikan sebelumnya, gejala yang menunjukkan perubahan ke arah yang lebih baik seiring dengan proses demokratisasi dan reformasi dapat diamati di lapangan (Zaenuddin *et.al.*, 2002, 2003). Hal demikian dapat menjadi langkah awal bentuk-bentuk sinergi yang kemungkinan berkembang menjadi sinergi berskala besar.

Paradigma dominan yang melihat negara *vis-a-vis* masyarakat perlu dicermati sebagai hal yang bersifat temporal dan situasional. Dengan demikian, bisa jadi dalam waktu dan tempat tempat yang lain, teori itu dapat berubah, tergantung pada berbagai faktor yang berkaitan dengan sikap dan perilaku aparatur maupun masyarakat. Misalnya, *civil courage* (keberanian sipil) untuk menyuarakan atau memprotes ketidak-adilan dan ketidak-benaran merupakan faktor awal terjadinya keterlibatan warga dan mendorong sinegisme. Pada sisi lain, keberhasilan sinergi antara pemerintah dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan umum sangat ditentukan oleh keberpihakan pemerintah kepada masyarakat kalangan bawah dan kesediaan pemerintah daerah atau kota untuk berbagi kekuasaan dengan masyarakat. Inilah yang kemudian memberi motivasi kuat pada masyarakat untuk berpartisipasi dengan segala pemikiran dan materi yang dapat mereka sumbangkan. Hadirnya pemerintahan yang lebih menekankan pentingnya kerjasama kolektif antara berbagai komponen baik masyarakat dan pemerintah menjadi harapan baru untuk terwujudnya sinergi tersebut untuk kepentingan pembangunan masyarakat terutama sebagai upaya lanjutan dan berkesinambungan merekonstruksi masyarakat di era reformasi yang memerlukan keterlibatan aktif masyarakat dalam pembangunan. Dengan demikian, melalui sinergi ini, cita-cita untuk menjadikan masyarakat Indonesia

sebagai masyarakat yang lebih maju, kohesif, plural dan demokratis dapat segera direalisasikan.

### 1.5. Asumsi

Landasan teoritis dari Evans, Ostrom, Abers dan Kloby tentang perlunya perubahan paradigma dalam melihat hubungan masyarakat dan pemerintah sangat relevan untuk mendeskripsikan, memetakan dan menjelaskan hubungan masyarakat dan pemerintah di berbagai daerah untuk keberhasilan proses demokratisasi khususnya pengembangan masyarakat lokal. Dapat dikatakan bahwa lemahnya sinergi antara pemerintah dan masyarakat merupakan faktor penting yang menghambat tercapainya tujuan-tujuan berbagai kebijakan di era otonomi daerah. Dengan demikian, penelitian ini memiliki asumsi bahwa jika tingkat sinergi dan co-produksi di suatu daerah cukup tinggi, maka tingkat keberhasilan pengembangan masyarakat akan terlihat lebih berhasil, dan sebaliknya jika tingkat sinerginya cukup rendah, maka keberhasilan pengembangan masyarakat juga akan rendah.

### 1.6 Pengertian

- Sinergi: pola hubungan masyarakat dan pemerintah yang menunjukkan keterpaduan.
- *Embeddedness* (kelekatan): pola hubungan masyarakat dan pemerintah yang menunjukkan kelekatan di antara dua entitas tersebut.
- *Complementary* (saling melengkapi): Pola hubungan masyarakat dan pemerintah yang saling melengkapi.
- Co-produksi: keikut-sertaan atau keswadayan masyarakat dalam menyediakan barang dan jasa

- Modal Sosial: 'agregat sumber-sumber daya potensial dan aktual yang berhubungan dengan kepemilikan dan jaringan yang berlangsung lama karena adanya hubungan yang terinstitusionalisasi dan saling mengakui'. Elemen pokoknya meliputi saling percaya, norma resiprositas dan jaringan sosial.
- *Good governance*: memiliki dimensi relasional karena ia merupakan sekumpulan relasi antara masyarakat madani dan pemerintah yang melakukan praktek-praktek untuk memaksimalkan kebaikan bersama (*the common good*). Beberapa karakter yang harus dimiliki meliputi: transparansi (*Transparency*), keefektifan dan keefisienan, *responsiveness*, keterbukaan (*openness*), ketundukan pada aturan hukum, ekuualitas, akuntabilitas dan profesionalisme.
- Pemerintah: unsur eksekutif yang mengelola dan melaksanakan kebijakan publik.
- Masyarakat Madani (*civil society*): masyarakat yang berorientasi pada kebaikan bersama (*common good*) dengan menjunjung tinggi cara-cara beradab (*civility*), berpegang pada *rule of law* dan menghargai pluralitas.

## 1.7. Metodologi

Jika penelitian-penelitian sebelumnya melihat 'objek studi' secara parsial dengan melihat lingkup internal masing-masing entitas yaitu masyarakat dan pemerintah, maka pada penelitian-penelitian ini, akan dilihatnya secara simultan berupa relasi yang menunjukkan resiprositas antara kedua entitas itu. Jika penelitian-penelitian sebelumnya berpijak pada paradigma lama yang melihat masyarakat sebagai 'lawan' atau '*buffer*' masyarakat ketika berhadapan dengan negara, maka pada penelitian ini, dari keseluruhan tiga tahapan penelitian, berpijak pada paradigma baru yang melihat perlunya hubungan hubungan sinergis antara keduanya.

Penelitian ini bersifat kualitatif dengan melihat secara holistik dan mendalam tentang isi dan struktur hubungan sinergis dengan menggunakan pendekatan sosiologis-historis. Pengumpulan data dalam kegiatan penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif. Untuk mendapatkan data-data dan informasi yang memadai dan untuk menunjang penelitian di lapangan, data-data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber sangat diperlukan. Hasil-hasil penelitian yang sudah dilakukan oleh berbagai lembaga-lembaga penelitian juga dimanfaatkan untuk keperluan penelitian ini agar dapat memperdalam pemahaman mengenai sinergi masyarakat dan pemerintah. Selain itu, kajian kepustakaan sangat diperlukan untuk memperkaya pemahaman masalah dan untuk memperkaya analisis. Setelah sampai di lapangan, upaya pengumpulan data dimulai dengan observasi atau pengamatan lapangan mengenai bentuk-bentuk atau pola-pola sinergi beserta hasil konkritnya. Pengamatan di lapangan ini sangat membantu memperoleh gambaran atau pemahaman awal dengan melihat langsung situasi di lapangan. Selanjutnya dilakukan kaji bersama atau *focus group discussion* (FGD) dan wawancara mendalam untuk menggali serta mendiskusikan masalah yang berkaitan dengan co-produksi atau sinergi masyarakat dan pemerintah (selanjutnya dibaca sinergi).

Data penelitian dikumpulkan dari berbagai narasumber baik dari kalangan masyarakat maupun aparatur pemerintah. Informan atau narasumber dari masyarakat adalah individu-individu yang aktif dalam organisasi masyarakat madani (OMM) seperti kamar dagang daerah, LSM yang aktif dalam pengembangan masyarakat, tokoh masyarakat dan cendekiawan. Informan dari kalangan pemerintah, dipilih terutama bagi mereka yang memang benar-benar menguasai permasalahan dan mereka ikut terlibat dalam masalah pengembangan masyarakat. Untuk kasus Manado dipilih aparatur dari Bappeda, Dinas Pariwisata, Dinas Pendidikan, Koperasi, Kesbang dan Praktisi pendidikan. Sedangkan untuk kasus Pekanbaru, wawancara dilakukan dengan aparatur dari Dinas Pendidikan dan praktisi pendidikan yang tergabung dalam suatu sekolah dan komite sekolah. Sebagai studi

awal, penelusuran bentuk-bentuk sinergi dilihat pada kasus-kasus sinergi lembaga-lembaga pemerintah dengan masyarakat madani.

FGD dilakukan untuk mendapatkan informasi mengenai masalah sinergi secara lebih mendalam dan yang menjadi perhatian umum. Peserta FGD antara 5-8 orang. Dalam melakukan kaji bersama ini peneliti bersama dengan para informan dalam satu kelompok dengan dipandu oleh seorang moderator akan membicarakan isu-isu yang spesifik khususnya berkaitan dengan masalah penelitian ini. Seorang moderator yang telah dipersiapkan dengan baik akan mengatur jalannya diskusi dan memperkenalkan topik-topik diskusi agar diskusi sesuai dengan topik yang telah disepakati. heterogen.

Dalam melaksanakan wawancara mendalam, beberapa informan kunci yang dapat memberikan informasi mendalam dipilih. Berbagai informan kunci tersebut antara lain adalah Kepala Dinas Pendidikan, Kepala Bagian Data dan Informasi di Dinas Pariwisata, Kepala Bagian di Dinas Koperasi, Kepala Sekolah Kejuruan (SMK 3 Manado), guru-guru dan aktifis di Komisi Sekolah. Selain wawancara mendalam juga dilakukan dengan akademisi di Universitas Sam Ratulangi, tokoh masyarakat, pengusaha, pengurus KADINDA, cendekiawan, dan tokoh-tokoh dari organisasi non pemerintah seperti. Wawancara mendalam dengan kedua belah pihak yang berkepentingan dengan pengembangan sinergi ini dilakukan untuk perolehan data yang seimbang. Untuk mendapatkan data yang dibutuhkan dan untuk kelancaran wawancara digunakan pedoman wawancara sebagai tuntunan para peneliti di lapangan.

Semua data yang dikumpulkan dalam kegiatan penelitian ini dianalisis secara eksplanatoris yang hasilnya dimanfaatkan sebagai bahan untuk mencari pola-pola dan struktur interaksi sinergis masyarakat dengan pemerintah. Tentunya dalam sebuah proses penelitian, temuan atas gejala di lapangan dilakukan pengujian kembali dengan melibatkan para akademisi di daerah.

Pada tahun pertama ini yang dijadikan lokasi penelitian yaitu Manado dan Pekanbaru. Manado diasumsikan mewakili kasus di

mana pemerintahannya lebih bersifat demokratis dan masyarakatnya lebih bercorak egalitarian, sedangkan Pekanbaru (Riau) diasumsikan mewakili formasi sosial yang lebih diwarnai oleh hubungan klientalistik<sup>4</sup> dan relatif lebih feodalistik. Asumsi ini tentu memerlukan *enumerative* dan *eliminative methodology*<sup>5</sup> sekaligus yang secara hati-hati diimplementasikan ketika di lapangan.

## 1.8. Sistematika Penulisan

Penulisan buku ini dibagi ke dalam empat bagian. Pada Bab 1, yang ditulis oleh Dundin Zaenuddin dan Rusydi Syahra, menguraikan tentang latar belakang dan permasalahan yang hendak dicari jawabannya melalui penelitian ini. Di sini juga diuraikan tujuan penelitian, sasaran penelitian dan landasan teoritis penelitian ini. Berikutnya diuraikan mengenai metodologi yang digunakan dalam mengumpulkan data dan cara menganalisisnya. Selanjutnya, pada tiga bab berikutnya, yaitu Bab 2, Bab 3 dan Bab 4 diuraikan temuan-temuan hasil penelitian di dua lokasi penelitian yaitu lokasi Manado-Sulawesi Utara dan Pekanbaru-Riau. Pada Bab 2 yang ditulis oleh Rusydi Syahra dan Supriyadi menguraikan tentang fenomena hubungan masyarakat dengan pemerintah dalam dunia pendidikan. Sifat dan pola sinergi juga dideskripsikan dan dijelaskan pada bagian

---

<sup>4</sup> Dalam formasi yang klientalistik, insentif untuk melakukan pengorganisasian kolektif sangat rendah karena cara-cara previlis dilakukan melalui pertukaran individual antar elit. Masyarakat jadinya kurang berpengalaman dalam menjalin ikatan sosial untuk kerjasama kolektif. Hal ini berakibat pada rendahnya daya tanggap dan akuntabilitas lembaga pemerintah. Lihat Rebecca Abers, 1998. "From Clientalism to Cooperation: Local government, participatory policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil" dalam *Politics and Society*, vol. 26, no. 4, Desember '98, hal. 511-537.

<sup>5</sup> Secara sederhana ini dapat diartikan sebagai cara-cara yang lebih menjamin obyektifitas karena peneliti berusaha menemukan data baik yang mendukung maupun yang menegasikan asumsi-asumsi sebelumnya.

ini. Pasang surut relasi sinergis dilihat baik dari sisi pengaruh aspek kultural maupun struktural dari masa ke masa. Sedangkan pada Bab 3 dan Bab 4 yang ditulis oleh Dundin Zaenuddin dan I Ketut Ardhana menguraikan fenomena hubungan masyarakat dengan pemerintah serta konsekuensi derajat sinergi dari dimensi historis dan sosiologis. Untuk melihat bagaimana pengaruh sifat pemerintah dalam menjalankan kekuasaan, fenomena itu bahkan ditarik ke belakang pada masa-masa kolonial. Juga dideskripsikan relasi itu pada masa-masa berikut sampai di era reformasi dengan semangat otonomi daerah. Dalam kedua bab ini, dengan rentang waktu yang panjang dan relasi kekuasaan yang berbeda, diharapkan dapat menjelaskan bahwa relasi sinergis lebih tampak terjadi pada pemerintah yang demokratis. Sebaliknya dalam pemerintahan yang otoriter, relasi itu berderajat sangat minimum. Pembahasan yang agak panjang lebar dengan titik tolak dari permasalahan penelitian pada kedua bab ini, diharapkan dapat menjelaskan argumen tersebut maupun data empiris yang diperoleh dalam penelitian. Akhirnya Pada Bab 5, yang ditulis oleh Dundin Zaenuddin mencoba mengemukakan beberapa temuan yang perlu digaris bawahi sehubungan dengan hasil temuan dan landasan teoritis yang menjadi pijakan dalam penelitian ini. Pada bab terakhir ini juga diuraikan kesimpulan yang perlu diperhatikan dengan maksud untuk meningkatkan relasi sinergis masyarakat dengan pemerintah.

## Bab I - Pendahuluan

## **BAB 2**

# **HUBUNGAN MASYARAKAT DENGAN PEMERINTAH DALAM BIDANG PENDIDIKAN DI PEKANBARU – RIAU**

### **1. Pengantar**

**P**ropinsi Riau dengan Pekanbaru sebagai pusat ibukotanya tidak terlepas dari dinamika nasional yang ditandai oleh reformasi dalam segala bidang. Salah satu wujud dari proses ini adalah menguatnya keinginan masyarakat lokal dalam mengelola kehidupan kemasyarakatan dan bahkan kenegaraan. Tumbuhnya organisasi-organisasi masyarakat dengan berbagai latar belakang, juga merupakan bentuk kepedulian masyarakat untuk berperan dalam kehidupan sosial, budaya, ekonomi dan politik yang lebih baik dan dinamis.

Sejak reformasi pada tahun 1998 banyak perubahan telah terjadi dalam berbagai sektor kehidupan. Keinginan masyarakat untuk turut berperan serta dalam kancah politik yang pada periode pemerintahan sebelumnya sangat dibatasi telah menjadi semakin terbuka, dan dapat dikatakan bahwa pada era reformasi ini kehidupan politik menjadi lebih demokratis. Sejumlah besar partai politik baru bermunculan untuk memberi wadah bagi aspirasi masyarakat yang selama puluhan tahun tidak tersalurkan. Transparansi, akuntabilitas dan profesionalisme serta partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pemerintahan (*governance*) juga telah dijadikan sebagai prinsip dasar dan tolok ukur keberhasilan dalam pembangunan yang berkelanjutan. Salah satu hasil reformasi yang paling disambut gembira masyarakat sejak awal tahun 2001 adalah diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 dan 25 mengenai Otonomi Daerah yang kemudian telah direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004, yang telah memberikan kewenangan luas bagi pemerintah dan masyarakat di daerah untuk

mengurus kehidupan ekonomi, sosial dan budaya di wilayah provinsi dan kabupaten sendiri.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah dengan reformasi di berbagai bidang itu juga berarti telah muncul hubungan sinergis antara pemerintah dan masyarakat di daerah sehingga masyarakat merasakan adanya peningkatan dalam kemudahan dan kualitas pelayanan umum dibandingkan dengan pada waktu sebelumnya? Ataukah timbul kesan bahwa pelayanan umum menjadi semakin tidak berkualitas dan sulit diperoleh karena mahal sehingga hanya terjangkau oleh kalangan mampu, sementara golongan masyarakat bawah merasa semakin terdeprivasi?

Pelayanan umum yang menjadi monopoli dan tanggungjawab negara seperti tertuang dalam UUD Dasar 1945 adalah bidang-bidang usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak, seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, air bersih, dan telekomunikasi. Sampai waktu ini masih banyak warga masyarakat yang menganggap bahwa semua bidang pelayanan menjadi tanggungjawab negara itu harus terjangkau oleh kemampuan masyarakat. Bahkan kalau mungkin masyarakat berpenghasilan rendah harus mendapat pelayanan secara cuma-cuma.

Laporan penelitian ini tentu tidak dimaksudkan untuk memaparkan sejauh mana adanya sinergi antara pemerintah dan masyarakat dalam semua jenis pelayanan ini. Penelitian hanya menetapkan satu bidang pelayanan yang selama ini telah nyata-nyata telah mengundang partisipasi masyarakat sebagai fokus kajian yakni bidang pendidikan. Memang dalam salah satu pasal UUD 1945 ditegaskan bahwa adalah tugas negara untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Artinya negara atau pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara memikul tanggungjawab utama dalam menyediakan pendidikan bagi seluruh warganegara tanpa membedakan tingkat kemampuan ekonomi. Tetapi karena masyarakat sendiri, terutama orangtua, menyadari pentingnya arti pendidikan sebagai sarana yang mutlak harus ada guna mempersiapkan modal

manusia (*human capital*) masa depan, maka mereka juga merasa terpanggil untuk turut dan berpartisipasi baik dalam bentuk pemikiran maupun pendanaan untuk kelancaran pendidikan. Pada dasarnya partisipasi mereka dalam menunjang berlangsungnya proses pendidikan mulai dari sekolah dasar sampai perguruan tinggi, meminjam istilah yang digunakan Evans (1987) dapat dikatakan sebagai bentuk sinergi yang bersifat melekat (*embedded*). Tetapi boleh jadi kelekatan itu tidaklah bisa tercipta begitu saja karena berbagai faktor baik yang bersifat struktural maupun kultural turut menentukan sejauh mana adanya kelekatan itu.

Bahwa bentuk sinergi antara negara sebagai penyedia pelayanan di bidang pendidikan dan masyarakat sebagai pemanfaat pelayanan tersebut telah bersifat melekat dapat dilihat dari sejarah pendidikan di Indonesia dimana keikutsertaan orangtua seakan sudah menjadi tradisi. Sejak awal kemerdekaan sudah dikenal adanya partisipasi masyarakat itu melalui Persatuan Orangtua Murid dan Guru (POMG). Dapat dikatakan bahwa kelahiran POMG pada mulanya mengacu pada organisasi serupa yang sudah lama sebelumnya terdapat di negara maju seperti, antara lain, *Parents Teachers Association* (PTA) di Amerika Serikat. Hingga sekarang di negara tersebut PTA masih tetap merupakan organisasi yang penting sebagai wadah sinergi antara penyelenggara pendidikan dengan orangtua siswa yang turut berpartisipasi dalam meningkatkan kualitas pendidikan. Pentingnya peranan PTA ini bahkan telah menarik perhatian sosiolog terkenal James Coleman untuk meneliti keberadaan PTA yang kemudian dilaporkan dalam sebuah tulisan berjudul "Social Capital in the Creation of Human Capital" (1988). Dalam tulisan tersebut Coleman mengemukakan pendapatnya bahwa modal sosial (*social capital*) yang dimiliki orang tua dalam bentuk perhatian yang diberikan terhadap segala masalah yang menyangkut kemajuan pendidikan anak-anaknya, baik ketika berada di lingkungan keluarga sendiri dan terlebih dengan keikutsertaannya dalam PTA

akan sangat membantu pengembangan intelektual atau modal manusia (*human capital*) sangat anak<sup>1</sup>.

Di Indonesia POMG yang semula diharapkan menjadi forum komunikasi antara para orang tua dan guru-guru untuk secara bersama-sama memikirkan berbagai masalah yang menghambat kelancaran pendidikan lama-kelamaan dianggap tidak mampu menjalankan fungsi secara efektif. Sejak itu pula kemudian peranan orang-tua khususnya dan masyarakat pada umumnya di bidang pendidikan itu seakan menjadi terpinggirkan. Dibentuknya kelembagaan baru bernama Badan Pembantu Pelaksanaan Pendidikan (BP3) pada tahun 1973 untuk menggantikan fungsi POMG ternyata tidak berhasil memobilisasi partisipasi dan tanggungjawab masyarakat. Hal ini disebabkan BP3 yang dibentuk pemerintah Orde Baru itu tidak lebih dari sekedar organ "penarik iuran" tanpa memiliki kemampuan memobilisasi partisipasi dan tanggungjawab masyarakat" (Suryadi, 2003).

Seperti dijelaskan Suryadi (2003) sebagai koreksi atas kegagalan BP3 tersebut maka dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004, dicantumkan secara eksplisit pasal yang menyangkut pemberdayaan dan peningkatan peran serta masyarakat melalui pembentukan Dewan Pendidikan di tingkat kabupaten/kota, dan

---

<sup>1</sup> Tulisannya ini dianggap telah memberi inspirasi bagi banyak penelitian dan tulisan mengenai social capital atau modal sosial, bukan hanya di Amerika Serikat bahkan di seluruh dunia. Terinspirasi oleh tulisan tersebut, Robert Putnam, yang hingga sekarang dianggap sebagai tokoh penting di bidang penelitian *social capital*, tidak lama kemudian melakukan penelitian di Italia yang hasilnya kemudian dilaporkan dalam bukunya yang terkenal *Making Democracy Works: Civic Traditions in Modern Italy* (1993). Putnam sendiri, dalam tulisannya yang lain berjudul "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" (*Journal of Democracy*, Vol. 6 Edisi 5, 1995) juga mengakui bahwa sepanjang abad kedua puluh peranan PTA sangat penting dalam memobilisasi modal sosial masyarakat untuk kemajuan pendidikan.

Komite Sekolah di tingkat satuan pendidikan. Amanat rakyat ini sejalan dengan konsepsi desentralisasi pendidikan, baik di tingkat kabupaten/kota maupun di tingkat sekolah. Selanjutnya dikatakannya amanat rakyat dalam undang-undang tersebut telah ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002 tanggal 2 April 2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Dalam Kepmendiknas tersebut disebutkan bahwa peran yang harus diemban Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah adalah: (1) sebagai *advisory agency* (pemberi pertimbangan), (2) *supporting agency* (pendukung kegiatan layanan pendidikan), (3) *controlling agency* (pengontrol kegiatan layanan pendidikan), dan (4) mediator atau penghubung atau pengait tali komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah (Suryadi, 2003).

Sebagaimana dialami dalam berbagai sektor kehidupan peraturan perundangan-undangan yang baik di atas kertas tidaklah dengan sendirinya dapat menjamin praktek pelaksanaan yang sesuai. Banyak sekali faktor-faktor struktural maupun kultural yang turut menentukan keberhasilan implementasi undang-undang, peraturan atau keputusan yang dikeluarkan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk di bidang pendidikan. Kegagalan BP3 dalam memobilisasi masyarakat untuk berpartisipasi dan bertanggungjawab di bidang pendanaan pendidikan seperti diutarakan di atas merupakan salah satu contoh bagaimana struktur yang tidak kondusif merupakan faktor penghambat partisipasi. Padahal pada hakekatnya, terutama orangtua murid dan siswa pada umumnya tidak berkeberatan untuk ikut membiayai pendidikan, sesuai dengan kemampuan ekonomi masing-masing. Sejauh mana partisipasi masyarakat dalam Komite Sekolah setelah empat tahun dibentuk untuk menggantikan peranan BP3 melalui Surat Keputusan Mendiknas Nomor 044 tahun 2002, merupakan topik masalah yang perlu diteliti, mengingat banyaknya pemberitaan bersifat pro dan kontra terhadap kinerja Komite Sekolah. Ada pemberitaan yang melaporkan sejumlah keluhan orangtua siswa di beberapa daerah tentang terjadinya "penyimpangan" yang dilakukan Komite Sekolah

dalam pelaksanaan peran dan fungsinya, tetapi juga ada menganggap Komite Sekolah lebih demokratis dari BP3 karena melibatkan lebih banyak unsur masyarakat, mulai dari orangtua siswa, alumni, tokoh masyarakat dan komunitas di lingkungan mana sekolah berada<sup>2</sup>.

Persepsi masyarakat mengenai pro dan kontra inilah yang dijadikan sebagai fokus penelitian. Sehubungan dengan hal ini maka penelitian menelaah mana yang dipersepsikan masyarakat sebagai penyimpangan itu memang benar-benar merupakan penyimpangan yang dilakukan Komite Sekolah dalam menjalankan peran dan fungsinya, dan mana di antaranya yang muncul karena belum terciptanya sinergi antara negara yang merupakan pengemban tanggungjawab pelayanan masyarakat di bidang pendidikan dengan masyarakat yang sebenarnya juga seyogyanya berpartisipasi aktif dalam mewujudkan pendidikan yang berkualitas.

---

<sup>2</sup> Sebagaimana disebutkan dalam laporan utama bulletin Obor Pendidikan Edisi I tahun 2003, ”sesuai dengan Kepmen 044/U/2002, keberadaan Komite Sekolah adalah sebagai pendorong agar tugas dan fungsi yang dijalankan kepala sekolah bisa lebih partisipatif, transparan dan akuntabel. Namun dalam pelaksanaannya ada kepala sekolah yang ternyata masih memposisikan diri sebagai penguasa sekolah. Semua kebijakan dan kegiatan masih berpusat pada dirinya. Komite sekolah sendiri akhirnya tak mampu berbuat banyak, karena pada tingkatan praktis hanya menjadi “boneka” legitimasi semua keputusan bahkan terjadi korupsi disekolah. Hal tersebut memang tidak terlepas dari keberadaan personel komite yang ditunjuk sepihak oleh kepala sekolah”. Tetapi setelah 3 tahun sejak tulisan tersebut diturunkan kondisinya mungkin sudah jauh berubah. Kontrol terhadap praktek korupsi sudah semakin ketat. Melalui laporan baik dari masyarakat lembaga resmi seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bisa saja menurunkan personilnya bahkan sampai ke seluruh pelosok di tanah air guna mengusut berbagai kasus penyimpangan dana.

## 2. Sinergi Negara-Masyarakat: POMG, BP3 dan Komite Sekolah

Sinergi antara pemerintah sebagai penyelenggara negara dengan masyarakat yang peduli terhadap pengembangan kemampuan intelektual anak-anak melalui lembaga pendidikan sebenarnya sudah berlangsung sejak republik berdiri. Pemerintah, sesuai dengan tuntutan undang-undang dasar berkewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa, menyelenggarakan pendidikan mulai tingkat dasar sampai ke jenjang pendidikan tinggi. Sementara warga masyarakat yang merasa terpanggil untuk mencerdaskan kehidupan bangsa bukan saja ikut berpartisipasi melalui lembaga-lembaga pendidikan milik negara, atau yang lebih dikenal dengan sebutan sekolah-sekolah negeri, mulai dari sekolah dasar negeri (SDN) sampai ke perguruan tinggi negeri (PTN), tetapi bahkan juga mendirikan dan mengelola lembaga-lembaga pendidikan secara mandiri atau swasta. Banyak di antara lembaga-lembaga pendidikan swasta itu bahkan sudah ada sejak sebelum kemerdekaan, seperti Perguruan Taman Siswa<sup>3</sup> dan sekolah-sekolah lain yang diselenggarakan organisasi-organisasi keagamaan.

Keikutsertaan masyarakat luas dengan skala yang semakin besar dalam penyelenggaraan pendidikan hingga waktu ini telah sangat membantu meringankan beban pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban konstitusionalnya. Daya tampung yang terbatas di sekolah-sekolah negeri dan ketiadaan lembaga-

---

<sup>3</sup> Soewardi Soerjaningrat, yang kemudian lebih dikenal sebagai Ki Hadjar Dewantara, mendirikan *Nationaal Onderwijs Instituut Tamansiswa* atau lebih dikenal dengan Perguruan Nasional Taman Siswa pada 3 Juli 1922. Keberaniannya untuk membangun lembaga pendidikan inilah yang menyebabkan dirinya diakui sebagai pahlawan nasional, mengingat ketika sekolah itu didirikan kontrol pemerintah kolonial Belanda terhadap pendidikan sangat ketat. Bahkan sepuluh tahun kemudian sekolah itu dianggap sebagai "sekolah liar" melalui Ordonansi yang dikeluarkan pemerintah Belanda pada 1 Oktober 1932. Namun berkat perjuangan yang gigih Ki Hadjar Dewantara dan para pengurusnya Perguruan Taman Siswa yang dilahirkan di Kota Yogyakarta itu mampu bertahan hingga sekarang.

lembaga pendidikan pada tingkat tertentu yang diperlukan di berbagai tempat merupakan alasan utama mengapa masyarakat berinisiatif mendirikan dan menyelenggarakan sekolah-sekolah secara swasta dengan bantuan dana awal dari berbagai sumber. Dengan bernaung di bawah sebuah organisasi berbentuk yayasan yang sejak semula memang sengaja didirikan untuk keperluan pendidikan, sekolah-sekolah swasta dapat menggalang dana berbagai sumber, sehingga mampu menyelenggarakan kegiatan belajar-mengajar secara baik.

Partisipasi anggota masyarakat dalam dunia pendidikan sebenarnya tidak hanya terbatas sebagai penyelenggara lembaga-lembaga secara langsung. Lebih banyak yang justru terlibat secara tidak langsung dalam suatu organisasi yang dibentuk di sekolah-sekolah sebagai forum komunikasi antara para orang tua siswa dan guru-guru. Organisasi semacam ini diperlukan untuk mengatasi masalah yang dihadapi sekolah dalam penyelenggaraan pendidikan, terutama yang berkaitan dengan pendanaan untuk berbagai kegiatan yang tidak sepenuhnya dapat ditanggulangi melalui anggaran yang dimiliki sekolah bersangkutan.

Tidak ditemukan sumber sejak kapan Persatuan Orang Tua Murid dan Guru (POMG) mulai hadir di sekolah-sekolah di Indonesia. Tetapi menurut seorang pengamat pendidikan di Riau paling tidak organisasi seperti ini sudah ada di banyak sekolah dasar dan menengah di Riau sejak awal tahun lima puluhan. Munculnya POMG lebih banyak didasarkan pada inisiatif orang tua murid sendiri, terutama ibu-ibu para siswa yang ingin berpartisipasi untuk kemajuan pendidikan anak-anaknya<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Tidak dapat dipastikan apakah kemunculan POMG ini mengambil contoh dari Parents and Teachers Association (PTA) seperti yang sudah lebih lama ada di negara-negara maju. Tetapi sebagai perbandingan dengan organisasi sejenis Amerika Serikat, misalnya, kelahiran PTA yang diprakarsai oleh dua orang tokoh pergerakan perempuan, Alice McLellan Birney dan Phoebe Apperson Hearst di Washington DC pada tahun 1877, muncul ketika ruang gerak kegiatan-kegiatan sosial sangat dibatasi dan kaum

Keikut-sertaan para orang tua dalam POMG ini lebih bersifat sukarela. Pada umumnya yang banyak aktif dalam organisasi seperti ini adalah para ibu siswa dari keluarga mampu, yang selalu siap memberi sumbangan apabila dalam rapat pembicaraan sampai pada soal dana yang diperlukan untuk kegiatan tertentu. Kecuali kalau diharuskan para orang tua siswa yang kurang mampu tidak banyak yang mau ikut dalam rapat-rapat POMG, karena berbagai keterbatasan yang dimiliki, seperti kemampuan ekonomi dan tingkat pendidikan rendah, menyebabkan mereka tidak bisa berperan banyak dalam forum seperti ini. Namun demikian, dapat dikatakan bahwa meskipun keikutsertaan para orang tua dalam organisasi POMG ini lebih bersifat sukarela sepanjang sejarah kehadirannya organisasi seperti ini cukup membuktikan bahwa sinergi antara negara dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan memang sudah terjalin.

---

perempuan tidak mempunyai hak pilih. Kedua tokoh ini menyadari tidak ada ikatan yang lebih kuat selain antara ibu dan anak. Karena itu mereka menganggap tugas untuk menghilangkan segala bahaya yang mengancam anak-anak di negeri ini berada di pundak kaum ibu. Keduanya menghimbau agar dilakukan suatu langkah dan gerakan konkrit untuk mencapai tujuan tersebut. Lebih dari 2.000 orang menyambut himbauan tersebut, yang sebagian besar adalah kaum ibu. Tetapi respon positif yang spontan juga berdatangan dari kaum bapak, guru-guru, pekerja dan wakil-wakil rakyat, yang semuanya bertekad memberikan komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan anak-anak. Duapuluh tahun kemudian (1897) gerakan yang semula bernama *National Congress of Mothers* itu secara resmi berganti nama menjadi *National Parents and Teachers Association* (NPTA), sebuah gerakan nasional dengan cabang-cabang yang sekarang terdapat di seluruh negara bagian Amerika Serikat. Melalui kerja keras gerakan nasional inilah akhirnya berbagai gagasan, seperti mendidikan taman kanak-kanak, undang-undang perlindungan anak, pelayanan kesehatan ibu dan anak, sistem peradilan anak, dan sebagainya dapat diwujudkan. Keberadaan NPTA ini dapat dijadikan contoh bagaimana sebuah gerakan yang tumbuh dari kalangan masyarakat akhirnya mampu bersinergi dengan banyak *stakeholder* sehingga berhasil mewujudkan berbagai cita-cita, yang apabila dilakukan sendiri mungkin hanya akan tetap tinggal sebagai impian.

Untuk lebih memberdayakan partisipasi masyarakat, khususnya orang tua siswa, dalam penyelenggaraan pendidikan ini pemerintah pada era orde baru menganggap perlu membentuk sebuah organisasi yang merupakan wadah resmi kerjasama antara sekolah dan masyarakat bernama Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan (BP3) sebagai pengganti POMG<sup>5</sup>. BP3 yang ada di setiap sekolah di bentuk atas dasar keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No: 0293/U/1993, Tanggal 5 Agustus 1993. Tujuannya untuk membantu kelancaran penyelenggaraan pendidikan di sekolah dalam upaya ikut memelihara, menumbuhkan, meningkatkan dan mengembangkan pendidikan nasional dengan mendayagunakan kemampuan yang ada pada orang tua, masyarakat dan lingkungan sekitarnya.

Sebagai landasan pembentukan BP3 tersebut dinyatakan dalam pasal 27, Peraturan Pemerintah (PP) 28 tahun 1990 bahwa pengelola satuan pendidikan (sekolah) dapat bekerja sama dengan masyarakat, terutama dunia usaha dan para dermawan, untuk memperoleh sumber dana dalam rangka perluasan kesempatan belajar dan peningkatan mutu pendidikan. Pasal ini dengan jelas menunjukkan bahwa peran BP3 tidak lebih dari sekedar membantu sekolah untuk menarik dana dari masyarakat untuk keperluan sekolah, terutama dari para orang tua siswa, sementara tugas untuk melakukan

---

<sup>5</sup> Sebuah tulisan mengungkapkan bahwa “ditinjau dari perspektif sejarah persekolahan pada tingkat SD, SLTP dan SMU/SMK di Indonesia, masyarakat sekolah khususnya orangtua siswa telah memerankan fungsinya dalam membantu penyelenggaraan pendidikan. Sebelum tahun 1974 masyarakat orang tua siswa di lingkungan masing-masing sekolah telah membentuk Persatuan Orangtua Murid dan Guru (POMG). Tetapi sesuai dengan perkembangan tuntutan masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan jalur sekolah semakin meningkat, maka POMG pada awal tahun 1974 dibubarkan dan sebagai gantinya dibentuk suatu badan yang dikenal dengan Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan (BP3). Pasang surut perkembangan penyelenggaraan pendidikan pada berbagai jalur dan jenis sekolah tidak dapat dilepaskan dari partisipasi masyarakat, khususnya orangtua peserta didik termasuk keberadaan BP3”.

perluasan kesempatan belajar dan peningkatan mutu pendidikan berada di pihak sekolah. Dengan demikian timbul kesan yang luas dalam masyarakat bahwa tugas BP3 tidak lebih sebagai tukang pungut iyuran dari orang tua murid dengan akuntabilitas yang diragukan.

Sementara itu, sekalipun dalam PP Nomor 28 tahun 1990 dan Permen Nomor 0293/U/1993 itu dengan jelas dinyatakan bahwa sekolah-sekolah diberi tugas untuk melakukan perluasan kesempatan belajar dan peningkatan kualitas pendidikan, keterbatasan dalam mengambil kebijakan yang boleh diambil sekolah sering menjadi kendala tujuan yang hendak dicapai. Seperti diungkapkan seorang pakar pendidikan "dalam sistem pendidikan pada masa orde baru, pelaksanaan pendidikan secara langsung dikendalikan oleh sistem birokrasi dengan mata rantai yang panjang sejak tingkat pusat, daerah bahkan sampai tingkat satuan pendidikan. Pada waktu itu sekolah-sekolah adalah bagian dari sistem birokrasi yang harus tunduk terhadap ketentuan birokrasi" (Suryadi, 2003). Selanjutnya ia mengatakan "pengaturan penyelenggaraan pendidikan pada masa orde baru dilakukan secara *uniform (one fits for all)* atau dilakukan secara baku dengan pengaturan dari pusat, sejak perencanaan pendidikan, pelaksanaan pendidikan di sekolah termasuk persiapan mengajar, metodologi dan pendekatan mengajar, buku dan sarana pendidikan, sampai kepada penilaian pendidikan.

Dengan kata lain, dikemukakan Suryadi, "kepada sekolah-sekolah tidak diberikan kesempatan untuk mengurus dan mengatur dirinya sendiri dalam pelaksanaan pendidikan. Sekolah tidak diberi kesempatan untuk mengambil keputusan mereka sendiri dalam mengelola sistem pendidikan dan memecahkan berbagai permasalahan pendidikan yang sesuai dengan kondisi sekolahnya masing-masing"<sup>6</sup>. Ditambahkannya, "Sementara itu guru-guru juga

---

<sup>6</sup> Dalam wawancara dengan beberapa pengurus sekolah dan orang tua siswa terungkap bahwa bahkan sampai sekarang pun ada peraturan birokrasi sendiri yang justru menghambat perluasan kesempatan belajar.

tidak diberi kesempatan untuk berinisiatif atau berinovasi dalam melaksanakan pengajaran atau mengelola kegiatan belajar murid secara maksimal karena metoda mengajar dan teknik evaluasi juga diatur secara langsung melalui juklak dan juknis yang dibuat dari pusat”.

Dalam tulisan yang sama Suryadi berpendapat bahwa ”keterpurukan sistem pendidikan, terutama sistem persekolahan di tanah air berpangkal pada keluarnya Inpres SDN No. 10/1973. Pemerintah telah mengambil alih “kepemilikan” sekolah yang sebelumnya milik masyarakat menjadi milik pemerintah dan dikelola sepenuhnya secara birokratik bahkan sentralistik. Sejak itu, secara perlahan “rasa memiliki” dari masyarakat terhadap sekolah menjadi pudar bahkan akhirnya menghilang. Peran masyarakat yang sebelumnya “bertanggungjawab”, mulai berubah menjadi hanya “berpartisipasi” terhadap pendidikan, selanjutnya, masyarakat bahkan menjadi “asing” terhadap sekolah. Semua sumberdaya pendidikan ditanggung oleh pemerintah dan seolah tidak ada alasan bagi masyarakat untuk ikut serta berpartisipasi apalagi bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pendidikan di sekolah” (Suryadi, 2003)<sup>7</sup>.

---

Para orang tua yang ingin anak-anaknya bisa masuk di sekolah-sekolah yang dianggap bermutu namun memiliki daya tampung terbatas bersedia secara bersama-sama memberi sumbangan untuk membangun ruang kelas baru. Tetapi kebijakan untuk pembangun fisik semacam itu tidak mungkin bisa diambil oleh pengelola sekolah karena bertentangan dengan peraturan birokrasi yang tidak membenarkan penarikan sumbangan dari orang tua siswa di luar SPP sebagaimana yang telah ditetapkan.

<sup>7</sup>Kebijakan sentralisasi dan uniformisasi yang dilakukan pemerintah pusat pada waktu itu sebenarnya tidak hanya terbatas pada bidang pendidikan. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, misalnya, juga telah menyebabkan terjadinya disfungsialisasi pada banyak kelembagaan sosial tradisional di beberapa daerah, seperti Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Selatan dan Maluku, dengan segala akibatnya yang masih berlanjut hingga waktu ini.

Berbagai kritik yang muncul terhadap kinerja BP3 telah menyebabkan pemerintah pada era reformasi merasa perlu melakukan pengkajian ulang terhadap keberadaan lembaga ini. Sesuai dengan namanya Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan secara faktual kewenangan lembaga ini dalam praktek memang terbatas sebagai "pembantu" sekolah dalam mencarikan dana untuk membiayai berbagai kegiatan sekolah, baik yang langsung maupun tidak langsung berhubungan dengan kegiatan belajar-mengajar. Cap yang melekat pada BP3 sebagai "tukang pungut sumbangan" inilah yang kemudian menyebabkan pemerintah menetapkan cara pendekatan baru yang disebut manajemen berbasis sekolah (MBS) melalui Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/U/2002 yang membentuk Dewan Pendidikan (DP) dan Komite Sekolah (KS), dua lembaga dengan fungsi dan peran yang jauh lebih luas menggantikan BP3. Dewan Pendidikan merupakan lembaga konsultasi pendidikan yang dibentuk di tingkat kabupaten dan kota, sedangkan Komite Sekolah terdapat di setiap satuan pendidikan.

Menurut seorang pejabat senior Departemen Pendidikan Nasional yang turut membidani lahirnya Kepmendiknas tersebut "...pengembangan paradigma manajemen berbasis sekolah (MBS) yang secara operasional diwujudkan melalui Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah bukanlah kelanjutan apalagi "kemasan baru" dari Badan Pembantu Pelaksanaan Pendidikan (BP3). Adalah keliru jika DP dan KS adalah alat untuk "penarikan iuran", karena "penarikan iuran" yang dilakukan oleh BP3 terbukti tidak berhasil memobilisasi partisipasi dan tanggungjawab masyarakat. Tetapi yang harus lebih difahami adalah fungsi Dewan dan Komite sebagai jembatan antara sekolah dan masyarakat. Sekolah yang hanya terbatas personalianya, akan sangat dibantu jika dibuka kesempatan bagi masyarakat luas untuk ikut memikirkan pendidikan di sekolah-sekolah" (Suryadi, 2003). Setelah berjalan beberapa tahun tentu sudah dapat dilakukan telaah mengenai seberapa jauh Komite Sekolah yang ada pada setiap satuan pendidikan ini telah berhasil membangun sinergisme antara semua *stakeholder* yang berkepentingan dengan pengembangan

pendidikan. Untuk dapat melakukan kajian semacam itu sebelumnya perlu dipahami peran yang strategis dan cukup luas yang diberikan kepada Komite Sekolah.

Sebagaimana dikemukakan dalam sebuah tulisan<sup>8</sup> ada empat peran yang harus dijalankan oleh Komite Sekolah, yaitu:

- *Pertama*, memberi pertimbangan pada sekolah mengenai kurikulum, kemampuan guru mengajar, sasaran masa depan dan kebijakan pendanaan sekolah.
- *Kedua*, memberi dukungan pada sekolah dalam hal pembangunan/pemeliharaan fisik sekolah, biaya sekolah/SPP/SOP, biaya sekolah siswa/beasiswa dan mencari dana untuk sekolah dari donatur/pengusaha/industri.
- *Ketiga*, memberi pengawasan terhadap sekolah yang meliputi evaluasi rencana dan realisasi program sekolah, evaluasi RAPBS, evaluasi hasil belajar dan prestasi siswa, evaluasi disiplin guru, tata usaha serta tenaga kebersihan, evaluasi kepemimpinan kepala sekolah dan evaluasi dukungan orang tua siswa pada operasional pendidikan di sekolah.
- *Keempat*, sebagai penghubung yang akan memberi informasi pada orang tua siswa dan masyarakat mengenai keadaan sekolah dan perbaikan sekolah maupun kegiatan bersama antara sekolah dengan industri/pengusaha lokal untuk menambah wawasan siswa.

Silang pendapat mengenai keberadaan dan peran yang dimainkan Komite Sekolah telah berlangsung sejak awal pembentukannya pada tahun 2002 hingga saat ini. Dikemukakan oleh seorang pengamat pendidikan (Kusmanto, 2004) persoalan pokok yang memicu terjadinya pro dan kontra itu adalah adanya berbagai

---

<sup>8</sup> Lihat Bambang Kuswanto dalam tulisannya yang berjudul "Pro-Kontra Komite Sekolah" dalam harian Suara Merdeka, Senin, 15 Agustus 2005.

kendala yang bersifat struktural dan kultural dalam penyelenggaraan pendidikan. Menurut pengamat ini ”kendala struktural adalah belum kuatnya *goodwill* pemegang otoritas pendidikan di tingkat pusat/daerah/sekolah untuk mengembangkan iklim demokratisasi dalam interaksi pendidikan dan birokrasi sekolah. Selama ini, menurutnya, ada sejumlah fakta yang menunjukkan bahwa sekolah menjadi sarang beragam praktek korupsi di dunia pendidikan. Sementara itu kepala sekolah yang seharusnya memegang otoritas dan "kuasa" atas kebijakan internal sekolah, tidak lebih merupakan kepanjangan tangan institusi/birokrasi pendidikan yang ada di atasnya”.

Selanjutnya sebagai salah satu bentuk kendala kultural, menurut pengamat ini, adalah ”masih kuatnya budaya sekolah yang patronatif dan sikap *ewuh pakewuh* yang membuat proses pengambilan keputusan penting di sekolah bukan ditentukan oleh komponen vital/penting sekolah. Namun oleh pemegang "kuasa" birokrasi pendidikan”. Ia berpendapat bahwa ”untuk menyelesaikan problem struktural dan kultural tersebut diperlukan penguatan peran dan fungsi "institusi" komunikasi multi-*stakeholder* sekolah dalam mengontrol dan membantu kebutuhan sekolah”.

Senada dengan pendapat penulis di atas seorang pakar pendidikan lainnya (Sutisna, 2005) mengemukakan bahwa ”penyelenggaraan pendidikan nasional hingga waktu ini masih bersifat birokratik-sentralistik, yang menempatkan sekolah sebagai penyelenggara pendidikan sangat tergantung pada keputusan birokratis yang mempunyai jalur yang sangat panjang, dan kadang-kadang kebijakan yang dikeluarkan tidak sesuai dengan kondisi sekolah setempat”. Dengan demikian, menurut pakar ini, ”sekolah kehilangan kemandirian, motivasi dan inisiatif untuk mengembangkan dan memajukan lembaganya termasuk peningkatan mutu pendidikan sebagai salah satu tujuan pendidikan nasional”.

Berbagai hambatan baik yang bersifat struktural maupun kultural itu tidaklah menyebabkan terjadinya penolakan terhadap keberadaan dan peranan Komite Sekolah. Sebab dalam kenyataannya

terdapat Komite Sekolah yang sudah menjalankan sebagian dari sejumlah fungsi lembaga tersebut sesuai dengan ketentuan yang telah digariskan dalam buku Panduan Umum tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah yang dikeluarkan Kementerian Pendidikan Nasional. Namun demikian kendala yang akan dihadapi adalah luasnya cakupan fungsi yang harus diemban lembaga tersebut. Seperti disebutkan dalam buku Panduan Umum yang disusun oleh Tim Pengembangan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah yang mulai disosialisasikan pada bulan Mei 2002 itu fungsi Komite Sekolah termasuk:

Mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.

- a. Melakukan kerja sama dengan masyarakat (perorangan/ organisasi/dunia usaha/dunia industri) dan pemerintah berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan yang bermutu.
- b. Menampung dan menganalisis aspirasi, ide, tuntutan, dan berbagai kebutuhan pendidikan yang diajukan oleh masyarakat.
- c. Memberikan masukan, pertimbangan, dan rekomendasi kepada satuan pendidikan mengenai:
  - (1) kebijakan dan program pendidikan;
  - (2) Rencana Anggaran Pendidikan dan Belanja Sekolah (RAPBS);
  - (3) kriteria kinerja satuan pendidikan;
  - (4) kriteria tenaga kependidikan;
  - (5) kriteria fasilitas pendidikan; dan
  - (6) hal-hal lain yang terkait dengan pendidikan.
- d. Mendorong orang tua dan masyarakat berpartisipasi dalam pendidikan guna mendukung peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan.

- e. Menggalang dana masyarakat dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pendidikan di satuan pendidikan.
- f. Melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap kebijakan, program, penyelenggaraan, dan keluaran pendidikan di satuan pendidikan.

Sulit dibayangkan sebuah lembaga yang kepengurusannya bersifat sukarela akan mampu melaksanakan sejumlah besar fungsi seperti tersebut di atas. Jadi persoalan utama yang kemungkinan dapat mempengaruhi kinerjanya adalah begitu luasnya fungsi yang harus diemban Komite Sekolah sementara sumberdaya manusia yang mampu, berkualitas dan cukup waktu untuk secara terus menerus aktif dalam kepengurusan lembaga semacam itu boleh dikatakan dimana-mana sangat terbatas.

Dari temuan lapangan terhadap keberadaan Komite Sekolah di sebuah SMU yang ada di Pekanbaru, Riau, yang dibentuk pada tahun 2002, sesuai dengan keputusan Mendiknas No.044/U/2002, yang isinya setiap sekolah harus dibentuk adanya Komite Sekolah, terungkap bahwa kegiatan yang dilakukan lebih bersifat musiman. Kondisi ini terlihat, seperti pada waktu penerimaan siswa baru untuk menjelaskan kepada orang tua siswa berapa biaya yang harus mereka sumbangkan untuk berbagai keperluan setelah anak mereka diterima. Selain itu juga pada beberapa peristiwa lainnya dimana ketua Komite Sekolah dipandang perlu mendampingi Kepala Sekolah dalam menjelaskan kepada orang tua siswa berapa biaya yang harus dipikul bersama untuk mensukseskan suatu kegiatan, seperti perpisahan dengan para siswa yang telah menyelesaikan pendidikannya, dan studi tur ke beberapa perguruan tinggi terkemuka dan kantor-kantor lembaga pemerintah yang berkaitan dengan pengembangan ilmu pengetahuan di Pulau Jawa, atau pada waktu pemilihan Kepala Sekolah dimana peran Komite Sekolah cukup menentukan siapa yang akan menggantikan Kepala Sekolah yang sudah berakhir masa jabatannya.

Meskipun demikian, setelah diterapkan adanya MBS, kondisi lembaga sekolah terjadi perubahan dibandingkan ketika zaman Orde Baru, karena setiap kebijakan pimpinan sekolah sebelum diimplementasikan harus mendapat pertimbangan dari komite sekolah. Sinergi yang terjadi di lembaga sekolah, antara pihak sekolah dengan komite sekolah menggambarkan adanya saling kerjasama, meskipun banyak mengalami hambatan-hambatan yang dikarenakan masing-masing pihak mempunyai kesibukan. Untuk saling melengkapi antara pihak sekolah dengan komite sekolah hubungan kerjasama yang dilakukan, misalnya dalam menentukan besaran uang SPP bulanan, kegiatan-kegiatan sekolah baik ekstrakurikuler maupun intrakurikuler mendapat kesepakatan. Kadang-kadang kebijakan dari pihak sekolah, kalau tidak sesuai dengan keinginan orang tua murid, mereka akan mendapat tegoran dari pihak komite sekolah. Komite sekolah yang berperan sebagai fungsi kontrol berhak menilai atau mengevaluasi terhadap kinerja kepala sekolah, bahkan apabila kinerja kepala sekolah kurang berhasil atau dikatakan rendah boleh diusulkan pemberhentian oleh Komite Sekolah<sup>9</sup>

Secara realitas, bahwa peran komite sekolah disamping menjembatani atau sebagai mediator (*link*) antara masyarakat dengan pihak sekolah, terutama keluhan-keluhan yang dialami masyarakat, komite sekolah juga berperan memberikan solusi masalah-masalah yang dihadapi. Sebenarnya fungsi komite sekolah sangat strategis, selain sebagai mitra sekaligus ikut mengawasi manajemen ataupun perkembangan kualitas pendidikan terutama yang berhubungan dengan nasib para anak didik/siswa sekolah. Namun fungsi yang cukup luas ini belum dilakukan, isu-isu yang sering dilontarkan oleh komite sekolah terbatas pada sekitar masalah pelayanan pendidikan,

---

<sup>9</sup>Wawancara dengan Kepala Sekolah Menengah Umum di Pekanbaru, Mei 2006, ia mengatakan bahwa dengan adanya Komite Sekolah, sangat membantu keberlangsungan pelaksanaan pendidikan, yang sangat menguntungkan kedua belah pihak. Anggaran untuk kegiatan sekolah menjadi masalah utama terutama untuk pemeliharaan prasarana-sarana sekolah karena bantuan dari pemerintah daerah sangat terbatas.

seperti besaran uang SPP yang dianggap berat oleh orang tua siswa, uang pangkal sekolah ketika menjadi siswa baru, pengadaan buku-buku pelajaran.

Tujuan dari Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) secara normatif, sebenarnya diarahkan pada upaya mengefektifkan manajemen sekolah dengan harapan :

- (1) Individu yang kompeten terlibat dalam pengambilan keputusan;
- (2) Anggota komunitas sekolah mempunyai hak suara;
- (3) Fokus pada pertanggungjawaban (akuntabilitas);
- (4) Kreatifitas pada perencanaan program;
- (5) Adanya pengaturan ulang SDM;
- (6) Alokasi anggaran lebih realistis.

Sementara itu, menurut (Dr. JC. Tukiman Taruna) seorang pakar pendidikan, untuk meningkatkan dimensi keberhasilan MBS terdapat indikator yang diprasyarkan, diantaranya adalah :

- (1) Lingkungan sekolah yang aman dan tertib.
- (2) Sekolah memiliki misi dan target mutu yang ingin dicapai.
- (3) Sekolah memiliki kepemimpinan yang kuat.
- (4) Adanya harapan yang tinggi dari personel sekolah untuk berprestasi.
- (5) Adanya pengembangan staf sekolah yang terus-menerus sesuai dengan tuntutan ilmu pengetahuan dan teknologi.
- (6) Adanya pelaksanaan evaluasi yang terus-menerus terhadap berbagai aspek akademik, administratif, dan pemanfaatan hasilnya untuk penyempurnaan dan perbaikan mutu.



- (7) Adanya komunikasi dan dukungan intensif dari orang tua murid dan masyarakat umumnya<sup>10</sup>.

Berdasarkan tujuan itu dan untuk mencapai tingkat keberhasilannya memerlukan kesiapan yang matang baik dari pemerintah dengan peraturan-peraturan, kesiapan SDM baik guru maupun karyawan, dan masyarakat itu sendiri. Tentunya memerlukan waktu yang sangat panjang, dengan melalui perjalanan tahap demi tahap, dan mengingat bahwa lembaga-lembaga pendidikan di daerah kemampuannya bervariasi dan berada diantara empat tahap yakni: pra-formal, formal, transisional dan otonom. Maka dengan tahap otonomi daerah ini, untuk mencapai keberhasilan lembaga sekolah yang mandiri, perlu adanya sinergi antara komite sekolah dengan pimpinan sekolah SMU sebagai salah satu aset yang dimiliki oleh Pemerintah daerah dan apabila berhasil, minimal dapat mampu menciptakan tiga keuntungan, yakni :

- (a) Dari aspek sosial, dapat memberikan keuntungan sosial bahwa pihak sekolah sebagai lembaga milik pemerintah daerah yang berfungsi sebagai pelayanan pendidikan dapat memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat tanpa harus memberikan beban yang berat.
- (b) Dari aspek politik, bahwa keberhasilan atau kegagalan lembaga sekolah akan membawa dampak bagi kewibawaan Pemerintah Daerah, sehingga apabila peran lembaga sekolah gagal menjalankan misinya tentu saja akan menimbulkan nuansa politis yang kurang baik.
- (c) Dari aspek psikologis, bahwa karyawan dari lembaga sekolah seperti guru-guru akan memiliki kebanggaan yang tinggi apabila manajemen sekolah mampu mengelola dengan baik sehingga kebutuhan masyarakat didik terpenuhi, dan karyawan terstimulasi untuk meningkatkan motivasinya.

---

<sup>10</sup> Lihat "Menyoal Manajemen Berbasis Sekolah" dalam Editor 23/3/2004.

Sejauh yang dapat diamati di lapangan, bahwa langkah-langkah yang dilakukan Komite sekolah sudah baik, baik kepeduliannya maupun perannya sebagai mitra lembaga sekolah meskipun masih jauh dari harapan, mengingat peran komite sekolah yang harus diemban cukup luas dan kompleks. Belum bisa berperan optimal, disebabkan salah satunya karena adanya kelemahan terutama dari sisi administrasi, anggota komite sekolah belum secara tertib dan kontinuitas melaksanakan perannya. Kegiatan-kegiatan pertemuan antara pihak komite sekolah dengan pimpinan sekolah belum direncanakan secara teratur, seperti jadwal pertemuan/kegiatan, frekuensi pertemuan dan program-program yang direncanakan. Kebiasaan yang dilakukan adalah aktivitas-aktivitas pertemuan yang sering diadakan masih bersifat insidental atau boleh dikatakan "musiman" terutama kalau menghadapi masalah-masalah yang dianggap krusial. Setiap pertemuan antara anggota komite sekolah sendiri, maupun antara pihak komite sekolah dengan pimpinan sekolah tidak diagendakan dan bahkan notulen-notulen hasil pertemuanpun tidak pernah dinotuliskan oleh sekretariat. Kondisi yang demikian mengakibatkan kegiatan-kegiatan yang telah dilaksanakan kurang terdokumentasi dengan baik, sehingga sulit untuk melakukan monitoring maupun evaluasi.

Secara struktural, bahwa komite sekolah mempunyai status yang sama dengan pihak kepala sekolah, namun berkedudukan secara independent. Keberadaannyapun telah diakui oleh pimpinan sekolah, karena telah banyak perannya membantu keberlangsungan proses pendidikan yang telah berjalan selama ini. Setiap pimpinan sekolah ingin mengambil kebijakan yang dianggap krusial, pasti meminta pertimbangan dari pihak komite sekolah, terutama dalam menjelang tahun ajaran baru, bagaimana menentukan uang pangkal sekolah dan besarnya, uang SPP, serta perincian penggunaannya, pengadaan buku-buku pelajaran sekolah, dan termasuk biaya pemeliharaan sarana-sarana gedung sekolah. Tanpa sumbangan pemikiran dari pihak komite sekolah sebagai *Supportingn agency* (pendukung moril maupun materiel) dalam kegiatan pelayanan

pendidikan, kegiatan pendidikan di sekolah akan kurang berjalan lancar.

Oleh karena itu diperlukan kebersamaan dan pengertian dalam melakukan kegiatan pendidikan diantara kedua belah pihak, mengingat dari segi pendanaan kalau hanya menggantungkan diri dari bantuan pemerintah daerah, dana yang diberikan oleh pemerintah daerah tidak mencukupi. Bantuan yang diberikan oleh pemerintah daerah hanya sebesar Rp.5.000.000; untuk kegiatan selama Tri Wulan (tiga bulan). Secara rasional dana tersebut tidak signifikan, bagaimana bisa meningkatkan kualitas pendidikan, apabila dana operasionalnya tidak mencukupi. Sementara pada satu sisi dituntut jam pelajaran sebagai sekolah SMU yang berstatus unggulan harus lebih tinggi atau berbeda dengan sekolah standar lainnya. Dengan menambah jam mata pelajaran, dari standart jam pelajaran antara jam 07.00-13.30 menjadi jam 07.00-15.30, berarti harus menambah anggaran biaya yang diperlukan.

Untuk mengatasi masalah-masalah tersebut, hubungan kerjasama antara pihak sekolah dan komite sekolah bahkan dengan pihak orang tua murid sekolah sangat diperlukan. Setiap menjelang tahun ajaran baru, kegiatan rutin yang sering diadakan adalah diadakan pertemuan antara pihak sekolah, komite sekolah dan orang tua murid sekolah yang baru masuk. Pertemuan tersebut adalah sebagai wujud kepedulian untuk menciptakan transparansi, dalam melakukan kegiatan sekolah dan anggaran-anggaran yang dibutuhkan ketika siswa baru memasuki sekolah. Anggaran yang dibutuhkan untuk uang pangkal misalnya, setiap siswa baru pada tahun ajaran 2006/2007 ditarik sebesar Rp.1.990.000;<sup>11</sup>. Yang perincian

---

<sup>11</sup> Hasil pertemuan yang diadakan antara Pimpinan Sekolah, Komite Sekolah dan Orang Tua Murid Sekolah yang berjumlah sekitar 200 orang, dan disaksikan pula oleh Tim Peneliti bertempat di Aula SMU Negeri I Pekanbaru, tanggal 11 Juli 2006. Pertemuan berjalan lancar, disertai dengan diskusi tanya jawab tentang masalah-masalah proses belajar-mengajar, anggaran biaya sekolah, dan lainnya disertai solusi pemecahannya.

penggunaannya antara lain untuk pembelian buku-buku pelajaran, seragam sekolah, seragam pramuka, busana melayu, kegiatan ekstrakurikuler dan lain-lain. Besaran anggaran itu dipresentasikan oleh pihak komite secara transparan, dan para orang tua murid secara mayoritas menerimanya. Bahkan secara spontanitas, dari pihak orang tua murid melihat transparansi yang disampaikan dalam pertemuan itu ada salah satu orang tua murid yang mengusulkan agar para orang tua murid yang hadir di situ secara sukarela menyumbangkan dana untuk pembangunan sekolah. Pada saat itu juga, sumbangan sukarela diberikan oleh masing-masing orang tua murid yang hadir terkumpul dana sejumlah sekitar Rp.8.000.000;-an. Kondisi ini menggambarkan adanya sinergi antara pihak sekolah dan orang tua murid sekolah, yang pada umumnya karena adanya kebersamaan dan kepentingan masing-masing pihak.

Respon orang tua murid dalam pertemuan itu cukup kondusif, dan memperlihatkan sifat menghargai terhadap proses belajar-mengajar yang diterapkan di sekolah. Umumnya mereka menerima dan mau mengerti masalah-masalah yang dialami, terutama yang berkaitan dengan masalah anggaran sekolah. Jadi anggapan yang mengatakan bahwa umumnya komite sekolah mengundang orang tua siswa hanya dalam rangka penarikan dana pembangunan sekolah adalah tidak benar. Karena yang terjadi di sini, selain penarikan dana itu juga diadakan musyawarah secara transparan, bagaimana pemanfaatan dan penggunaan dana itu. Apabila dianggap keberatan, pihak komite sekolah dan sekolah pun tidak melakukan paksaan di satu pihak, semuanya itu dilakukan benar-benar untuk mencapai kebersamaan. Dalam pertemuan itu juga dibahas, agar hubungan orang tua murid dengan murid, sebagai orang tua dan anak harus diintensifkan agar dapat membantu pengawasan dalam pembinaan, mengingat faktor lingkungan di luar sekolah sangat tajam, seperti pengaruh Narkoba, Minum-minuman keras, yang akan menghancurkan anak didik sekolah itu sendiri dan pada akhirnya akan menghancurkan masa depan mereka.

Harapan pimpinan sekolah dan komite sekolah, partisipasi orang tua muridpun ikut berperan khususnya ikut mendukung, mengawasi dan pembinaan dalam belajar terhadap anaknya. Sejak dini harus diberi pengertian dan perlu persiapan, bahwa belajar tidak cukup hanya sampai di SMU saja, namun harus mempersiapkan pula setelah lulus dari SMU harus bisa melanjutkan ke Perguruan Tinggi, terutama Perguruan Tinggi ternama, misalnya yang menjadi sasaran adalah Perguruan Tinggi ternama yang ada di Jawa antara lain UI (Universitas Indonesia) di Jakarta, UGM (Universitas Gadjah Mada) di Yogyakarta, ITB (Institut Teknologi Bandung) di Bandung. Untuk membangun kualitas pendidikan itu, maka diperlukan kebersamaan dan saling kerjasama diantara tiga pihak tersebut yakni pihak sekolah, komite sekolah dan orang tua murid. Keterlibatan tiga pihak itu sangat penting dalam proses belajar-mengajar di lingkungan sekolah.

Pada sisi lain, menurut pengakuan informan, meskipun komite sekolah belum berperan optimal, namun keberadaan komite sekolah di SMU sangat berarti. Hal ini mengingat bahwa sejak sekolah dituntut kemandiriannya dalam pengelolaannya, yang tidak bisa hanya menggantungkan dari bantuan Pemerintah Daerah, maka peran komite sangat diharapkan. Bantuan-bantuan yang telah diberikan antara lain berupa sumbangan pemikiran, bantuan dana, yang dimanfaatkan untuk kegiatan intrakurikuler dan ekstrakurikuler. Pernah informan mengatakan bahwa ketika pihak sekolah meminta tambahan anggaran yang diajukan kepada dinas pendidikan, oleh pihak Dinas memberikan tanggapan kalau anggaran yang diberikan kurang oleh Pemda, mintalah dana tambahan dari komite sekolah<sup>12</sup>. Respon yang diberikan oleh Pemda itu menunjukkan tidak simpati, mempunyai persepsi seolah-olah lembaga sekolah memanfaatkan komite sekolah sebagai sumber pencari dana. Kondisi yang demikian, menumbuhkan persepsi yang kurang kondusif, sementara peran komite sekolah bekerja secara sukarela yang semata-mata adalah

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan salah satu staf di Sekolah SMU negeri Pekanbaru, Juli 2006.

tuntutan masyarakat untuk mensukseskan peningkatan kualitas pendidikan bagi masyarakat.

Beberapa sinergi yang telah dilakukan antara pihak sekolah dengan komite sekolah, yang memerlukan kerjasama dan saling menopang dan serius antara dua kekuatan tersebut, di lembaga sekolah SMU dalam rangka peningkatan kualitas belajar-mengajar secara garis besar antara lain:

- (1) Komite sekolah dan kepala sekolah bermusyawarah untuk menetapkan program pendidikan atau kurikulum lokal yang harus dibuat sebagai prioritas unggulan yang dipertimbangkan sesuai dengan kelemahan dan kekuatan yang dimiliki sekolah. Meskipun kebijakan ini kurang dimonitoring oleh komite sekolah, dikarenakan hambatan waktu dan kesibukan oleh masing-masing anggota komite, yang pada umumnya berlatar belakang PNS (Pegawai Negeri Sipil) dan pengurusnya didominasi oleh Pejabat PNS. Disamping itu juga belum adanya Tim adhoq yang harus merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi program-program secara rutin.
- (2) Komite sekolah memberikan masukan dan bermusyawarah perihal peningkatan kinerja guru dan staf sekolah lainnya, sekaligus perihal pemeliharaan, pengembangan, dan peningkatan sarana dan prasarana sekolah. Namun kegiatan ini belum dibuat dengan laporan secara tertulis atau administrasi sebagaimana umumnya. Disamping itu ada niatan dari Komite Sekolah dan kepala sekolah dalam perencanaan untuk bekerja keras mencari dana-dana di luar orang tua murid untuk perbaikan sarana pendidikan, misalnya dari para Alumni SMU yang sampai sekarang jumlahnya cukup banyak tersebar di seluruh Indonesia, ada yang jadi pengusaha, pejabat, Dosen, Peneliti, Dokter, Hakim/Jaksa dan profesi-profesi lainnya.
- (3) Komite sekolah dan kepala sekolah bermusyawarah secara transparan dalam perumusan dan penetapan rencana anggaran belanja sekolah, serta melakukan pemantauan atas penggunaan

dana-dana tersebut, antara lain penetapan besaran uang SPP bulanan, uang pangkal ketika masuk sekolah beserta perincian penggunaannya. Disamping itu komite cukup aktif menjalin komunikasi dengan semua *stakeholders* di lingkungan sekolah untuk menghimpun kekuatan materiel.

Mengingat bahwa keberadaan Komite sekolah masih muda usianya, sesuai dengan pengelolaan manajemen yang berbasis sekolah, memang masih jauh dari harapan, tetapi untuk menuju ke sana terlihat gejala-gejala yang kondusif. Hambatan-hambatan pun banyak dijumpai dalam pengelolaan manajemen sekolah ini, terutama yang dialami oleh pimpinan sekolah. Menurut pengamatan, bahwa hambatan itu bisa bersifat struktural maupun kultural. Kendala struktural adalah belum kuatnya *good will* dari pemegang otoritas pendidikan baik di tingkat pusat atau daerah maupun sekolah untuk mengembangkan iklim demokrasi. Untuk merubah ini masih memerlukan waktu yang panjang, dan bila mungkin setelah berganti generasi kepemimpinan. Gejala-gejala ini bisa terlihat misalnya, dalam urusan-urusan administrasi sehari-hari pihak sekolah masih kental dengan birokrasi. Setiap kegiatan yang harus dilaksanakan, pimpinan sekolah baru mengambil keputusan biasanya setelah mendapat instruksi dari jajaran dinas di atasnya, sehingga ini tidak menjadi bagian dari relasi *bottom up* dengan komponen *stakeholder* sekolah yang lain<sup>13</sup>.

Sedangkan sebagai kendala cultural, yakni masih kuatnya budaya sekolah yang kental dengan melekatnya rasa ewuh-pakewuh

---

<sup>13</sup> Hasil wawancara dengan salah satu Wali Murid Sekolah SMU di Pekanbaru, 14 juli 2006. Ia menuturkan bahwa pelaksanaan manajemen pendidikan yang secara otonom, akan memerlukan waktu yang panjang, karena zaman dahulu ketika masih belum ada Komite Sekolah sudah terkondisikan bahwa peran Kepala Sekolah seolah-olah sebagai penguasa di lingkungan sekolah yang mempunyai otoritas tunggal. Walaupun kebijakan otonomi daerah telah diterapkan namun perilaku pejabat masih tetap tidak berubah.

yang membuat proses pengambilan keputusan penting di sekolah bukan ditentukan komponen penting sekolah, melainkan oleh pemegang kuasa birokrasi pendidikan. Kendala ini juga akan memerlukan waktu yang panjang, karena kebiasaan-kebiasaan perilaku selama ini telah mengkristal sehingga sulit berubah. Namun demikian kondisi ini lama-kelamaan akan memudar, tergantung dari efektifitas kerja melalui hubungan kerjasama yang dilakukan antara pimpinan sekolah dengan komite sekolah. Dengan efektivitas kerja yang baikpun, apabila budaya kerja diantara kedua belah pihak kalau tidak diadakan perubahan dari sekarang yang mengikuti sistem desentralisasi, kendala itu akan sulit dihilangkan. Berbagai kendala tersebut, memang lama-kelamaan akan berangsur-angsur berkurang, apabila tingkat kepedulian yang berasal dari pemerintah dan masyarakat semakin tinggi dan menyadari betapa pentingnya membangun kualitas pendidikan untuk kepentingan kehidupan masyarakat yang lebih luas.

Sementara itu peran aktif anggota komite sekolah akan terlihat dominan apabila latar belakang anggota itu berasal dari orang tua murid sekolah. Mereka akan berperan optimal, karena disamping untuk keberhasilan proses belajar-mengajar bagi lembaga sekolah juga akan membawa manfaat secara tidak langsung bagi anak kandungnya sendiri sebagai murid sekolah. Sedangkan anggota komite sekolah yang berasal dari unsur masyarakat/LSM yang tidak mempunyai kaitan hubungan keluarga sebagai murid sekolah, perannya kurang dominan. Kondisi yang demikian akan mempengaruhi kualitas hubungan diantara kedua belah pihak, karena biasanya setelah anak-anak dari anggota komite sekolah itu lulus dari sekolah, perannya akan menurun yang pada gilirannya digantikan oleh anggota lainnya yang mempunyai latar belakang yang sama.

Secara realitas, sinergi yang paling dominan di lapangan adalah dalam bidang keuangan. Bidang ini sudah menjadi masalah yang umum yang terjadi di beberapa sekolah, oleh karena sangat mendapat perhatian dibandingkan dengan bidang yang lain dalam menanganinya melalui kerjasama kedua belah pihak. Misalnya, dalam

menentukan anggaran/budget untuk keperluan pengadaan buku-buku mata pelajaran, pembayaran uang SPP bulanan bagi siswa sekolah, pemeliharaan gedung sekolah dan lainnya kalau hanya mengandalkan anggaran yang bersumber dari APBD, umumnya tidak akan mencukupi. Apalagi mengingat jam kerja guru-guru di sekolah yang melebihi standart kerja guru lainnya yang mengajar di sekolah yang bukan status unggulan, maka harus memerlukan anggaran biaya tambahan. Jalan keluarnya yang harus ditempuh adalah diadakan musyawarah antara pihak sekolah dengan komite sekolah, terutama dalam mengatasi anggaran pembiayaan. Sampai sekarang bentuk hubungan kerjasama ini masih dilakukan, maka untuk menjadi pasangan yang harmonis, harus dimulai dari adanya niatan yang baik, dan tulus dari keduabelah pihak. Sinergi yang terjadi di lembaga sekolah ini boleh dikatakan masih dalam tahap transisional, yang masih perlu diadakan perubahan-perubahan untuk meningkatkan peran kedua belah pihak yang berdasarkan kesadaran, ketulusan, kejujuran, dan loyalitas serta konstruktif. Kalau sudah dimulai dengan niatan kotor, manipulatif, apalagi ada motif dendam pribadi, jangan harap akan muncul atmosfir pendidikan yang kondusif di sekolah.

Oleh karena itu adanya perkembangan yang terjadi belakangan ini di Negara Indonesia dari masa orde baru ke era reformasi, menunjukkan bahwa dikotomi negara sebagai penguasa dan rakyat sebagai pihak yang harus tunduk pada kekuasaan tidaklah sepenuhnya benar. Namun proses ini akan memerlukan waktu yang sangat panjang, karena seperti disebutkan di atas bahwa pelaksanaan demokratisasi akan banyak mengalami hambatan-hambatan terutama hambatan struktural dan hambatan cultural. Pola-pola lama masih membayangi sebagai kendala untuk menuju pembaharuan. Kenyataan menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah sendiri bukanlah sebuah struktur yang monolitik tetapi memiliki keragaman, sebagian pejabat tidaklah bertingkah laku sebagai penguasa tetapi lebih menunjukkan ciri sebagai pengabdikan yang memiliki kepedulian yang tinggi terhadap kepentingan masyarakat dan berupaya pelayanan terbaik bagi mereka, khususnya yang dilakukan oleh pihak kepala sekolah. Sementara

masyarakat tidaklah selalu menempatkan diri sebagai pihak yang minta dilayani sepenuhnya, tetapi juga ikut berpartisipasi baik dalam tenaga maupun dana guna mencapai kualitas pelayanan terutama proses belajar-mengajar sesuai dengan yang diinginkan.

Di samping itu, penelitian juga menemukan bahwa kebanyakan para orang tua yang menjadi anggota Komite Sekolah hanya bersedia duduk dalam kepengurusan selagi anak atau anggota keluarga lainnya masih berada di lingkungan sekolah bersangkutan. Begitu anaknya tamat atau pindah ke tempat lain maka praktis kedudukannya dalam kepengurusan cenderung minta dilepas dan minta diganti dengan orang lain. Dengan demikian sulit dibayangkan bagaimana mungkin Komite Sekolah yang para anggotanya memiliki komitmen terbatas akan dapat menjalankan semua fungsi yang sangat luas seperti disebut di atas. Selanjutnya secara empirik, umumnya yang terjadi di lembaga-lembaga sekolah SMU di Kota Pekanbaru, peran komite sekolah belum bisa berfungsi secara optimal, yang disebabkan disamping keberadaan lembaga ini masih muda usianya dan belum ada kesiapan SDM yang kualitasnya rata-rata masih rendah, sehingga untuk menanganinya masih perlu ditingkatkan.

Dengan adanya kondisi demikian cukup alasan untuk membuat prediksi bahwa kemungkinan Komite Sekolah di banyak tempat akan bernasib sama dengan BP3, pendahulunya. Karena dalam kenyataannya fungsi yang mampu dilaksanakan lagi-lagi terbatas pada upaya penggalangan dana untuk berbagai kegiatan sekolah yang tidak seluruhnya dapat terpenuhi oleh anggaran rutin maupun anggaran pembangunan, keterbatasan yang sama yang menyebabkan BP3 harus dibubarkan<sup>14</sup>. Apabila kesamaan kinerja antara Komite

---

<sup>14</sup> Seperti dikatakan seorang pemerhati pendidikan (Mujiran, 2005), "Undangan komite sekolah kepada orangtua siswa bukan dalam rangka membicarakan masalah perbaikan kualitas pendidikan. Melainkan untuk kepentingan penarikan dana pembangunan sekolah. Sehingga rapat komite sekolah direduksi menjadi rapat pengumpulan dana. Karena itu wajar jika beberapa waktu lalu muncul berbagai kasus ketidaktransparanan pengelolaan

Sekolah dan BP3 ini ditemukan secara meluas dimana-mana maka dapat diibaratkan Komite Sekolah sebagai anggur lama dalam kemasan botol yang baru. Ini sekaligus berarti tujuan untuk menciptakan sinergi antara semua *stakeholder* dalam penyelenggaraan pendidikan semakin sulit dicapai, namun untuk mencapai keberhasilan itu masih memerlukan proses dengan waktu yang sangat panjang.

Tetapi apakah dengan keberadaan Komite Sekolah seperti itu berarti peningkatan kualitas pendidikan sulit dicapai? Secara sederhana jawabannya adalah bahwa memang keberadaan Komite Sekolah atau dengan nama lain tidak selalu membawa manfaat yang berarti bagi penyelenggaraan pendidikan. Bahkan dalam berbagai kasus keberadaannya justru telah menjadi pemicu ketegangan antara masyarakat dengan sekolah. Analisis yang dikemukakan oleh seorang pengamat pendidikan bisa menjelaskan mengapa hal demikian terjadi. Berdasarkan kinerjanya pengamat ini (Solihudien, 2005) membuat tipologi Komite Sekolah sebagai berikut.

*Pertama*, komite sekolah "wayang golek", yang hanya menjadi alat stempel kepala sekolah. Komite ini dibuat oleh kepala sekolah dengan memilih orang-orang yang bisa diajak main mata dan kompromi, terutama dalam hal bantuan dan anggaran sekolah. Ia dibutuhkan untuk legalitas bantuan-bantuan saja. Tidak ada bantuan dan anggaran, komite sekolah dianggap tidak ada. Bahkan, anggaran dan bantuan bisa bagi keuntungan untuk berdua.

*Kedua*, komite sekolah yang memerankan peran dan fungsi kebablasan, bahkan cenderung arogan. Keadaan ini menjadikan kepala sekolah di bawah kekuasaan komite sekolah, yang cenderung masuk ke wilayah-wilayah teknis sekolah. Kondisi ini, menjadikan warga sekolah menjadi tidak tenang dan tidak konsentrasi dalam proses pendidikan. Demikian berkuasanya komite sekolah, semua

---

dana yang berasal dari orangtua atau wali yang berakibat pada munculnya ketidakpuasan dan demonstrasi di berbagai sekolah”.

kebijakan pendidikan pun ditentukan oleh komite, sehingga menjadi kekuatan oposisi atau penekan kepala sekolah.

*Ketiga*, komite sekolah yang bergerak proporsional sesuai dengan tupoksi dan bekerja sama sangat harmonis, kompak, dan saling menopang dengan warga dan kepala sekolah. Indikasi ini juga terlihat dari adanya keberhasilan program rehabilitasi atau membangun ruang kelas baru di sekolah-sekolah, yang hasil bangunannya melebihi standar biaya bantuan pemerintah.

Tipologi seperti di atas ini akan dapat dijadikan acuan untuk memilah-milah mana Komite Sekolah yang berhasil melaksanakan fungsinya dan mana yang memerlukan pembenahan agar dapat menarik partisipasi luas masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan. Bertolak dari tipologi seperti di atas dapat dikatakan bahwa Komite Sekolah yang mampu membangun kebersamaan dan sinergi antara lembaga pendidikan dan masyarakat adalah yang tergolong pada tipe ketiga. Komite sekolah tipe pertama dan kedua tidak akan mampu memberi manfaat optimal bagi pengembangan pendidikan, sebaliknya justru akan lebih banyak menimbulkan masalah. Tipe yang pertama akan mendatangkan persoalan bagi masyarakat pada umumnya atau khususnya orang tua siswa, sementara tipe yang kedua akan mengganggu ketenangan lembaga pendidikan dalam melaksanakan proses belajar-mengajar yang merupakan tugas pokoknya.

Pertanyaan berikutnya, apakah sinergi antara pemerintah dan masyarakat itu hanya dapat diwujudkan melalui keberadaan Komite Sekolah? Apakah orang tua siswa harus selalu menanggung berbagai beban biaya yang dibutuhkan kegiatan sekolah, sehingga Komite Sekolah tidak sempat menjalankan fungsi kecuali sebagai pengumpul dana? Selanjutnya apakah tidak ada bentuk kerjasama lainnya yang memungkinkan masyarakat turut berpartisipasi dalam dunia pendidikan? Jawaban terhadap ketiga pertanyaan ini dapat ditemukan melalui pembahasan tentang kebijakan pendidikan di Provinsi Riau dan sinergi dengan masyarakat seperti diuraikan di bawah ini.

### 3. Kebijakan Pendidikan Nasional, di Provinsi Riau dan Sinergi dengan Masyarakat

Secara nasional, pada era reformasi bahwa pembangunan di bidang pendidikan secara normatif reorientasi kebijakan pendidikan telah diambil, yakni terlihat pada tekad baru yang termuat pada dasar-dasar kebijakan pendidikan pasca krisis. Undang-undang dasar dalam amandemen pasal 31, misalnya, menempatkan pendidikan sebagai hak warga negara sekaligus kewajiban bagi warga usia sekolah (wajib belajar) untuk mengikuti wajib belajar dan kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakannya. Undang-undang No.20/2003 pasal 6, 11 dan 34 mengulangi tekad baru tersebut<sup>15</sup>. Kewajiban juga dituntut kepada orang tua untuk memberikan pendidikan dasar dan masyarakat untuk mendukung sumberdayanya (pasal 7 dan 9). Tekad yang sangat populer adalah bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan *minimal 20 persen* dari anggaran pemerintah (APBN/APBD) di luar gaji pendidik dan pendidikan kedinasan UUD 45 pasal 31 (4) dan UU Sisdiknas pasal 49 (1). Kata-kata yang mewajibkan keempat pihak serta besaran anggaran untuk mendukung kewajiban itu belum pernah terlihat pada paket kebijakan pendidikan sebelumnya atau jaman Orde Baru.

Selanjutnya, tekad baru juga terlihat pada upaya untuk menempatkan kembali demokratisasi sebagai salah satu tujuan pendidikan. Selama lima belas tahun tujuan seperti itu hilang dari teks Undang-undang, digantikan dengan menekankan tujuan agar peserta

---

<sup>15</sup> UUD 45 pasal 31: (1) Setiap warga Negara berhak mendapatkan pendidikan (2) setiap warga Negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. (3) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja Negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan Nasional. UU 20/2003 pasal 34; (1) Setiap warga Negara yang berusia 6 tahun dapat mengikuti program wajib belajar. (2) Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

didik bertanggungjawab<sup>16</sup>. Bagian yang menempatkan pentingnya penyelenggaraan pendidikan secara demokratis adalah munculnya di satu pihak adalah hak masyarakat untuk berperan serta dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi program pendidikan (pasal 8) dan dilain pihak adalah hak pemerintah dan pemerintah daerah untuk mengarahkan, membimbing, membantu dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan (pasal 9). Orientasi-orientasi dan tekad di atas menempatkan pendidikan sebagai iktiar penting bangsa dan mengandaikan perlunya reposisi peran masyarakat dan pemerintah dalam sistem dan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Orientasi baru yang lebih demokratis dan kewajiban merestrukturisasi lembaga agar sesuai dengan tuntutan desentralisasi kemudian ditata oleh pemerintah (Depdiknas) dengan cara sebagai berikut:

*Pertama*, dengan cara membangun model *governance* yang memungkinkan pemerintah membagi kewenangan, demikian juga beban pembiayaan dan hak serta tanggung jawab dengan pemerintahan di daerah dan masyarakat. Model tersebut antara lain dengan keluarnya Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Kepmendiknas) No. 044/2002 tentang pembentukan lembaga antara lain Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Dengan adanya lembaga

---

<sup>16</sup> Tujuan pendidikan dan pengajaran adalah membentuk manusia susila yang cakap dan warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air (Undang-undang tahun 1954). “Pendidikan nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti yang luhur, memiliki pengetahuan dan ketrampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebudayaan” (Undang-undang 1989). “...bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggungjawab” (UU 20/2003, pasal 3).

ini adalah menciptakan bahwa pendidikan dikelola secara profesional yakni dengan yang dinamakan MBS (Manajemen Pendidikan Berbasis Sekolah). Meskipun sudah diterapkan dengan model kebijakan itu, namun karena di Negara Indonesia masih diliputi beban utang yang tinggi, nampaknya pemerintah masih melihat bahwa sumbangan masyarakat masih sangat rendah terhadap pendidikan, rata-rata hanya sepertiga dari anggaran sekolah (di luar gaji) (MC Mahon & Suwaryani, 2002).

*Kedua*, model manajemen yang memungkinkan pemerintah (Depdiknas) membagi beban tata-kelola kepada lini manajemen yang lebih rendah (provinsi dan terutama kabupaten/kota, serta sekolah). Setelah diluncurkan otonomi Perguruan Tinggi, realitas otonomi daerah yang memberikan otonomi kepada daerah kabupaten/kota, ditindaklanjuti dengan Undang Undang Sisdiknas, Depdiknas mengoperasionalkannya sampai ke bawah dengan memberikan otonomi kepada sekolah dengan Manajemen Pendidikan Mutu Berbasis Sekolah, dan bahkan otonomi guru (dalam metode dan evaluasi) dan memberikan ruang bagi partisipasi publik antara lain Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah dan partisipasi swasta. Kondisi ini menggambarkan bahwa adanya *sharing* tanggung jawab. Pemberian kewenangan (otonomi) ke bawah tersebut dibiayai dengan pembiayaan dari pemerintah pusat dan disertai kewenangan untuk mengembangkan kreatifitas program dan kemampuan keuangannya sendiri, antara lain dengan berhubungan langsung mencari dana ke masyarakat.

Secara garis besar, regulasi-regulasi di bidang pendidikan bertujuan untuk membentuk sistem pendidikan yang lebih maju dan berkeadilan dengan bertolak menuju pendidikan di daerah yang lebih otonom. Lembaga-lembaga pendidikan di daerah kemampuannya bervariasi dan berada diantara empat tahap yaitu: pra-formal, formal,

transisional, dan otonom<sup>17</sup>. Menuju pendidikan di daerah yang lebih otonom inilah yang sedang diupayakan melalui kebijakan-kebijakan di atas. Sasaran utamanya adalah bahwa pemerintah pusat-daerah, sekolah dan masyarakat perlu berbagi hak dan tanggung jawab secara lebih seimbang, dengan cara meningkatkan otonomi dan peran bagi pihak-pihak yang dekat dengan masyarakat yang dilayani. Tujuannya adalah agar dengan otonomi sekolah, standart-standart pelayanan oleh sekolah dan bantuan yang diberikan pemerintah, lembaga pendidikan lebih berhasil meningkatkan pemerataan dan mutu pendidikan, efisiensi, transparansi, dan demokratisasi. Apabila otonomi tercapai di beberapa sekolah, maka pemerintah akan lebih terfokus untuk mendorong lembaga pendidikan, siswa maupun anak usia sekolah yang masih tertinggal.

Berdasarkan Undang-Undang No. 25 tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (propernas) 2000-2004, dalam rangka pembedayaan dan peningkatan peran serta masyarakat telah dibentuk Dewan Pendidikan di tingkat kabupaten/kota, dan Komite Sekolah di tingkat satuan pendidikan. Amanat rakyat ini sejalan dengan konsepsi desentralisasi pendidikan, baik di tingkat kabupaten/kota maupun tingkat sekolah. Amanat rakyat dalam Undang-Undang tersebut telah ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No.044/U/2002 tanggal 2 April 2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Dalam keputusan tersebut disebutkan bahwa peran yang harus diemban Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah adalah sebagai berikut :

- (1) Sebagai *advisory agency* (pemberi pertimbangan);
- (2) *Supporting agency* (pendukung kegiatan layanan pendidikan);
- (3) *Controlling agency* (pengontrol kegiatan layanan pendidikan);  
dan

---

<sup>17</sup> Lihat Dinamika Pendidikan Kita dalam Refleksi atas Beberapa Isu Kebijakan, paper disampaikan pada Seminar Refleksi Akhir Tahun 2005, IPSK-LIPI.

- (4) Mediator atau penghubung atau pengait tali komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah.

Oleh karena itu, perubahan paradigma pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi membuka peluang masyarakat untuk dapat meningkatkan peran serta dalam pengelolaan pendidikan. Salah satu upaya untuk mewujudkan peluang tersebut adalah melalui Dewan Pendidikan dan Komite sekolah tersebut. Partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan dalam mengelola program pendidikan, partisipasi bisa dilakukan terutama oleh Komite sekolah yang mewakili masyarakat (orang tua murid, dan unsur-unsur dalam masyarakat).

Untuk program pendidikan di Kota Pekanbaru, yang mempunyai Visi Kota Pekanbaru yakni "Terwujudnya Kota Pekanbaru sebagai pusat perdagangan dan jasa, pendidikan serta pusat kebudayaan melayu, menuju masyarakat sejahtera yang berlandaskan iman dan Takwa", maka untuk mencapai itu perlu diadakan sinergi antara masyarakat dengan pemerintah daerah. Salah satu bentuk partisipasi masyarakat di bidang pendidikan yakni lembaga sekolah-sekolah SMU telah dibentuk adanya komite sekolah yang beranggotakan dari para orang tua murid dan unsur-unsur masyarakat lainnya seperti Alumni Sekolah, kaum profesional, tokoh masyarakat setempat, LSM, dan lainnya. Meskipun secara empirik, peran komite sekolah di lembaga-lembaga sekolah SMU belum bisa berfungsi secara optimal yang dikarenakan keberadaan lembaga ini masih muda usianya, namun keberadaan komite sekolah sangat diharapkan oleh pihak sekolah. Hal ini dikarenakan sumbangan-sumbangan pemikiran oleh pihak komite sekolah sangat berarti bagi terciptanya pelaksanaan pendidikan yang demokratis dan transparan. Manajemen pengelolaan lembaga pendidikan memang secara umum belum ditangani secara profesional yang terjadi di Kota Pekanbaru, hal ini mengingat kualitas SDM yang belum siap seperti guru-guru yang masih relatif rendah

sehingga penerapan sistem manajemen berbasis sekolah (MBS) belum memadai<sup>18</sup>.

Sehubungan itu, program pembangunan di bidang pendidikan di Provinsi Riau telah berusaha menyesuaikan dengan kebijakan-kebijakan tersebut. Keinginan pemerintah daerah sangat tinggi untuk mewujudkan kualitas sumber daya manusia masyarakat Riau melalui peningkatan mutu di bidang pendidikan. Pengembangan sektor pendidikan di Provinsi Riau sejak era reformasi dan otonomi daerah tidak terlepas dari tekad dan komitmen pemerintah daerah Provinsi Riau dalam mewujudkan visi Riau 2020 yakni mengentaskan kemiskinan, kebodohan dan pembangunan infrastruktur (K2I). Bahkan dalam jangka panjang, di Pekanbaru akan dibuka Pusat Diklat (Pendidikan dan Latihan) para Guru-guru se Provinsi Riau, sebagai upaya peningkatan kualitas pendidikan yang bekerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan Luar Negeri seperti negara tetangga: Malaysia, Singapura. Dengan demikian profesi guru nantinya akan lebih profesional, dihargai dan didambakan setiap orang<sup>19</sup>.

Sejumlah peraturan daerah telah dibuat sebagai pedoman pelaksanaan berbagai kegiatan untuk memajukan pendidikan di daerah ini. Dalam hitungan teoritis semua kegiatan yang telah direncanakan akan bisa terlaksana mengingat sejak diberlakukannya Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah Nomor 22 dan 25 tahun 1999 yang kemudian telah direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 dan 33 Tahun 2004, daerah yang menjadi kaya berkat pajak penghasilan yang diperoleh dari usaha eksploitasi minyak bumi, hasil hutan dan perkebunan kelapa sawit ini telah mampu mengalokasikan dana yang berasal dari PAD sekitar Rp.360 milyar setiap tahunnya, atau lebih dari 23 persen dari keseluruhan APBD.

---

<sup>18</sup> Data bersumber dari Laporan Dan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga, Kota Pekanbaru, 2006.

<sup>19</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau (Drs.H.Moch.Wardan,MPd), di Pekanbaru, Mei 2006.

Jumlah ini ditambah lagi dengan DAU yang berjumlah sekitar Rp 80 milyar yang berasal dari pemerintah pusat. Bahkan dalam RAPBD Riau tahun 2006, pemerintah Provinsi Riau mengajukan anggaran pendidikan sebesar 24 persen dari total RAPBD 2006 sebesar 2,8 trilyun. Namun anggaran ini tak hanya dititipkan ke Dinas Pendidikan Provinsi Riau, melainkan tersebar di beberapa satuan kerja di Provinsi Riau. Dana tersebut sebesar 384 milyar, digunakan untuk peningkatan mutu pendidikan 67 milyar, dana penuntasan wajib belajar (wajib) sembilan tahun sebesar 41 milyar, dan selebihnya untuk belanja publik.<sup>20</sup>

Secara sepintas dengan alokasi anggaran tahunan untuk pembangunan pendidikan sebesar itu kiranya cukup realistis bahwa tekad pemerintah Provinsi Riau untuk mewujudkan masyarakat yang bebas dari kebodohan secara merata untuk seluruh wilayah provinsi dalam limabelas tahun ke depan akan dapat dicapai. Terlebih dengan tingkat transparansi dan akuntabilitas serta komitmen yang tinggi dari seluruh jajaran aparat pemerintah daerah yang terlibat di dalam pengelolaan pendidikan rasanya tidak ada alasan untuk meragukan kemampuan Pemda Provinsi Riau untuk mencapai keinginan tersebut<sup>21</sup>. Tetapi dilihat dari banyaknya jenis pengeluaran baik untuk

---

<sup>20</sup> Lihat Riau Pos, tanggal 11 Juni 2006.

<sup>21</sup> Beberapa prinsip *good governance* seperti transparansi, akuntabilitas dan partisipasi telah diterapkan dalam pengelolaan dana pendidikan. Hal ini terungkap melalui wawancara dengan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau. Diceritakannya pernah beberapa kali ia didatangi wartawan dari media cetak setempat yang mencoba mengungkit-ungkit kemungkinan adanya penyimpangan penggunaan dana dalam beberapa proyek pembangunan prasarana pendidikan. Beliau menantang wartawan dengan mengatakan akan sangat berterima kasih kalau para wartawan tersebut dalam tulisannya di media dapat memberikan fakta secara lengkap pada proyek mana saja penyimpangan itu telah terjadi dan sekaligus menyebut siapa saja stafnya yang terlibat di dalamnya. Sebaliknya, bila mereka hanya menulis berdasarkan dugaan yang tidak jelas sumber dan kebenarannya, ia akan menuntut balik sebab mereka dianggap telah menyebarkan berita bohong dan fitnah. Ditantang seperti itu, menurut

pembangunan prasarana dan pengadaan sarana yang bersifat fisik maupun yang bersifat non-fisik seperti peningkatan kuantitas dan kualitas tenaga pendidik maka anggaran yang sebesar itu kelihatan juga tidak mencukupi<sup>22</sup>. Gambaran tentang banyaknya kegiatan yang harus dibiayai melalui APBD Tahun 2005 bidang Pendidikan dapat dilihat pada Tabel Berikut.

**Tabel 1:**  
**Jenis Kegiatan dan Alokasi Anggaran Pendidikan Provinsi Riau Tahun 2005**

No.	Kelompok Kegiatan	Jumlah kegiatan	Jumlah Anggaran	Realisasi (%)
1.	Bagian Tatausaha	18	25.870.000.000	74,85
2.	Sub Dinas Pengembangan TK	8	3.137.500.000	66,22
3.	Sub Dinas Pengembangan SD	34	148.975.487.000	109,65
4.	Sub Dinas Pengembangan SLTP	31	60.135.451.000	80,51
5.	Sub Dinas Pengembangan SMU	36	42.698.650.000	79,53
6.	Sub Dinas Pengembangan PLS/PT	24	47.707.130.327	80,09
7.	Sub Dinas Pengawasan Pendidikan	9	7.530.830.000	74,48
8.	Balai Pengembangan Kegiatan Belajar	8	2.654.400.000	99,14
9.	Balai Teknologi Pendidikan	6	9.341.000.000	73,33
10	Balai Pelatihan Guru Riau	15	12.404.700.000	99,84
Total		188	358.516.430,327	

Sumber: Diolah dari Bahan Data LPKJ Gubernur Riau Tahun 2005.

Yang penting diperhatikan dari tabel di atas selain jumlah anggaran yang cukup besar untuk beberapa kelompok kegiatan adalah persentase realisasinya. Banyak kelompok kegiatan yang realisasi anggarannya kurang dari 80 persen. Penyebab tidak optimalnya realisasi ini selain berbagai faktor teknis seperti sistem administrasi

---

pejabat tersebut, biasanya sang wartawan langsung angkat kaki, karena tujuan kedatangannya memang sekedar untuk "menakut-nakuti" agar diberi "amplop".

<sup>22</sup> Seperti diungkapkan seorang kepala sekolah: "Apa yang bisa kita lakukan bila Dinas Pendidikan Provinsi hanya mengalokasikan dana sebesar Rp 5 juta per triwulan untuk berbagai kegiatan sekolah ini yang memerlukan biaya puluhan juta setiap bulannya?".

keuangan yang mengalami perubahan drastis mulai tahun 2005, sehingga penguasaan sistem yang baru ini memerlukan proses belajar yang cukup lama sebelum dapat diterapkan. Akibatnya pencairan banyak dana proyek mengalami keterlambatan dan bahkan ada yang tidak dapat dicairkan samasekali dalam tahun anggaran 2005. Selain itu rendahnya daya serap juga disebabkan oleh adanya berbagai kemungkinan yang terantisipasi pada waktu perencanaan dibuat, seperti sejumlah besar dana bantuan beasiswa tidak terserap karena yang memerlukan bantuan ternyata terbatas, serta sumberdaya manusia yang berkaitan dengan pengajuan usulan proyek tidak memiliki kemampuan untuk menyusun proposal menurut standar yang ditetapkan dan mengajukannya dalam batas waktu yang telah ditentukan.

Dalam Peraturan Gubernur Riau Nomor 21 Tahun 2005 tentang tatacara penyaluran dan penggunaan dana bantuan untuk pemberdayaan lembaga pendidikan yang terdapat dalam tiga bentuk, yakni: *block grant*, pola kerjasama operasional (KSO) dan imbal swadaya disebutkan bahwa kepala sekolah mengelola dana bantuan itu dengan melibatkan Komite Sekolah sebagai wakil masyarakat. Adapun pengertian ketiga jenis bantuan ini adalah sebagai berikut. *Block Grant* merupakan bantuan yang diberikan kepada lembaga pendidikan untuk peningkatan sarana dan prasarana sekolah. Pola KSO adalah salah satu bentuk program pemberdayaan masyarakat di sekitar sekolah dalam meningkatkan kepeduliannya terhadap pendidikan melalui pola kerjasama antara lembaga pendidikan dan lembaga kemasyarakatan yang berada di sekitar lingkungan sekolah dalam melaksanakan pekerjaan pembangunan dan pengembangan sekolah. Imbal swadaya adalah bantuan yang diberikan kepada sekolah untuk menutupi kekurangan dana yang dibutuhkan untuk pengembangan sarana/prasarana seperti pembangunan ruang kelas baru (RKB) dan pengadaan meubelair yang jumlahnya tidak lebih dari 75 persen dari keseluruhan dana yang dibutuhkan.

Dari ketiga bentuk bantuan di atas maka yang disebut terakhir, imbal swadaya, sebenarnya dapat menjadi pendorong bagi

tumbuhnya sinergi antara lembaga pendidikan dan masyarakat. Dana pendamping sebesar 25 persen yang harus diadakan sendiri oleh sekolah bisa diperoleh melalui sumbangan dari orang tua siswa dan donatur lainnya. Tetapi yang menjadi persoalan kesempatan untuk memperoleh bantuan imbal swadaya ini tidak dimiliki secara merata oleh semua sekolah yang memerlukan<sup>23</sup>. Dalam Peraturan Gubernur di atas disebutkan bahwa bantuan semacam ini diprioritaskan untuk sekolah-sekolah dan madrasah yang berada di lingkungan masyarakat yang kurang mampu, yang dianggap benar-benar tidak mungkin bisa berkembang bila tidak mendapat bantuan. Sekolah-sekolah lainnya yang tidak termasuk kategori ini diharapkan bisa lebih mandiri dalam pendanaan.

Kenyataan seperti di atas ini secara implisit menunjukkan sekalipun sejak beberapa tahun terakhir anggaran biaya yang dialokasikan untuk pengembangan pendidikan di Provinsi Riau sudah lebih dari 20 persen dari keseluruhan APBD, jumlah sebesar itu ternyata masih belum memadai untuk memenuhi secara merata kebutuhan semua lembaga pendidikan yang ada di daerah ini. Seperti terlihat pada tabel di atas sebagian besar anggaran yang tersedia sebenarnya dialokasikan untuk pembangunan fisik sekolah dasar yang sudah tidak layak pakai, terutama SD Inpres yang dulunya banyak dibangun dengan kualitas rendah sehingga cepat rusak. Boleh jadi beberapa tahun yang akan datang, ketika pembangunan fisik sudah tidak lagi membutuhkan banyak biaya, sebagian besar anggaran

---

<sup>23</sup> Seperti dikeluhkan oleh kepala sekolah SMU yang diteliti, sekolahnya sudah beberapa kali mengajukan permohonan bantuan untuk mengganti banyak kursi di ruang kelas yang rusak tetapi sampai sekarang masih belum dipenuhi. Akhirnya karena merupakan kebutuhan mendesak sekolah terpaksa sendiri membeli kursi plastik yang sebenarnya tidak layak untuk digunakan di ruang kelas, tetapi itulah yang dapat dilakukan karena keterbatasan dana yang bisa dikumpulkannya bersama Komite Sekolah.

pendidikan akan benar-benar dialokasikan untuk peningkatan kualitas pendidikan<sup>24</sup>.

## **Pembahasan**

Bertolak dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa upaya apapun yang ditempuh pemerintah yang telah silih berganti dari dulu sampai sekarang untuk membangun sinergi antara negara dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan selalu menghadapi bermacam kendala. Kendala yang dihadapi tidak terlepas dari berbagai kondisi struktur dan kultur yang ada dan berkembang dalam masyarakat sendiri. Masih rendahnya tingkat modal sosial dan semakin membudayanya perilaku korup serta kurang diberinya ruang gerak bagi masyarakat untuk mengatur diri sendiri dalam berbagai kehidupan termasuk pengelolaan pendidikan tampaknya telah merupakan hambatan utama dalam mewujudkan sinergi antara negara dan masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan.

Pergantian sistem pemerintahan dari yang sebelumnya dianggap otoriter menjadi sistem pemerintahan demokratis tidaklah dengan sendirinya juga membawa angin baik bagi pengembangan pendidikan. Pemerintahan pada era reformasi masih mewarisi cara pendekatan yang bersifat birokratik dan sentralistik dalam penyusunan kebijakan dan pelaksanaan pendidikan. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) sebagai paradigma baru yang dalam tataran operasionalnya dilaksanakan melalui Dewan Pendidikan dan Komite

---

<sup>24</sup> Menurut penuturan Kepala Dinas Pendidikan Provinsi Riau, dari keseluruhan APBD untuk bidang pendidikan tahun 2005 yang berjumlah hampir Rp 360 milyar itu hanya sekitar Rp 78 milyar saja atau hanya sekitar 23 persen yang benar-benar dialokasikan untuk peningkatan kualitas pendidikan. Selebihnya untuk pembangunan fisik, yang pengelolaan anggarannya juga tidak diserahkan pada Dinas Pendidikan Provinsi tetapi berada di tangan Dinas Kimpraswil Provinsi. Jadi Dinas Pendidikan tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas penggunaan dana tersebut sekalipun di dalam RAPBD tercantum sebagai anggaran biaya pendidikan.

Sekolah yang semula diharapkan akan dapat mendorong terciptanya sinergi antara negara dan masyarakat ternyata malahan menimbulkan banyak masalah dimana-mana.

Pembentukan Komite Sekolah dengan anggotanya seringkali ditetapkan sendiri oleh kepala sekolah tanpa melibatkan para orang tua siswa yang seharusnya turut dimintai pertimbangannya, telah menyebabkan terjadinya kericuhan dan protes dari mereka yang memahami aturan yang benar. Apa yang sekarang dianggap sebagai sikap dan perilaku yang tertutup dan "tidak transparan" ini dapat dipahami mengingat dalam paradigma lama kekuasaan kepala sekolah memang sangat besar dalam memutuskan apa saja di lingkungan sekolahnya. Ketika kondisi dan situasi sudah berubah sebagian kepala sekolah masih saja ingin menikmati kekuasaan yang tidak terbatas itu, sehingga mengundang protes dari banyak kalangan yang ingin menciptakan suasana kehidupan demokratis di lingkungan lembaga pendidikan. Sebagaimana dituturkan seorang pengamat pendidikan "Di tingkat sekolah sendiri kepala sekolah yang merasa memiliki kewenangan yang besar, tidak mau melibatkan guru dan masyarakat dalam perencanaan maupun pelaksanaan kebijakan sekolah. Selain itu, komite sekolah pun belum bisa menjalankan kewajibannya, karena keberadaannya lebih sekedar kebutuhan kepala sekolah untuk menunaikan kewajiban yang telah ditetapkan pejabat di atasnya" (Irawan, 2003).

Ketidakterbukaan itu seolah-olah dengan sengaja dipertahankan agar berbagai bentuk penyimpangan seperti konspirasi yang melibatkan kepala sekolah dan Komite Sekolah dalam menggelapkan dana bantuan yang diperoleh melalui program *block grant* yang jumlahnya cukup besar tidak diketahui pihak lain. Penyimpangan itu adakalanya juga melibatkan oknum pejabat yang berkaitan dengan penyaluran bantuan itu. Seperti dituturkan seorang pemerhati masalah pendidikan di atas, "Kepala sekolah hanya mengajak orang kepercayaannya saja untuk menyusun dan melakukan lobby agar mendapat *block grant*". Selanjutnya ia juga meneruskan apa yang diungkapkan guru di salah satu SMU mengenai pelaksanaan

MBS disekolahnya “Yang saya tahu ada beberapa orang guru diundang kepala sekolah untuk membicarakan pembuatan proposal manajemen peningkatan mutu yang nilai bantuannya 30-60 juta”. Lebih lanjut ia mengungkapkan “Kalo mereka cerdas pasti tak mau mengambil bantuan itu karena potongan dari atas bisa mencapai 10 juta”.

Ungkapan terakhir ini menunjukkan betapa masih runyamnya kondisi yang ada di dunia pendidikan. Pemalakan yang dilakukan oleh para pejabat yang bertugas menyalurkan dana hibah yang berasal dari bantuan berbagai negara itu boleh jadi hanya sebagian kecil dari bentuk korupsi yang melibatkan dunia pendidikan. Tetapi laporan ini tidaklah dimaksudkan untuk memaparkan segala bentuk korupsi yang terjadi. Yang penting untuk dikemukakan adalah bahwa sinergi antara lembaga pendidikan dan masyarakat tidak akan mungkin tercipta selama pengelolaan pendidikan masih diwarnai oleh berbagai praktek penyimpangan yang seolah-olah sudah merupakan bagian dari budaya birokrasi itu.

Sepanjang yang terungkap dari hasil pengamatan dan wawancara dengan berbagai pejabat dan tokoh pendidik yang ditemui di lokasi penelitian memang tidak ditemukan indikasi adanya penyimpangan seperti di atas. Boleh jadi karena pada saat ini pengawasan baik internal yang bersifat melekat maupun eksternal, seperti yang dilakukan KPK dan BPK, sudah semakin ketat. Para pejabat dimana-mana, termasuk di Provinsi Riau, sekarang memang sangat berhati-hati dalam hal pengelolaan dana, karena penyimpangan sekecil apapun dapat menjadi alasan bagi penegak hukum untuk menetakannya sebagai tersangka. Kehatian-hatian yang kadang-kadang berlebihan dan ketakutan melakukan kesalahan ini pula yang antara lain telah menyebabkan banyak proyek tertunda pelaksanaannya atau dibatalkan samasekali karena para pejabat bersangkutan tidak ingin menanggung risiko fatal yang akan menimpa dirinya.

Provinsi Riau memang kaya, dan banyak orang di daerah ini yang juga mendadak menjadi kaya (OKB) sejak beberapa tahun terakhir. Ini merupakan berkah dari kekayaan sumberdaya alam yang dimiliki, yang dapat dimanfaatkan masyarakat daerah dalam jumlah persentase jauh lebih besar sejak Undang-undang tentang Peraturan Daerah diberlakukan. Tetapi pentingnya keberadaan modal sosial untuk pengembangan modal manusia seperti dikatakan Coleman dan Putnam di atas masih belum menjadi kesadaran luas pada masyarakat setempat. Sebagaimana yang dikeluhkan oleh kepala sekolah dalam catatan nomor 12 di atas, sekolahnya hanya mampu memberi kursi plastik untuk mengganti kursi siswa yang rusak. Padahal, berdasarkan keterangan kepala sekolah ini, sekolah ini merupakan sekolah unggulan dan favorit. Sebagian besar anak pejabat penting di ibukota Provinsi Riau ini bersekolah di sini.

Rendahnya partisipasi dan kontribusi orang tua siswa dalam pengembangan modal manusia ini tidak terlepas dari budaya masyarakat yang lebih mementingkan hal-hal yang bersifat seremonial dan gaya hidup hedonistik dibandingkan dengan pemenuhan kebutuhan yang bersifat strategis dan esensial. Kebanyakan orang tua siswa tidak segan-segan mengeluarkan dana yang besar untuk sumbangan bagi pelaksanaan berbagai acara perayaan dan keperluan konsumtif serta rekreasi sendiri. Tetapi kurang memahami pentingnya berpartisipasi dalam melakukan investasi untuk bidang pendidikan, yang memang manfaatnya tidak langsung dirasakan.

Dengan adanya gaya hidup seperti ini maka dapat dipahami mengapa para siswa dari sekolah ini yang selalu menjadi juara lomba olimpiade fisika se Asia maupun internasional dan lomba pidato dalam bahasa Inggris pada tingkat internasional belum tahun ini dan tahun sebelumnya berasal dari latar belakang keluarga kurang mampu. Mereka lah yang bisa memiliki motivasi belajar keras untuk mencapai prestasi setinggi mungkin karena tidak terganggu oleh

suasana kehidupan hedonistik seperti teman-temannya yang berasal dari keluarga kaya<sup>25</sup>.

Kiranya hambatan kultural seperti di atas ini akan lebih sulit di atasi ketimbang hambatan yang bersifat struktural. Hambatan struktural akan lebih mudah diatasi sejauh ada tekad dan kemauan pemerintah untuk melakukan debirokratisasi dalam bidang pendidikan. Langkah-langkah ke arah itu sebenarnya sudah ditempuh melalui pengenalan paradigma baru Manajemen Berbasis Sekolah. Hanya saja memang memerlukan waktu untuk melakukan penerapan sesuai dengan ketentuan peraturan, karena tidak mudah mengubah apa yang sudah menjadi kebiasaan. Apalagi apabila perubahan itu akan membawa pengaruh yang kurang menguntungkan pada kekuasaan yang ada di tangan.

Hambatan yang bersifat kultural tidak mudah diatasi karena berkaitan dengan sikap dan perilaku suatu kelompok masyarakat secara keseluruhan. Sulit bagi seorang anggota komunitas bersangkutan untuk tidak *conform* atau berperilaku yang sama dengan anggota komunitas lainnya. Lingkungan komunitas sendiri sangat kuat pengaruhnya dalam membentuk kepribadian seseorang, sehingga ia akan merasa teralienasi apabila tidak menyesuaikan diri dengan pola tingkah laku yang sudah menjadi *way of life* orang-orang di sekitarnya. Faktor-faktor seperti di atas inilah yang tampaknya perlu dipertimbangkan dan diatasi dalam upaya mencapai sinergi yang optimal dalam penyelenggaraan pendidikan pada waktu selanjutnya.

---

<sup>25</sup> Seperti diakui sendiri oleh Tabrani Rab, seorang tokoh pendidik dan tokoh Melayu Riau yang juga menjadi Rektor Universitas Abdurrah yang dibangun dengan usahanya sendiri, adalah latar belakang budaya yang menyebabkan orang Melayu tidak siap menghadapi tantangan dan persaingan. Kebanyakan mereka maunya yang mudah-mudahan saja. Ia mencontohkan investasi sebesar Rp 80 milyar yang sudah ditanamkan untuk membangun laboratorium fisika di universitas yang dikelolanya akhirnya terbuang percuma karena pada tahun ini hampir tidak ada calon mahasiswa yang berminat untuk kuliah di jurusan fisika dan matematika, sebagian besar lebih tertarik pada jurusan hukum, sosial dan budaya.

#### 4. Penutup

Laporan penelitian pada Bab ini telah menyetengahkan berbagai hasil studi literatur dan temuan lapangan menyangkut keberadaan sinergi antara negara dan masyarakat di bidang pendidikan pada umumnya dan di Provinsi Riau pada khususnya. Beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari kajian terbatas ini adalah sebagai berikut.

Sinergi yang terdapat di bidang pendidikan pada dasarnya bersifat melekat (*embedded*). Para orang tua siswa bersedia berperan serta dalam penyelenggaraan pendidikan karena adanya kepentingan, yakni menginginkan anak-anaknya berhasil di sekolah sehingga mendapat nilai kelulusan yang baik. Sekolah sendiri, terutama pada waktu belakangan ini, juga memiliki kepentingan yang sama, karena prestasi sekolah antara lain diukur oleh persentase siswa yang berhasil lulus dalam ujian akhir nasional.

Sinergi menghadapi kendala ketika sekolah semakin menjadi ajang birokratisasi yang pada akhirnya menyebabkan timbulnya keengganan sebagian warga masyarakat untuk berpartisipasi apalagi diharapkan untuk turut bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pendidikan. Pendekatan yang bersifat *top-down* seperti ini tampaknya akan selalu membawa masalah dalam setiap upaya peningkatan sinergi, sekalipun nama kelembagaan sebagai wadah sinergi itu telah berganti-ganti, mulai dari POMG, BP3 dan sekarang Komite Sekolah. Karena dalam kenyataannya lembaga apapun yang dibentuk melalui keputusan sepihak dari atas selalu ditanggapi dengan sikap skeptis dan curiga.

Kalaupun orang tua siswa dan warga masyarakat di sekitar sekolah dilibatkan dalam penyelenggaraan pendidikan maka keikutsertaan mereka tidak lagi didasarkan pada rasa tanggungjawab sebagaimana yang diharapkan, tetapi lebih pada tuntutan yang diharuskan oleh peraturan baik yang datang dari atas maupun yang ditetapkan sekolah sendiri. Dengan demikian sinergi yang terjadi adalah bersifat embel-embel atau komplementer, karena segala

kebijakan yang menyangkut penyelenggaraan pendidikan telah diatur secara sepihak oleh pemerintah yang bersifat birokratik yang sentralistik, bukan hasil perpaduan antara dua arus pemikiran *top-down* yang datang dari pemerintah dan *bottom-up* yang berasal dari masyarakat.

Keadaan ini diperburuk oleh kenyataan bahwa di berbagai sekolah memang telah terjadi banyak penyimpangan di dalam wadah yang dibentuk melalui kebijakan dari atas seperti itu. Akhirnya, sekalipun pada dasarnya sinergi antara negara dan masyarakat bersifat melekat, suasana kondusif yang diharapkan bagi upaya pengembangan untuk meningkatkan kualitas pendidikan sulit dicapai. Nyali masyarakat menjadi ciut sehingga enggan berpartisipasi di lingkungan sekolah yang tidak sehat itu

Di lokasi penelitian sendiri sekalipun tidak ada indikasi adanya penyimpangan yang dapat dikategorikan sebagai tindakan korupsi, tetapi kepengurusan Komite Sekolah yang bekerja secara musiman tidak akan mampu menjalankan keseluruhan fungsi seperti yang telah ditetapkan. Pertanyaannya adalah apakah hal ini disebabkan sumberdaya manusia yang ada kurang memadai atautkah sebaliknya peraturan dibuat tanpa memperhitungkan kondisi nyata yang ada di lapangan, sehingga terdapat jurang yang sulit dijembatani antara apa yang diinginkan (*das Söllen*) dengan kenyataan yang ada untuk mewujudkan keinginan itu (*dan Sein*)? Hal ini tentu akan merupakan topik sebuah penelitian yang menarik dan memerlukan kajian lebih lanjut.

Sekalipun ditunjang dengan anggaran pendidikan yang dilihat dari sudut persentase sudah melebihi alokasi dalam APBN sendiri, tekad pemerintah Provinsi Riau untuk mewujudkan Riau yang bebas dari kebodohan tampaknya masih akan menghadapi kendala, terutama kurang dipertimbangkannya penempatan sumberdaya manusia yang berkualitas dan sesuai pada posisi-posisi penting dalam pengelolaan berbagai instansi yang berkaitan dengan pendidikan. Hal ini antara lain tercermin dari tidak optimalnya penyerapan dana yang sudah

dianggarkan untuk berbagai kegiatan tertentu di bidang pengembangan pendidikan. Sekiranya para pejabat yang ada pada instansi pendidikan di daerah ini memiliki wawasan yang memadai dan memiliki jaringan hubungan yang luas maka bisa diperkirakan kinerjanya akan menjadi optimal. Kemampuannya untuk menjalin kerjasama dengan berbagai *stakeholder* yang ada baik di dalam maupun di luar daerah sendiri akan dapat menjadi titik awal bagi terciptanya sinergi yang diperlukan untuk mempercepat tercapainya tujuan mencerdaskan kehidupan masyarakat di daerah ini.

Di lokasi penelitian, model *governance* yang mencoba memberikan akses politik pendidikan bagi masyarakat melalui lembaga yang mewakilinya (komite sekolah) meskipun perannya sangat penting, tetapi belum mampu melaksanakan fungsi *check and balance* terhadap keberadaan manajemen sekolah (pemerintah). Hal ini kemungkinan ada perbedaan dengan keberadaan manajemen pemerintah yang diberdayakan oleh paket kebijakan otonomi-desentralisasi, sementara peran komite sekolah lebih banyak bersifat menampung reaksi atas beban masyarakat dari pada membuatantisipasi atau mengajukan tuntutan pertanggungjawaban publik kepada lembaga pemerintah, sehingga kurang berkembang. Disamping itu karena komite sekolah pengurusnya lebih didominasi pejabat PNS dan PNS lebih mampu berperan sebagai lini manajerial yang membantu penyelenggara pendidikan dari pada berperan sebagai lembaga yang memperjuangkan kepentingan publik pengguna pendidikan, sehingga partisipasi publik itu lebih menjadi pengorbanan publik kepada pemerintah dan swasta.

Sinergi antara pemerintah (sekolah) dengan komite sekolah, meskipun saling menyadari mempunyai kepentingan, belum terencana dengan baik. Hal ini bisa dilihat dari frekuensi pertemuan untuk membahas masalah-masalah yang berkaitan dengan pendidikan masih dirasakan kurang, kecuali apabila ada keperluan-keperluan yang bersifat insidental, seperti menjelang tahun ajaran baru, pengambilan raport, dan sebagainya. Kesan ini menimbulkan bahwa komite sekolah yang semula dimaksudkan sebagai lembaga

*governance* oleh masyarakat, itu lebih berpotensi sebagai lembaga manajemen yang berfungsi instrumental terhadap eksekutif dan sekolah. Fungsi untuk mempresentasikan kepentingan masyarakat untuk melakukan tawar-menawar belum berjalan baik.

Akhirnya, segala peraturan dan keputusan apapun yang dikeluarkan pemerintah, termasuk di bidang pendidikan. perlu mempertimbangkan secara seksama keseluruhan kondisi struktural dan kultural yang ada dalam masyarakat, agar tidak mengulang-ulang kesalahan yang sama seperti yang dilakukan pemerintahan sebelumnya. Terlebih dalam kondisi kehidupan yang lebih demokratis sejak era reformasi ini partisipasi optimal dari masyarakat hanya mungkin diperoleh bila aspirasi mereka benar-benar diperhatikan secara nyata bukan sekedar wacana. Hal yang lebih penting lagi adalah bahwa aspirasi masyarakat itu perlu mendapat tempat secara wajar.

---

---

## **BAB 3**

---

---

# **SINERGI DALAM LINTASAN SEJARAH MANADO**

### **3.1. Pengantar**

**S**ejak era Reformasi berkumandang di Indonesia, banyak pemikiran-pemikiran baru dimunculkan untuk mengupayakan bagaimana dan seberapa jauh sebenarnya relasi hubungan masyarakat dan pemerintah dapat dibangun dalam penyelenggaraan pembangunan. Hal ini menjadi penting untuk disoroti untuk merevisi anggapan-anggapan yang selama keliru terjadi dalam penyelenggaraan pembangunan, sehingga membawa negeri ini ke arah krisis yang sifatnya multidimensi baik sosial, ekonomi maupun politik. Di era Orde Baru, hegemoni negara atas kehidupan masyarakat berlangsung cukup kokoh tetapi semua itu justru telah mengakibatkan akhir dari kekuasaan rezim yang autoriter tersebut.

Perkembangan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa di kalangan para ahli, praktisi, birokrat dan masyarakat ada keinginan kuat agar pembangunan yang dilakukan dapat bersinergis. Hal ini dimaksudkan agar tujuan pembangunan yang dilakukan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Persoalan-persoalan sekitar masalah akuntabilitas, transparansi dan kesetaraan pemerintah dengan masyarakat sering muncul ke permukaan. Kondisi ini sebagian menjadi latar belakang munculnya wacana otonomi daerah, pemekaran wilayah, yang seringkali menciptakan raja-raja kecil yang justru semakin menjauh dari konsep pemberdayaan masyarakat luas. Itulah sebabnya tidaklah mengherankan apabila di beberapa daerah muncul wacana agar putra daerah tampil memimpin daerah tersebut. Berbeda dengan di daerah lain, di Manado konsep tentang putra daerah ini tidak muncul. Walaupun demikian, terdapat juga pikiran-pikiran untuk membandingkan perkembangan wilayahnya dengan wilayah-wilayah lainnya di Indonesia. Contoh daerah yang

diperbandingkan misalnya bagaimana Aceh dan Papua mampu memperjuangkan tercapainya otonomi khusus?. Lalu bagaimana halnya dengan masyarakat Minahasa yang merupakan etnik dominan di Manado, khususnya Sulawesi Utara? Hal ini disadari bahwa Minahasa mendominasi politik dan birokrasi yang kemudian banyak dari masyarakatnya berorientasi pada kekuasaan. Setidaknya dalam Situasi ini memunculkan wacana baru di masyarakat agar dikembangkan nafas yang lebih menekankan nuansa keterbukaan (*openness*), pemberdayaan (*empowerment*) dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) serta ide-ide lainnya yang diharapkan dapat memperbaiki relasi antara masyarakat dengan pemerintah.

Berbagai isu pembangunan pun akhirnya dikedepankan dengan berbagai kepentingan; dari yang menuntut perhatian akan keadilan, tuntutan akan pemekaran bahkan otonomi khusus. Namun demikian, ada yang lebih melihat urgennya sinergisme sebagai sebuah konsep yang dikedepankan dewasa ini dalam implementasi pengembangan masyarakat. Bagi masyarakat Manado, di tengah-tengah wacana yang berkembang itu, ada pemikiran untuk lebih memberdayakan relasi hubungan masyarakat dan pemerintah dalam perencanaan, pengorganisasian, implementasi dan pengawasan program pembangunan. Program yang menjadi prioritas didasari atas potensi lokal dan sumber daya yang dimiliki oleh masyarakatnya.

Didasari atas persoalan tersebut, di tingkat elit politik muncul berbagai wacana untuk diimplementasikan bagi kemajuan masyarakat Manado. Misalnya saja mengedepankan wacana baru untuk melibatkan masyarakat luas dalam program pembangunan. Pemerintah tampaknya memiliki kepentingan untuk melibatkan masyarakat secara luas sebagaimana terlihat dalam upaya pemerintah kota Manado dalam merealisasikan Visi Kota Manado sebagai Kota

Wisata Dunia 2010.<sup>1</sup> Di satu pihak masyarakat Manado antusias atas visi yang cukup *challenging* itu. Di pihak lain, ada kekhawatiran akan visi yang dianggapnya belum begitu jelas, dan bagi sebagian kalangan dikhawatirkan justru membawa dampak negatif bagi masyarakat Manado sendiri. Misalnya, bagaimana agar realisasinya tidak membuat perkembangan industri pariwisata itu yang justru menciptakan masyarakat Manado sebagai pembantu di negerinya sendiri. Selain itu, promosi produk apa yang dijual juga perlu kejelasan, karena selama ini yang dianggap produk kerajinan di Manado masih sebagian besar berasal dari luar Manado. Seberapa lahan pertanian yang akan ‘dikorbankan’ untuk menunjang industri pariwisata, agar pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) dapat terus dilakukan. Kritikan dan masukan dari masyarakat memang selayaknya diapresiasi mengingat seringkali dalam implementasinya tidak sesuai dengan yang diharapkan. Singkat kata, sebagian masyarakat termasuk investor lokalpun masih mempertanyakan arah dan kebijakan pembangunan yang didasari visi yang menantang itu.

Dalam tulisan tidak diperdebatkan apakah masyarakat Manado setuju atau tidak setuju. Akan tetapi lebih dilihat latar belakang pemikiran bagaimana kemungkinan wacana itu akan diwujudkan, antisipasi pemerintah, kesiapan masyarakat untuk terlibat dalam proyek besar itu. Walaupun demikian, realisasi visi itu diharapkan paling tidak dapat menyerap tenaga kerja baru sehingga dapat mengurangi laju peningkatan angka pengangguran. Melalui berbagai diskusi, seminar, pemerintah sekarang mengedepankan bahwa dengan pengembangan sektor pariwisata di samping sektor lainnya seperti perdagangan, pelayanan dan jasa, maka Manado akan mengalami kemajuan pembangunan. Hal ini dapat dimengerti karena menjadi tujuan wisata yang menawarkan berbagai keunikan dan

---

<sup>1</sup> Perlu diketahui bahwa Manado adalah hanya satu-satunya kota di dunia dengan atraksi wisata lautnya yang paling menarik. Lihat: “Tourism in North Sulawesi”, dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006, 20.

atraksi laut dan daratan yang menakjubkan.<sup>2</sup> Daya tarik dari konsep ini tampaknya dalam realisasi di masyarakat akan mampu menjadi daya tarik bagi bertambahnya kunjungan wisatawan mancanegara dan nusantara ke Manado. Hal ini dimungkinkan karena masyarakat Manado adalah masyarakat yang terbuka dalam hal mengejar kemajuan-kemajuan.

Terlepas dari persoalan apakah akan berhasil atau gagal dalam merealisasi impian tersebut, tampak pemerintah daerah dan kalangan masyarakat mulai berupaya dalam meningkatkan kesejahteraan penduduk melalui pengembangan dunia kepariwisataan. Aset kekayaan alam lingkungan dan tradisi budaya yang hidup di kalangan masyarakat menjadi peluang yang potensial dalam mengejar impian itu. Namun bagaimana upaya untuk mensinergiskan kinerja aparat pemerintah dan masyarakat tersebut perlu dilihat dalam perjalanan dinamika masyarakat tersebut sehingga upaya ke depannya diharapkan dapat berfungsi secara optimal.

Dapat dicatat, bahwa tingkat mobilitas sosial yang rendah juga menjadi wacana di kalangan masyarakat. Minahasa dimaklumi kurang berniat mengadakan perantauan ke luar daerah Manado. Mereka tidak seperti halnya orang Minang yang suka merantau. Kalau pun orang Manado melakukan perantauan, tetapi mereka biasanya masih merasakan menjadi asing di daerah perantauan. Di

---

<sup>2</sup> Wacana Kota Manado: sebagai kota pariwisata dunia 2010 ini sebenarnya tidak berlebih-lebihan karena Manado hingga kini juga melekat dengan guyonan yang sering dikemukakan di kalangan masyarakat seperti 4 B yaitu: “*Bubur, Bibir, Bunaken dan Buulevard*”. Perempuan Minahasa disandingkan dengan bibir Manado memang sulit diterima terutama oleh kalangan pendidik, aktifis perempuan dan tokoh agama, tapi menurut sejumlah kalangan, dunia hiburan dengan embel-embel bibir Manado ini tetap menjadi daya tarik tersendiri bagi pelancong dari luar Manado. Ini terutama berkaitan dengan perkembangan Bunaken yang tampaknya kurang terurus seperti terlihat dari banyaknya sampah. Di Bunaken juga belum ada hotel yang representatif. Di sini hanya tersedia cottage-cottage yang juga terlihat kurang peminatnya, tampak kotor dan kurang tertata.

luar etnik Minahasa seperti penduduk Bolang Mongondow, Gorontalo, Sangir dan Talaud, Arab, Cina dan etnik-etnik lain banyak memberikan kontribusi pada perkembangan Manado dalam wujudnya sekarang ini. Setiap etnik memiliki kelebihan dan kekurangan. Bolang Mongondow, misalnya, merupakan etnik yang tanggung dalam bertani, sedang Sangir Talaud mempunyai keterampilan dalam melakukan kegiatan di bidang kenelayanan. Cina pendatang mempunyai aktifitas di bidang perdagangan, sedangkan Batak banyak yang mempunyai ketrampilan dan berkecimpung di dunia bisnis. Masyarakat Manado yang multi-etnik, meskipun jumlah penganut Islam dan Kristen cukup seimbang, memperoleh keteladanan dari figur seorang negarawan seperti Dr. Sam Ratulangi,<sup>3</sup> yaitu dengan konsep yang dikedepankannya “*Si Tou Timou Tumou Tou*” sebuah filsafat hidup masyarakat Minahasa yang artinya “Manusia dilahirkan untuk memanusiaikan orang lain” yang dalam bahasa Manado dikenal dengan “*Baku beking pande*”. Karakteristik masyarakat Manado yang multi etnik dan adanya keragaman dalam hidup keagamaan yang cukup luas itu menjadi dasar untuk menjaga kerukunan hidup beragama di kawasan ini. Kelompok minoritas tampak apresiatif dengan kebijakan pemerintah yang mengedepankan semangat multikultur.<sup>4</sup>

Di sini akan disoroti bagaimana relasi sinergi dikembangkan di Manado, Sulawesi Utara, pada masa lalu dan perkembangannya

---

<sup>3</sup> Gerungan Saul Samuel Jacob Ratu Langie lahir di Tondano pada tanggal 30 Juni 1890. Ia dijuluki sebagai seorang patriot, demokrat dan intelektual Indonesia yang besar. Ratulangi belajar matematika dan fisika pada Vrije Universiteit di Amsterdam. Ia menjadi anggota De Indische Vereniging tahun 1913-1915 kemudian pada tahun 1927 namanya diubah menjadi Perhimpunan Indonesia. Tahun 1914-1915, Ratulangi menjadi ketua perhimpunan ini. Lihat: Doctor GSSJ Ratu Langie, *Indonesia di Pasifik: Analisa Masalah-masalah Pokok Asia Pasifik*. (Jakarta: Sinar Harapan, 1982), hal. 16.

<sup>4</sup> Hasil wawancara dengan John, Pendeta, Manado pada tanggal 8 Mei 2006.

sampai sekarang dengan visi barunya: Manado sebagai Tujuan Wisata Dunia 2010. Akan diuraikan bagaimana potensi-potensi sumber daya yang ada dipertimbangkan sebagai investasi untuk mengupayakan sumber daya yang baru. Untuk mendapat pemahaman yang komprehensif, akan diuraikan terlebih dahulu dinamika historis sinergisme dalam pembangunan masyarakat Manado dengan memfokuskan beberapa hal, antara lain, *pertama*, bagaimana awal sinergisme diupayakan oleh pemerintah dalam perspektif historis dengan melihat perkembangannya di era kolonialisme, masa okupasi Jepang, era kemerdekaan dan paska-kemerdekaan. *Kedua*, bagaimana respon masyarakat dan antisipasi kebijakan yang dikembangkan pemerintah; *ketiga*, akan dilihat keberhasilan dan kekurangan upaya relasi sinergis yang dikembangkan itu dalam memahami dinamika pembangunan di wilayah itu. Dengan pembahasan demikian, diharapkan dapat dipahami secara lebih baik bagaimana sinergisme itu dilaksanakan berkaitan kondisi-kondisi masyarakat lokal Manado pada khususnya dan di Indonesia pada umumnya.

### **3.2. Perkembangan Kota Manado**

Manado mulanya dikembangkan di sekitar muara sungai Tondano yang mengalami beberapa perkembangan yang akhirnya tidak hanya di sekitar lokasi benteng dan gudang loji yang dibangun oleh penguasa kolonial pada saat itu. Perkembangan awal Manado yang apabila dilihat dari perspektif historisnya berada dalam satu kesatuan dengan Minahasa. Mulanya seperti dengan perkembangan kota-kota lainnya juga tidak berpenghuni -- menurut kepercayaan setempat, Manado pada khususnya dan Sulawesi Utara pada umumnya -- mempunyai nenek moyang keturunan dari Cina. Namun demikian berkembang pula mitologi lokal yang mengungkapkan bahwa penduduk lokal di wilayah tersebut adalah manusia Kuritis dan Lawangirung yang meskipun terdapat pula bantahan-bantahan akan kebenarannya dari mitologi ini. Tambahan pula, terdapat kepercayaan yang menyebutkan bahwa suku Malesung yang kemudian disebut

sebagai masyarakat Minahasa yang dianggap sebagai kelompok penghuni lainnya yang menduduki wilayah itu sekitar abad ke-8. Perkembangan ini diikuti dengan munculnya masyarakat Bantenan dan Tonsawang pada abad ke-12 dan ke-14, kemudian suku Bantik abad ke-16 (Rombon, 2004: 7). Selain itu, terdapat kelompok suku pendatang seperti nelayan, kaum imigran yang berasal dari daerah-daerah kerajaan sekitar Minahasa seperti etnis Cina, Arab, Ternate, Bugis, Makassar, Jawa yang diperkirakan mulai masuk pada abad ke-16 hingga sekarang.

Catatan sejarah menyebutkan bahwa tahun 1580 dirasakan adanya persaingan antara Portugis dan Spanyol. Bagi bangsa Barat seperti Portugis misalnya pilihan dijatuhkan pada muara sungai Tondano di mana sebuah loji berhasil didirikan. Tentu saja pembangunan loji ini memerlukan biaya yang cukup banyak, yang akibat kebutuhan sumber daya manusia yang lumayan menyebabkan pemerintah kolonial mendatangkan para tukang, yang ciri-ciri pembangunan kotanya dapat dilihat dari perkembangan ini. Selanjutnya para pedagang dan nelayan dari Ternate, Sangir, Talaud, Siau dan sejumlah komunitas di pantai utara pulau itu juga meramaikan wilayah ini. Dari wilayah Barat dan selatan diramaikan oleh komunitas yang berasal dari Bolaang Mangondow, Gorontalo, Sulawesi Selatan dan Jawa. Adanya pendirian loji dan komunitas masyarakat seperti kampung ini misalnya kampung Sindulang, Bitung Karangria, Tumumpa dan Molas, Meras, Tongkaina mengalami perkembangan yang pesat yang mendorong pusat hunian nelayan. Selain itu juga didirikan benteng di Calaca yang menyebabkan munculnya kampung Bahu, Malayan, dan Kalesey. Perkembangan ini melahirkan adanya kota Manado. Pada tahun 1617 Spanyol membangun sebuah benteng di Manado. Kedatangan Belanda tampaknya lebih dapat diterima karena adanya izin bagi Belanda membangun loji yang berlokasi di muara sungai Tondano pada tahun

1608.<sup>5</sup> Selanjutnya perselisihan muncul antara Spanyol dan Belanda. Belanda sendiri membangun sebuah benteng Amsterdam di Manado pada tahun 1658.

Akan tetapi, memasuki abad ke-18 benteng “Fort Amsterdam” yang juga sudah dibangun dianggap tidak layak lagi. Kemudian Belanda mendatangkan etnis Cina ke wilayah ini dan mendatangkan para buruh untuk membangun benteng yang baru. Orang Minahasa diberdayakan untuk menyediakan bahan materialnya dengan merusak perbukitan Wenang. Benteng yang dibuat ini diresmikan tahun 1703 dengan nama Nieuw Amsterdam. Selama era kolonial Belanda, Manado tetap merupakan pusat yang penting bagi kekuasaannya.<sup>6</sup> Selanjutnya Belanda mulai membangun kota Manado untuk kepentingan kekuasaannya.<sup>7</sup> Pada saat itu dirasakan denyut pembangunan ekonomi yang berkaitan dengan kehidupan benteng dan sekitarnya. Dengan demikian semakin banyak pedagang Cina, Arab, Ternate, Sangir, Bugis-Makassar dan Gorontalo. Untuk memperkuat pertahanan benteng Belanda kemudian direkrut prajurit dari Ternate dan kedatangan pejabat sipil dan militer Belanda yang membuat orang-orang Minahasa turun gunung dan membawa produk pertanian mereka.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Parengkuan, dkk., *Sejarah Sosial Sulawesi Utara, Manado*. (Manado: Proyek IDSN Depdikbud, 1983), hal. 22.

<sup>6</sup> Disebutkan bahwa orang Minahasa membantu kolonisasi Belanda di wilayah itu, sehingga mereka sering disebut sebagai “penghianat”. Pada tahun 1845 sebagian besar kota Manado rusak akibat letusan gunung berapi. “Indonesie: Manado, Sulawesi” dalam [www.indonesie.nl/id/1/816/manado.html](http://www.indonesie.nl/id/1/816/manado.html).

<sup>7</sup> Menurut catatan sejarah kota Manado pernah menjadi tempat pengasingan Pangeran Diponegoro pada tahun 1830. Seorang biolog Inggris yang bernama Alfred Wallace berkunjung ke Manado pada tahun 1859.

<sup>8</sup> Pada sekitar abad ke-19 di sekitar benteng didirikanlah kampung Belanda, kampung Cina, kampung Arab dan kampung Ternate, kampung Sindulang, kampung Tondano, kampung Remboken, kampung Kakas, kampung Ketang, kampung Borgo, kampung Tomohon, kampung Langowan, kampung Tombariri, kampung Sonder. Lihat lebih lanjut

Penataan kota Manado banyak berkaitan dengan perkembangan setiap era pemerintahan. Tidak hanya melalui pengenalan peraturan kebijakan, akan tetapi seringkali dilakukan dengan pemaksaan terhadap pelaksanaan pembangunan pemerintah kolonial. Misalnya saja dengan diberlakukannya introduksi tentang penerapan sistem pajak, pembangunan infrastruktur dan sebagainya. Sebagaimana diketahui bahwa wilayah ini menghasilkan beras, damar, rotan, dan hasil hutan lainnya. Produk ini telah menciptakan pula persaingan di kalangan mereka terutama dalam kaitannya dengan menerapkan sistem monopoli dalam sistem perdagangannya. Pada awalnya Manado sebagai pusat kenelayanan yang berorientasi ke laut dimana bergerak para nelayan dalam pembuatan garam dan penangkapan kura-kura atau teripang. Perkembangan abad ke-18 dan ke-19 telah menyebabkan beberapa perubahan di mana terjadi transisi orientasi ke dunia daratan. Akan tetapi, karena perkembangan dunia perdagangan memungkinkan Manado berkembang sebagai pusat perdagangan yang menyediakan fasilitas barang dan jasa. Perkembangan abad ke-20 juga menyebabkan terjadinya perubahan seperti mulai diperkenalkannya peredaran barang dan jasa yang memperkuat sektor perdagangan. Perkembangan selanjutnya oleh Pemerintah Belanda melalui VOC-nya pada tahun 1657 mendirikan benteng yang dinamai *De Nederlandsche Vastgoed* atas perintah Gubernur Simon Cos, dalam benteng terdapat loji untuk perkantoran VOC.<sup>9</sup> Situasi pantai Manado pada awal abad ke 20 dapat dilihat pada gambar berikut:

Pada abad ke-20 muncul kebijakan baru, yaitu dihapuskannya sistem kerja wajib tahun 1919. Kebijakan ini merupakan perubahan sistem kolonial yang menganut stelsel sentralisasi dengan pelaksanaan dekonsentrasi ke daerah-daerah dalam rangka otonomi. Dengan demikian, Manado adalah daerah yang berdiri sendiri yang

---

Rombon, 2004: 9. Minahasa sendiri hidup di pedalaman (pegunungan) sehingga komunitas ini dinilai tidak memiliki budaya maritim seperti kelompok etnis lain yang hidup di daerah pantai.

<sup>9</sup> Lokasi ini sekarang dikenal sebagai pusat pertokoan Pasar 45.

didasari atas pelaksanaan Undang-Undang Desentralisasi tahun 1903. Residen Manado, WJF Kroon membuka peluang baru bagi penerapan sistem desentralisasi pada tingkat yang lebih rendah di Manado pada tahun 1915. Akan tetapi, karena perubahan politik maka dilakukan pembentukan *Gemeentefonds* atau Dana Haminte. Lembaga ini terdiri atas pegawai Belanda dan bumiputra Manado. Pada saat itu dibuat perancangan kembali jalan yang sudah rusak serta pemasangan penerangan jalan. Kerjasama yang dilakukan antara Jong Minahasa dengan tokoh Manado dan Minahasa antara AL Waworuntu, F. Laoh, Sam Ratulangi, dan PA Mandagi yang berjuang lewat *Volksraad* akhirnya Manado berhasil memperoleh status otonomi yang definitif karena telah memiliki *Gemeentefonds*, meskipun dibayangi kegagalan karena jumlah penduduk Manado yang dianggap masih sedikit yaitu 12.000 rang pada tahun 1916 (Rombon, 2004: 12). Dengan adanya *besluit* Gubernur Jenderal Hindia Nomor 32 tertanggal 30 April 1919, yang tertuang dalam *Staatblad* No. 205, tanggal 1 Juli 1919 maka didirikanlah Haminte Manado. Didasari atas *besluit* itu, maka *Gewest Manado* ditetapkan sebagai *Staatsgemeente* yang dilengkapi dengan aparat pemerintahan seperti *Dewan Gemeente* atau *Gemeente Raad* yang dipimpin seorang wali kota (*Burgemeester*). Minahasa memperoleh jalan menuju otonominya dengan dibentuknya *Minahasaraad* atau Dewan Minahasa berdasarkan *Staatblad* No 64 tahun 1919. Demikian terbentuknya Kota Manado melalui pembentukan *Gemeente* pada tahun 1919 sekaligus nama Wenang sebagai nama daerah tempat Kota Manado berdiri menjadi salah satu Desa/Kelurahan. Selanjutnya pada tahun 1951, *Gemeente* Manado menjadi bagian kota Manado dari Minahasa sesuai surat keputusan Gubernur Sulawesi pada tanggal 3 Mei 1951, nomor 223. Secara ringkas dapat pula dilihat perubahan status Kota Manado sebagai berikut:<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Sebagai referensi, lihat: [http://id.wikipedia.org/wiki/Manado\\_3-3-2006](http://id.wikipedia.org/wiki/Manado_3-3-2006).

- Kota *Gemeente (Haminte)* Manado 1919 – 1949
- Kota Kecil Manado 1949 – 1951
- Pada tahun 1951 *Gemeente* Manado menjadi daerah bagian kota Manado dan Minahasa sesuai dengan Surat Keputusan Gubernur Sulawesi pada 3 Mei 1951, nomor 223. Tanggal 17 April 1951, terbentuklah Dewan Perwakilan periode 1951-1953, berdasarkan keputusan Gubernur Sulawesi nomor 14.
- Kota Daerah Bagian Manado 1951– 1953
- Pada tahun 1953 daerah bagian kota Manado sesuai peraturan pemerintah nomor 42/1953 juncto peraturan pemerintah nomor 15/ 1954. .
- Kota Besar Manado 1953–1957
- Tahun 1957 Manado menjadi kota swapraja sesuai Undang Undang Nomor 1 tahun 1957.
- Kota Praja Manado 1957–1965
- Tahun 1959 kota praja Manado ditetapkan sebagai daerah tingkat II sesuai dengan UU No 29 tahun 1959.
- Kota Madya Manado 1965–2000
- Tahun 1965 kota praja Manado berubah status menjadi kotamadya Manado yang dipimpin oleh seorang walikotamadya Manado KDH Tingkat II sesuai dengan UU No 18 tahun 1965 yang kemudian disempurnakan dengan UU No 5 tahun 1974.
- Kota Manado 2001

Demikianlah perkembangan kota Manado dalam dinamika historisnya. Tanggal 14 Juli 1623 ditetapkan sebagai hari jadinya. Hal ini didasari beberapa pertimbangan yaitu tanggal 14 diambil sebagai pertimbangan adanya peristiwa heroik yaitu peristiwa merah putih 14 Februari 1946. Pada saat itu masyarakat bangkit dan menentang

penjajahan Belanda untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia yang sudah diraih. Bulan Juli yang diambil dari unsur yuridis bulan Juli 1919 munculnya *besluit* Gubernur Jenderal tentang penetapan *Gewest Manado* sebagai *Staatsgemeente*. Tahun 1623 ditetapkan karena pada tahun itu terdapat unsur historis yaitu kota Manado dikenal dan digunakan dalam surat-surat resmi.

Penataan Manado terus dilakukan dari waktu ke waktu. Terakhir, menurut PERDA No. 4 tanggal 27 September 2000 terjadi perubahan status desa menjadi kelurahan di kota Manado dan PERDA No 5 tanggal 27 September 2000 tentang pemekaran kecamatan dan kelurahan. Kota Manado yang pada awalnya terdiri atas 5 kecamatan dengan 68 kelurahan/desa dimekarkan menjadi 9 kecamatan dengan 87 kelurahan sebagai berikut:<sup>11</sup>

Tabel 3.1  
Luas Kecamatan dan Jumlah Kelurahan/Desa di Manado

No	Kecamatan	Luas Wilayah (hektar)	Jumlah kelurahan
1	Bunaken	5.212.5	8
2	Malalayang	1.640	9
3	Mapanget	4.913.55	11
4	Sario	144.8	7
5	Singkil	587.13	9
6	Tikala	1.588.4	12
7	Tuminting	700.17	10
8	Wanea	659.95	9
9	Wenang	279.5	12

Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Utara luas wilayahnya 15.272.44 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk 2.154.235 pada tahun 2005 terdiri dari 463.145 di Bolaang Mangondow, 416.771 di Manado, 167.225 di Bitung, 78.944 di Talaud, 193.110 di Sangir,

<sup>11</sup> Lihat: <http://id.wikipedia.org/wiki/Manado> 3-3-2006.

385.699 di Minahasa, 81.583 di Tumohon, 159 954 di Sulawesi Utara dan 207.404 di Sulawesi Selatan.<sup>12</sup>

### 3.3 Sinergisme dan Kolonialisme

Minahasa di Manado merupakan wilayah yang dipandang sangat terkesan bagi pemerintah Belanda yaitu bagian utara dari Manado yang untuk berabad-abad menjadi tujuan penyebaran misi agama Kristen dan pegawai pemerintah kolonial. Sudah sejak abad ke-17 terdapat kontak perdagangan yang sangat intensif antara Belanda dan masyarakat Minahasa. Pada tahun 1657, VOC membangun pos perdagangan di pinggiran kota Manado, di mana perlindungan tentara dilakukan oleh mereka yang mempunyai wewenang lokal untuk menyerahkan beras dan kayu. Kemudian Minahasa menjadi penyedia tenaga kerja paksa (*corvee labour*) dan mengembangkan tanaman kopi dan kelapa. Dalam kaitannya dengan perdagangan ini, pendeta-pendeta dalam kumpulan VOC dan misionaris dari “*Nederlands Zendelingen Genootschap*” (NZG, Masyarakat Missie Belanda) menyebarkan Kristenisasi secara maju dan mengupayakan pendidikan yang cukup maju (Touwen, 1997: 76).

Perkembangan pendidikan di Manado dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

---

<sup>12</sup> Lihat: North Sulawesi; The Land of Swaying Coconut Trees”, dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006, 17.

**Tabel 3.2.**  
**Perkembangan Pendidikan Per Wilayah**

Wilayah	Sekolah pemerintah	Sekolah swasta	Sekolah misi	Keseluruhan	Penduduk per 100
Jawa dan Madura	269	231	62	562	28.386
Sumatra (kecuali Batak)	77	17	4	98	2.862
Tanah Batak	19	6	175	200	321
Kalimantan	12	3	21	36	1076
Sulawesi (kecuali Manado)	14	-	-	14	1442
Manado	115	14	237	366	423
Ternate	2	2	9	13	133
Ambon	74	75	17	166	271
Timor	15	10	16	41	306 (1905)
Bali dan Lombok	4	1	-	5	1039
Total	601	359	541	1501	36259

Sumber: Dahm, 1976: 16, Ardhana, 2005: 227.

Ada beberapa catatan tentang menjadikan Manado sebagai sebuah *Haminte*. Dalam hal ini Manado tetap berada di bawah Minahasa meskipun Manado sudah ditetapkan sebagai ibukota *Afdeeling* Minahasa merangkap ibukota Manado yang mencakup Sulawesi Utara dan Sulawesi Tengah pada waktu itu. Status ini menyebabkan Manado menjadi kantor *resident*, *assistent resident* dan *controlleur*. Banyaknya urusan yang diperlukan kepada para pejabat sipil dan militer, pengusaha, maka diperlukan jaminan bagi mereka. Dalam hal ini pemerintah dapat meningkatkan legitimasi kekuasaannya terhadap rakyat. Demikian juga kepada pengunjung yang datang seperti turis dan pengusaha. Ini berdampak pada semakin majunya pembangunan prasarana infrastruktur yang dibuat sampai tahun 1922. Relasi pemerintah dan masyarakat tentu terpengaruh oleh kebijakan pemerintah kolonial Belanda yang cenderung mengukuhkan hegemoninya dalam pengembangan kota dan masyarakatnya. Hal ini berdampak pada tingginya urbanisasi di kota Manado. Hal ini terlihat meningkatnya jumlah penduduk dari 12.000 orang pada tahun 1916 menjadi 27.543 pada tahun 1930. Dicatat pula

bahwa resesi ekonomi dunia juga tidak terhindarkan. Meskipun demikian, situasi itu dapat dikatakan tidak menghentikan roda perekonomian Manado, meski produk andalan kopra Minahasa dihargai jauh di bawah harga transportasi dan produksi. Kondisi tahun 1926 mencatat bahwa telah tercipta struktur masyarakat yang terbuka dan terdidik secara ekonomi. Ini dibuktikan dengan berdirinya berbagai perusahaan swasta seperti NHV, *coprafonds*, KPM maupun perusahaan yang bergerak di bidang keuangan. Kopra adalah produk besar sepanjang tahun 1920-an dan 1930-an, tetapi produk makanan seperti dari bahan jagung dan tepung berlangsung ketika harga kopra turun. Mereka dikatakan juga menandatangani kontrak kopra “*copra contract*” di mana mereka menyerahkan hasil panen mereka atau bahkan penggunaan kebun kopra mereka kepada pemberi kredit apabila mereka tidak mampu menebus pinjaman pada waktunya. Jatuh ke dalam perangkap ini banyak petani Minahasa menemukan diri mereka pada akhirnya berhutang kepada pemberi kredit yang terdiri dari Cina. Pada tahun 1930-an pemerintah kolonial membuat upaya untuk mengorganisasikan kembali kredit dan masalah penjualannya.

Walaupun terdapat gempa dahsyat tahun 1932, namun perbaikan jalan dapat dilakukan dengan memadai (Rombon, 2004: 14). Dalam jaman kolonial, Manado merupakan wilayah yang sistem transportasinya berjalan baik, di mana pelayanan motor pribadi memperoleh transportasi yang teratur. Seseorang yang berpergian di masa kolonial ke arah Barat ke Bolaang Mangondow menemukan jalan-jalan dalam keadaan rusak di mana menyeberangi banyak sungai yang dianggap sebagai hambatan. Kecuali untuk beberapa perusahaan, penanaman kopra karet dan kopi tidak ada perusahaan pertanian Eropa di Manado. Masyarakat lokal di Manado, seperti teman-teman mereka di Sulawesi Selatan mengeksplor kopra, beras, jagung dan rotan (Touwen: 1997: 77).

Dalam bidang politik, dominasi kekuasaan penguasa kolonial tidak dapat dihindari dan ini menyebabkan sikap masyarakat yang tunduk terhadap kebijakan pemerintah kolonial. Masyarakat

melakukan kritik namun itu pun dilakukan dengan tersembunyi dan tentu dengan hubungan yang tidak resiprositas. Tidak jarang menghadirkan sikap penolakan seperti yang tercermin dalam masalah beban pajak yang dipungut terhadap masyarakat lokal. Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya bahwa telah terjadi kohesifitas etnik di Manado. Kondisi ini dimanfaatkan oleh penguasa kolonial dalam menerapkan kebijakan pemerintahannya. Dalam hal pendidikan, misalnya, didirikannya sekolah-sekolah seperti HIS yang kemudian melahirkan generasi yang berpendidikan dan menentukan perjalanan selanjutnya perkembangan masyarakat Manado. Selain itu cukup terlihat cara-cara pelibatan masyarakat dalam kegiatan olah raga, seni dan sebagainya. Yang menarik untuk dicatat adalah dengan dilaksanakannya pementasan seni yang dipertontonkan kepada masyarakat pada acara-acara resmi yang diiringi dengan cerita dan nyanyian lagu tertentu. Tarian yang memakai busana Minahasa dan Jawa ini dipentaskan oleh kelompok gadis yang dikenal dengan “*Dames group*” yang biasanya dipentaskan ketika ada upacara pernikahan atau *midodarenin*. Di era masa kolonial itu pemerintah terlibat cukup jauh, misalnya saja dalam pernikahan seseorang harus mendapat izin dari residen.<sup>13</sup> Pemerintah kolonial berupaya melibatkan masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat, tetapi bagaimana pun juga masyarakat memberikan reaksi yang positif dan kadang-kadang negatif. Tetapi wujud itu tidak dinyatakan secara ekstrim dalam menentang kebijakan kolonial itu. Dalam aspek sosial kondisi kohesifitas kelompok etnik ini memungkinkan terbentuknya perpaduan kelompok etnik baru seperti Jawa dan Tondano yang dikenal dengan “Jaton” dan perpaduan dengan etnik Batak dan Minahasa, yang dikenal dengan “Bamin” yang diperkirakan sudah berkembang sejak tahun 1850-an. Dalam kaitan ini tampaknya meskipun mereka terlibat

---

<sup>13</sup> Misalnya ada ada keterangan dari Ishak Pulukadang yang mencatat bahwa ketika terjadi pernikahan antara putra Kyai Modjo, kedua calon mempelai juga menghadap ke residen. Hasil wawancara dengan Ishak Pulukadang pada tanggal 10 Mei 2006.

dalam kawin campur, namun seringkali identitas budaya dalam hal bahasa, bentuk rumah seperti rumah orang Minahasa juga tetap terpelihara. Selain itu dalam kaitannya dengan masalah relasi sosial dalam kaitannya dengan masalah gotong royong yang disebut dengan “mapalus” juga mempunyai makna yang penting.<sup>14</sup>

Rombon (2004: 15) mencatat bahwa menjelang okupasi Jepang, kondisi dan fasilitas di Manado dikatakan cukup memadai. Akan tetapi, terjadi perubahan dari pembangunan segmen sipil ke arah segmen militer. Telah diduga bahwa sebagian masyarakat menyadari akan pendudukan Jepang yang akan sampai Manado. Melihat kondisi yang tidak menguntungkan ini terutama apabila diserang secara mendadak oleh tentara Jepang, maka pemerintah kolonial mengarahkan pembangunan di Manado menjadi pembangunan kubu-kubu pertahanan berupa “Pilbox” yang dibuat dari beton baja. Pilbox dibangun sepanjang garis pantai dan perbukitan di Manado. Dibangun juga milisi *stadswacht* atau pertahanan kota dan *Verliening Corps* (VC) atau regu bumi hangus yang melibatkan peran serta masyarakat. Peran VC ini sangat dirasakan oleh masyarakat, karena mampu menghancurkan infrastruktur yang ada apabila dimanfaatkan oleh tentara pendudukan Jepang. Akan tetapi, sebelum masuknya pendudukan Jepang, di Tondano terjadi perlawanan terhadap Belanda sebanyak dua kali. Gerakan perlawanan dilakukan oleh orang Minahasa melawan pendudukan Belanda. Hal ini dipicu oleh ketidak-puasan masyarakat terhadap kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah kolonial Belanda, yang berkaitan dengan hasil bumi yang menurut kehendak masyarakat agar diekspor ke luar Manado.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Hasil wawancara dengan Ishak Pulukadang pada tanggal 10 Mei 2006.

<sup>15</sup> Sebagaimana diketahui sebelumnya bahwa dampak pembuangan tokoh-tokoh pahlawan seperti Kyai Modjo, Diponegoro ke Manado khususnya di Minahasa terhadap semangat bangkitnya nasionalisme nampak berperan besar. Melihat bangkitnya nasionalisme di kalangan mereka itu, menyebabkan pemerintah kolonial melibatkan mereka dalam wadah yang

Kedatangan Jepang diawali dengan pemboman kota Manado pada Desember 1941. Yang pertama kali diserang bom oleh tentara pendudukan Jepang adalah sistem pertahanan masyarakat yang dianggap menghambat pendudukan Jepang, pos tentara, dan wilayah konsentrasi pasukan Belanda. Bekas benteng Nieuw Amsterdam memang tidak diratakan dengan tanah karena tampaknya akan dimanfaatkan sebagai pusat pemerintahan dan pelayanan masyarakat.

Sebagaimana terjadi di daerah lainnya di Indonesia, ketika kedatangan pasukan Jepang di kota Manado, maka kawasan ini pun tidak terhindarkan dari serangan dan kerusakan. Rombon (2004: 16) mencatat, bahwa ketika pendudukan tentara Jepang pada Januari 1942, pendudukan tidak langsung diarahkan ke pusat kota, tetapi dilakukan dengan menjepit kawasan itu dari dua arah yaitu arah utara di pantai Wori dan dari arah selatan mulai pantai Malalayang. Berbeda dengan tempat lainnya di Manado tidak terjadi perlawanan yang sengit, karena pendudukan yang mendadak itu. Selain itu, karena kurangnya kesiapan dari pemerintahan milisi, sehingga mengakibatkan banyaknya terjadi penembakan-penembakan. Disebutkan pula, justru penghancuran dilakukan oleh regu VC yang sudah dibentuk ke luar kota dengan menghancurkan sarana jalan, jembatan dan berbagai fasilitas umum. Di era pendudukan Jepang tampak kekuasaan pemerintah Jepang lebih kuat dibandingkan dengan kekuatan masyarakat sehingga potensi relasi sinergis masyarakat dengan pemerintah tidak berkembang sebagaimana yang diharapkan. Pembangunan tidak banyak dilakukan karena waktu pendudukan yang cukup singkat dan penerapan kebijakan yang berasal dari atas (*top down policy*), sehingga masyarakat merasakan pelaksanaan pemerintahan berjalan dengan gaya yang represif. Karena penerapan disiplin yang kuat untuk melegitimasi kekuasaan pemerintahan Jepang, maka tidak jarang terjadi peristiwa

---

disebut *Dewan Raad*. Melalui dewan ini diupayakan untuk merangkul gerakan sebagaimana halnya dengan wadah yang disebut dengan perjuangan Minahasa.

potong kepala terhadap pelanggaran-pelanggaran hukum di masyarakat. Akibat tekanan-tekanan yang dilakukan pemerintah Jepang terjadilah perlawanan yang tidak dapat dihindari sebagaimana yang terjadi di Tondano.

Meskipun demikian, pendudukan Jepang di kota Manado tidak bertahan lama. Ini dimungkinkan karena serangan balik yang cukup cepat dilakukan oleh tentara Sekutu. Penyerangan terhadap tentara Jepang dilakukan pada September 1944. Diawali dengan pemberangkatan tentara Sekutu dari basisnya di Guam-Kepulauan Mariana yang kemudian menyerang sudut kota Manado. Namun demikian serangan yang gencar akhirnya merontokkan juga bangunan pertahanan Jepang, rumah penduduk, tempat ibadah, pertokoan. Benteng Nieu Amsterdam yang tidak dihancurkan Jepang akhirnya diserang dan menjadi rata dengan tanah. Selain itu, pusat pertahanan Jepang di Kalawiren Minahasa diserang yang menyebabkan kewalahan tentara Jepang terhadap serangan Sekutu.

Pendaratan tentara Sekutu berlangsung justru setelah berita kekalahan dan penyerahan Jepang tanpa syarat karena di Hiroshima dan Nagasaki dijatuhkan bom atom. Atas kekalahan ini, maka tentara Sekutu mengumpulkan 8000 serdadu Jepang di Manado. Mereka diangkut ke Bitung untuk dipulangkan ke negerinya. Sisa-sisa senjata, seperti bahan peledak dikumpulkan yang kemudian diledakkan di Teluk Manado.

Setelah kekalahan Jepang maka pemerintahan pun diambil alih oleh Belanda atau NICA (*Netherlands Indies Civil Administration*). Pejabat Belanda seperti *resident*, *assistent resident* dan *controlleur* menghadapi tugas yang berat sebagai akibat dampak pendudukan Jepang itu yang merusak kota Manado. Akan tetapi, kota Manado tidak dapat dipertahankan sebagai pusat penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kota. Selanjutnya dipilihlah Tumohon yang berjarak 25 km ke sebelah selatan kota Manado.

Bagaimana kesan orang Minahasa terhadap masa pendudukan Belanda di Sulawesi Utara? Touwen (1997: 76) yang mengutip pendapat Henley<sup>16</sup>, mencatat sebagai berikut:

Minahasa soldiers wereshow-pupils of the Dutch commanders, but the sympathy was reciprocal: during the independence negotiations, several Minahasa groups aimed to achieve a special Minahasa status, with strong ties with the Netherlands. Of course, the Minahasa ethnic and regional identity is of a more complex nature than can be outlined here. In his study on the internal unity and communal identity of Minahasa, Henley writes that the historical picture is complicated by “a respectable crop of heroes of Indonesian nationalism, an integral contribution to the final independence struggle, complicated by an “equally uncompromising myth of Dutchness-Minahasa as the “twelf province” of the Greater Netherlands, a lonely outpost of Western culture and Christianity, a bastion of loyalty to the colonial power”. Although Dutch influence may not have been the singular or dominating characteristic of the indigenous identities of Minahasa. Minahasa received more social and cultural effects of Dutch presence than any other regions among the Outer Provinces.

Menurut berita-berita yang berkembang di masyarakat bahwa ada alasan mengapa Minahasa merasa tidak dijajah oleh Belanda. **Kelompok pertama** adalah kelompok yang beranggapan bahwa dengan persetujuan dengan Belanda telah dapat dilakukan kontrak yang berkaitan dengan persoalan pengembangan pendidikan di mana masyarakat Minahasa memperoleh banyak konsesi di bidang pendidikan. Kelompok ini terdiri dari Kapten Piet Kaseger dari KNIL, dan AL Waworontu. Oleh karena itu, kelompok ini dianggap sebagai kelompok yang pro-Belanda. Itu pulalah sebabnya mengapa Minahasa karena sikap mendukungnya terhadap kebijakan

---

<sup>16</sup> Lihat “Nationalism and Regionalism in a Colonial Context: Minahasa in the Dutch East Indies” (Leiden 1996): Pp., 41-42.

pemerintah kolonial Belanda, bahkan dianggap sebagai propinsi yang ke-12. Masyarakat beranggapan bahwa dengan berada di belakang Belanda tingkat kesejahteraan itu dapat ditingkatkan. **Kelompok kedua**, terdiri dari kelompok pendukung federalisme yang terdiri dari Sam Ratulangi, Warou, Inkiriwang, Dauhan, Rampen Ranti dan Dr. Ratuguisang. Kelompok ini memikirkan bahwa Minahasa menjadi negara bagian dari Republik Indonesia. Saat itu muncul nasionalisme Minahasa yang disebut Jong Minahasa yang cukup kuat pada tahun 1909 sebagaimana halnya dengan kemunculan Budi Utomo di Jawa. Kehadiran Jong Minahasa ini diperkuat posisinya oleh kepemimpinan Sam Ratulangi pada tahun 1927 bersamaan dengan berdirinya Partai Nasionalisme Indonesia (PNI). Dengan demikian, pada waktu itu, telah muncul pikiran federalisme. Pada saat itu berkembang pemikiran bahwa apabila kelompok Minahasa ikut bergabung dengan Republik Indonesia lalu akan mengikuti negara federal. **Kelompok ketiga** adalah kelompok Republik yang terdiri atas orang-orang Minahasa yang sebenarnya berada di Jawa. Mereka terdiri dari kelompok generasi muda yang sebagian dari mereka terdiri dari kelompok tentara seperti Kawilarang, Sumual, Warouw, dan Daan Mogot. Daan Mogot misalnya dikenal sebagai salah seorang pelopor berdirinya Akademi Militer yang pertama di Tangerang yang kemudian mendirikan AMM yang mana mereka tewas dalam pertempuran di Tangerang. Selain itu, kelompok ini didukung oleh kelompok politik seperti AA Maramis, Monorutu. BB Lopian yang menginginkan bersatu dengan Republik yang pada saat itu berkedudukan di Yogyakarta. Dalam pertarungan dengan berbagai ideologi yang berkembang pada saat itu, maka dapat dilihat bahwa kelompok yang ketiga memenangkan pertarungan itu. Yang menarik untuk diungkapkan di sini adalah bahwa mereka mempunyai jiwa egaliter, kritis dan konsisten berada di belakang Republik. Hal ini misalnya dapat dilihat bahwa ketika penyerahan kedaulatan tahun 1949, meskipun Sam Ratulangi pada tahun yang sama meninggal

dunia, maka kelompok ini konsekuen juga mendukung gerakan Republik.<sup>17</sup>

Apabila kita melihat ideologi yang berkembang seperti dianut oleh kelompok yang pertama, tidaklah mengherankan apabila apabila masyarakat merasa tidak dijajah oleh kekuasaan kolonial Belanda. Bahkan dalam beberapa literatur disebutkan kalau Manado dianggap sebagai bagian pemerintah Belanda. Hal ini berarti bahwa penduduk Minahasa menerima secara luar biasa perhatian dari penguasa kolonial Belanda yang dilukiskannya dengan sebuah julukan, “*the Twelfth Province of the Netherlands*. Sekolah-sekolah yang baik memungkinkan orang Minahasa bekerja sebagai pegawai administrasi atau dengan KPM (*Koninklijk Packetvaart Maatschappij*) (Touwen, 1997: 76).

### 3.4. Sinergisme dalam Federalisme Versus Unitarisme

Kedua konsep sistem pemerintahan yaitu negara federal atau negara kesatuan (*federal or unitary state*) ini telah mewarnai dinamika politik di Sulawesi Utara. Meskipun di Sulawesi Utara pernah menguat wacana federalisme, tetapi berdasarkan dinamika historis yang berkembang akhirnya sistem pemerintahan yang diikuti adalah negara kesatuan. Menurut Ruland, adanya pilihan terhadap sistem pemerintahan itu, sebenarnya merefleksikan bagaimana dinamika historis di wilayah itu. Adanya dinamika seperti itu banyak dipengaruhi oleh kekuasaan pemerintahan sebelumnya baik di era kolonial Belanda, maupun paska-kemerdekaan Indonesia.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Hasil wawancara dengan Bert Supit pada tanggal 11 Mei 2006.

<sup>18</sup> Jurgen Ruland, *Politische Systeme in Sudostasien: Eine Einfuhrung* (Lansberg: Olzog, 1998), hal. 68. Cf. I Ketut Ardhana, “Pemerintahan Pusat dan Swapraja: Masalah Sentralisasi dan Desentralisasi”, dalam *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Vo. VII. No. 2, 2005, hal. 43.

Setelah tercapainya kemerdekaan Indonesia, tidak hanya di Manado, tetapi di luar Manado pun pejuang-pejuang dari daerah ini memiliki nama yang menonjol dalam berbagai perjuangan. Selama periode revolusi tahun 1945-1950, dalam perang kemerdekaan melawan Belanda dan kemudian melawan pendudukan Jepang, terdapat beberapa nama orang Manado yang memainkan peranan di garis depan.<sup>19</sup>

Kecendrungan umum yang muncul saat itu adalah pertama, mempertahankan negara kesatuan yang sudah terbentuk. Kedua, melihat wacana politik yang dikemukakan oleh H. J. van Mook tentang federalisme. Saat itu, Sulawesi Utara memilih tetap terwujudnya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Saat itulah tepatnya pada tanggal 14 Februari 1946 muncul perlawanan melawan Belanda yang dipimpin oleh para tokoh politik. Kawilarang misalnya ikut dalam perjuangan melawan Belanda dalam kaitannya dengan upaya mempertahankan negara kesatuan Indonesia yang dikenal dengan peristiwa Merah Putih. Pemerintah Belanda juga merekrut penduduk pribumi untuk terlibat dalam aktifitas militer Belanda yang direkrut dalam tentara KNIL.

Pada tanggal 1 Juli 1946 Sekutu meninggalkan Makassar atas prakarsa H. J. van Mook, wakil Gubernur Hindia Belanda. Di Malino, sebuah kota kecil di Sulawesi Selatan mulai tanggal 15 Juli sampai 25

---

<sup>19</sup> Misalnya dalam perlawanan militer di Tangerang, muncul nama Daan Mogot melawan pasukan Belanda. Kemudian pada saat pecahnya perlawanan di Surabaya juga mencuat nama Kolonel Joop Warouw yang menyambut kedatangan presiden Soekarno saat itu. Kemudian pada saat pertempuran enam jam di Yogyakarta juga mencuat lagi nama Letnan Kolonel H. N. Sumual sebagai pahlawan dan tokoh penting yang mendampingi Kolonel Soeharto yang kemudian menjadi presiden Indonesia yang kedua. Nama-nama yang penting lainnya adalah yang menjabat sebagai gubernur seperti Lalamentik, Gubernur Nusa Tenggara, Wayong Gubernur Sulawesi Timur, GSSJ Ratu Langi dan B.W.C. Lopian keduanya sebagai Gubernur Sulawesi. Lihat lebih lanjut: "Manado and the Tumou Tou Spirit", dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006, hal. 19.

Juli 1946 diadakan konferensi yang utusan-utusannya terdiri dari Dr. HJ van Mook (pimpinan Belanda), Sukawati (Bali-Lombok-Timor), Nadjamuddin (Sulawesi Selatan), Dengah (Minahasa-Manado), Tahiya (Maluku Utara- Maluku Selatan-Papua), Dr. Liem Tjea Le (Bangka-Belitung-Riau), Ibrahim Sedar (Kalimantan Selatan-Kalimantan Timur), dan Oeray Saleh (Kalimantan Barat). Tujuan konferensi untuk membahas rencana pembentukan negara di wilayah negara Indonesia yang akan merupakan negara-negara bagian dari suatu negara federal. Intinya adalah terbentuknya suatu negara yang meliputi daerah-daerah di Indonesia bagian Timur. Untuk melancarkan soal ketatanegaraan daerah-daerah Malino, maka dibentuk Komisariat Umum Pemerintah (*Algemeene Regeerings Commisaris*) untuk Kalimantan dan *Groote Oost* dikepalai oleh Dr. W. Hoven. Selanjutnya pada tanggal 18 sampai 24 Desember 1946 di Denpasar Bali diselenggarakan konferensi yang disebut Konferensi Denpasar.

Pada saat terbentuknya NIT, *Minahasa Raad* yang dibekukan karena kondisi perang, dibangkitkan kembali dengan pusatnya di Manado. Sementara itu, status Manado masih berada di bawah Minahasa yang kemudian ditingkatkan fungsinya menjadi *neostadsgemeente* atau “kota praja gaya baru”. Rombon (2004: 18) mencatat bahwa pemerintahan Manado yang belum memadai juga mengupayakan terbentuknya Dewan Kota Sementara (*Voorlopige Gemeenteraad*) yang menyerah pada kehendak dewan sehingga sinergi pemerintahan tidak berjalan dengan baik. Hal ini terjadi karena dewan yang merupakan perwakilan dari produk PEMILU lokal menyatakan integrasinya kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini berarti bahwa Manado-Minahasa dengan wilayah administrasi karesidenan Manado yang berada di bawah NIT menjadi bagian NKRI sejak Agustus 1950. Jumlah penduduk Manado 69.943 orang.

### 3.5. Permesta di Manado: Pentingnya Partisipasi Daerah

Di era ini Manado merangkap sebagai ibukota Sulawesi Utara-Tengah, propinsi Sulawesi Utara dan ibu kota Minahasa. Pada kurun waktu ini Manado berkembang sebagai tempat berakumulasinya aktifitas administrasi militer, maupun sipil. Kondisi ini menciptakan daya tarik tersendiri bagi setiap pengunjung yang mendatangkan Manado. Dalam kaitan ini kedatangan migran Minahasa dalam skala yang cukup besar akibat bergejolaknya Perang Dunia II dan Permesta. Sebagaimana diketahui bahwa setelah penyerahan kedaulatan tahun 1949, kelompok tentara mendominasi pengaruh di wilayah Indonesia Timur seperti Ambon, Minahasa yang salah seorang di antaranya adalah Andi Azis. Gerakan Andi Azis juga berkembang di wilayah Minahasa.

Di Minahasa juga berkembang gerakan yang disebut Permesta yang berlangsung tahun 1957. Gerakan ini sebenarnya menginginkan otonomi penuh bagi propinsi dan yang menginginkan pembagian keuangan 70% di daerah dan 30% di pusat. Pada saat perlawanan ini terhadap pemerintah pusat pada tahun 1958, kota Manado pun mengalami kerusakan. Menurut Rombon (2004: 18) Permesta adalah era lain dari kemunduran fisik kota Manado. Dikatakan, bahwa setelah kehilangan dukungan dari Sulawesi Selatan, Permesta dikatakan berjuang sendiri untuk memperjuangkan hasrat sosial, politik dan ekonominya. Bagi Permesta, Manado adalah pusat kekuasaan dan kekuatan militernya. Dikatakan bahwa terjadi peningkatan dukungan di tingkat lokal. Misalnya saja dari perdagangan barter kopra Permesta berhasil membangun sejumlah jalan di Manado-Minahasa. Selain itu juga mengimpor pangan dan tekstil. Dalam bidang politik membekukan DPRD kota Manado dan Minahasa.

Dari pandangan orang Minahasa itu gerakan yang dicirikan Permesta adalah karakteristik dan spirit masyarakat Minahasa sendiri yang terbuka dan kritis terhadap pembaharuan yang berlangsung. Mereka menganggap bahwa masyarakat Minahasa khususnya para

generasi mudanya dan kalangan berpendidikan,--yang dulunya dianggap “primitif” (*uncivilized society*) dan dilingkungi oleh tradisi animisme dan adanya kepercayaan “*opok opum*” (Tuhan Maha Besar)--, sudah menunjukkan perubahan ke arah keterbukaan dan modernisasi. Demikian pula halnya dengan adanya perubahan dari tradisi potong kepala dengan pengorbanan, dari situasi adat istiadat beralih ke modernisasi yang berproses seiring dengan penanaman nilai-nilai Kristiani sebagai akibat perkembangan yang masif dari pendidikan barat. Tercatat bahwa sejak tahun 1800-an sudah ada orang Minahasa yang menempuh pendidikan di Belanda, padahal mereka baru saja lepas dari peradaban menulis. Dengan adanya beberapa wanita yang menempuh pendidikan di sekolah Belanda seperti di *Meisjes School*. Pada saat itu komunitas orang Minahasa cukup sedikit dengan penduduk tidak lebih dari 100.000 orang. Saat itu dikatakan telah terjadi perubahan yang cepat dengan munculnya tiga dokter wanita di Minahasa.

Gerakan Permesta sebenarnya menuntut otonomi, dengan tetap setia pada bentuk negara Republik Indonesia. Akan tetapi, dalam perjuangannya, ide gerakan Permesta sebagai gerakan federalisme di tengah-tengah masyarakat. Ada beberapa hal yang menyebabkan munculnya perkembangan pemikiran ke arah federalisme ini yaitu: *pertama*, karena ancaman; *kedua*, adanya gerakan separatisme; *ketiga*, trauma akan adanya politik memecah belah (*divide et empera*) Belanda di masa lalu. Oleh karena itu, para pendukung federalisme berpendapat bahwa tingkat kesejahteraan diyakini akan semakin membaik apabila berada dalam bentuk federalisme daripada negara kesatuan. Namun demikian pendapat semacam ini tidaklah sepenuhnya benar, karena ada negara yang menganut federalisme tetapi miskin dan sebaliknya. Soviet misalnya menganut federalisme tetapi miskin, sementara Belanda menganut federalisme tetapi kaya. Dengan demikian bentuk negara tampaknya tidak mempunyai kaitan langsung dengan tingkat kesejahteraan. Ada tawaran yang mengedepankan bagaimana dalam kerangka negara kesatuan untuk dapat maju misalnya dengan memajukan prinsip

keadilan, terpeliharanya semangat nasionalisme dan mengedepankan desentralisasi. Selain itu memang persoalan keamanan juga diharapkan mendapat tempat yang memadai. Dikaitkan dengan gerakan Permesta, memang gerakan ini menuntut otonomi untuk keadilan dan kesejahteraan.<sup>20</sup>

Rombon (2004: 19) mencatat bahwa konflik antara pemerintah pusat dan daerah yang tidak dapat dicarikan solusinya melalui meja perundingan akhirnya diselesaikan melalui tindakan militer. Pesawat Angkatan Udara (AURI) melakukan pemboman atas kota Manado tanggal 22 Februari 1958. Meskipun Permesta mencapai kemenangan, akan tetapi tidak berlangsung lama akibat dukungan yang tidak diberikan lagi kepada gerakan ini. Selanjutnya 8 Juni 1958 Manado diserang kembali oleh pesawat ALRI dan juga serangan AURI pada tanggal 11-13 Juni 1958 di Mapanget-Manado yang selanjutnya diikuti dengan pendaratan pasukan RPKAD dan KKO pada tanggal 13 Juni 1958. Manado memang dapat dilumpuhkan, betapapun serangan terhadap tanah Minahasa ini memerlukan waktu yang lebih lama dari perkiraan. Pada saat perlawanan terhadap pemerintah pusat pada tahun 1958 ini, kota Manado pun mengalami kerusakan. Namun demikian, pasukan pusat masih memerlukan waktu yang cukup lama hingga akhirnya Manado-Minahasa dapat dirangkul ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Rombon (2004: 19) menambahkan bahwa ketika pasukan pusat mengejar yang dianggap “pemberontak” ke daerah pedalaman, pasukan Permesta menyambutnya dengan perang gerilya. Hal ini berdampak pada eksodus berupa tingginya tingkat urbanisasi ke kota Manado-Minahasa, karena wilayah pedesaan menjadi tidak aman. Manado menjadi incaran penduduk yang menginginkan keselamatan jiwanya dengan mendirikan pemukiman-pemukiman di sekitar kota Manado. Manado diberikan prioritas perhatian ketika dikeluarkannya Undang Undang Nomor 18 tahun 1965 tentang pemerintahan daerah. Implikasi dari implementasi Undang-Undang ini adalah terjadinya

---

<sup>20</sup> Wawancara dengan Ishak Pulukadag pada tanggal 10 Mei 2006.

perubahan status kota Manado menjadi kotamadya. Adanya peristiwa Gerakan 30 September menjadi penghalang dalam proses pembangunan, namun demikian gerakan ini menimbulkan korban tragis yang terjadi di Jawa dan Bali. Setelah berakhirnya peristiwa tersebut barulah Manado dapat lebih dikembangkan.

### 3.6. Kesimpulan

Upaya mempraktekkan hubungan sinergi pemerintah dengan masyarakat dalam pengembangan wilayah dan masyarakat sebenarnya bukanlah hal yang baru, betapapun sebagai istilah, hal ini masih dianggap baru. Pengembangan masyarakat dan wilayah di Manado khususnya sesuai dengan keinginan pemerintah pada saat itu sudah mulai diperkenalkan oleh setiap rezim penguasa dengan membuka partisipasi masyarakat dalam berbagai program yang dicanangkan pemerintah. Namun demikian, dalam perspektif historisnya dapat dilihat terjadinya dinamika yang menyebabkan di satu pihak sinergisme itu berhasil dilakukan, tetapi di lain pihak terjadi kegagalan dan pada titik tertentu dapat menyebabkan berakhirnya suatu rezim penguasa. Tidak kongruennya keinginan masyarakat dan pemerintah biasanya mengarah pada situasi konflik bahkan konfrontasi antara keduanya. Hal ini menjadi tidak terhindarkan jika kepentingan masyarakat dan pemerintah sudah bertolak belakang.

Konsep sinergi sebenarnya sangat menarik untuk diungkapkan, mengingat di kalangan masyarakat dan pemerintah tentu memiliki pengetahuan yang memadai dalam merancang strategi untuk beradaptasi dengan kondisi masyarakat sekitarnya. Kedua belah pihak telah berperan dalam mengisi suatu proses yang panjang dalam lintasan sejarah wilayah ini yang kemudian masing-masing menyerap berbagai pengalaman dalam rangka pembangunan yang panjang ini. Tidaklah mengherankan apabila kemudian muncul berbagai permasalahan yang berkenaan dengan perubahan-perubahan yang terjadi seperti keinginan untuk lebih dilibatkan secara maksimal

dalam proses pengembangan masyarakat dan wilayahnya. Dengan melihat perspektif historis ini diharapkan akan muncul pemahaman tentang bagaimana nilai-nilai dan norma sosial yang dapat mendukung sinergisme berfungsi sesuai perkembangan negara dan masyarakatnya, guna meningkatkan proses pembangunan dalam semangat co-produksi dan sinergisme. Hanya dengan cara demikian, negeri ini dapat meraih kejayaannya sesuai dengan cita-cita para pendiri negeri ini dan juga bangsanya.

### Bab 3 – Sinergi dalam Lintasan Sejarah Manado

---

---

## **BAB 4**

---

---

# **SINERGI DALAM PEMBANGUNAN KONTEMPORER**

### **4.1. Pengantar**

**S**inergi masyarakat dengan pemerintah, yang menjadi tema sentral penelitian tahap pertama ini, mengacu pada pola hubungan yang partisipatoris-resiprositas antara dua entitas penting dalam sebuah negara, masyarakat dan pemerintah. Di sini, partisipasi masyarakat mengandung arti mereka tidak menganggap bahwa pembangunan secara keseluruhan atau lingkup yang lebih kecil seperti pelayanan publik, harus diberikan sepenuhnya oleh pemerintah. Masyarakat pun turut berperan serta agar pengembangan sosial atau pelayanan itu bisa diraih secara lebih optimal. Pemerintah juga berperan dalam menentukan keterbukaan atas partisipasi masyarakat baik secara kultural dalam sikap dan perilaku mereka yang lebih akomodatif dan responsif atau secara struktural melalui fasilitasi aturan yang mendukung. Pemerintah dalam kenyataannya memang tidak akan dapat berperan optimal tanpa peran serta dan sikap kritis masyarakat. Dinamika kontemporer yang terjadi di Manado inilah yang akan diruakan pada bab ini.

Bab ini dimulai dengan deskripsi dimensi geografis Kota Manado. Beberapa hal yang berkaitan dengan aspek geografis maupun fungsi sinergi dalam pengembangan potensi Pariwisata di Kota Manado.

Tulisan ini juga menyinggung wacana relasi masyarakat dan pemerintah dengan menyinggung bentuk dan sifat negara sebagai faktor yang dianggap berpengaruh pada derajat sinergi. Tetapi konsentrasi tulisan diarahkan untuk melihat kasus demi kasus di mana di dalamnya terdapat faktor yang mendorong maupun menghambat relasi sinergis. Pada sisi lain, karakteristik masyarakat yang dianggap mendorong atau menghambat relasi sinergis juga dikemukakan.

## 4.2. Dimensi Geografis Kota Manado

Manado berada di sebelah Selatan Filipina mendekati garis equator. Manado terletak di ujung pulau Sulawesi pada posisi geografis 124.40'-124.50' BT dan 1.30'-1.40. LU. Manado memiliki wilayah yang berbatasan dengan kabupaten Minahasa Utara dan Selat Mantehage di sebelah utara, dengan kabupaten Minahasa di sebelah timur, dengan kabupaten Minahasa Selatan di sebelah selatan dan dengan Teluk Manado di sebelah Barat. Jarak Tondano, danau yang atraktif di sekitar Manado, ke Kota Manado adalah 28 km, sedang dari Bitung 45 km dan dari Amurang 58 km. Kota Manado juga meliputi pulau-pulau kecil yang menarik untuk *tourism* yaitu Pulau Bunaken, Pulau Siladen dan Pulau Manado Tua yang ketiganya bergabung dalam Kecamatan Bunaken. Rombon (2004: 22) mencatat bahwa pedalaman Minahasa yang berbukit dan bergunung-gunung dengan lebar jazirah 60 km mengakibatkan aliran sungai menjadi sempit dan deras. Tambahan pula, tahap awal muara sungai dipergunakan sebagai tempat penyelamatan perahu-perahu nelayan dari terjangan angin Barat-Selatan.<sup>1</sup>

Dilihat dari iklimnya, Manado termasuk memiliki iklim tropis dengan suhu sekitar 24 derajat Celsius-27 derajat Celsius. Curah hujan berkisar pada posisi 3.187 mm pertahunnya. Iklim kering atau musim kemarau berlangsung sekitar bulan Agustus dan musim penghujan sekitar bulan Januari. Dicatat bahwa intensitas penyinaran matahari mencapai 53 % dengan kelembaban nisbi sekitar 84 %. Manado yang mempunyai garis pantai melingkar membentuk sebuah teluk dengan beberapa pulau di depannya seperti Bunaken, Manado Tua, Siladen dan pulau-pulau kecil lain. Manado memiliki luas 15.726 hektar, dengan panjang garis pantai sekitar 18,7 km. Dataran rendah berada di sekitar pantai, sementara Kota Manado sendiri dikelilingi

---

<sup>1</sup> Mathen Darius Rombon, "Studi Sejarah Tentang Proses Terbentuk dan Berkembangnya Areal Pemukiman di Pesisir Pantai Manado", Laporan Penelitian (Manado: Fakultas Sastra Universitas Sam Ratulangi, 2004), hal. 22.

oleh pegunungan dan barisan perbukitan. Puncak tertinggi berada di gunung Tumpa dengan interval ketinggian daratan antara 0-40 %.

Posisi strategis ini memiliki arti penting bagi etnis-etnis lainnya di kepulauan nusantara untuk mendatangi kawasan ini. Tercatat bahwa pada awal perkembangan Manado berada dalam satu teritori dengan Minahasa yang diketahui belum berpenghuni.<sup>2</sup> Demikian juga bagi penguasa kolonial untuk mengembangkan kiprahnya di kawasan tersebut. Adalah sulit apabila berpergian ke Bolaang Mongondow melalui jalur laut sebagai ekspedisi yang berbahaya selama angin musim Barat karena gelombang Barat yang dapat terjadi secara tiba-tiba. NR Pekelharung mencatat tentang perjalanan seperti ini ke Sulawesi Utara. Berkaitan dengan pembukaan usaha-usaha pertanian di Manado, tampak perusahaan

---

<sup>2</sup> Berdasarkan mitos bahwa pada awalnya Manado dihuni oleh orang Kuritis dan Lawangirung, akan tetapi cerita ini disangsikan kebenarannya. Selanjutnya dikatakan bahwa etnis Malesung yang dianggap menjadi orang Minahasa dianggap sebagai kelompok etnis yang mendiami wilayah ini sekitar abad ke-8. Kemudian diikuti etnis Bantenan dan Tonsawang pada abad ke-12 dan 14, kemudian etnis Batik abad ke-16. Rombon menyitir dari pendapat Mawikere, 1983: 1, Taulu, 1981: 1). Lihat: Marten Darius Rombon, *Studi Sejarah Tentang Proses Terbentuk dan Berkembangnya Areal Pemukiman di Pesisir Pantai Manado*. (Manado: Fakultas Sastra Universitas Sam Ratulangi, 2004), hal. 7. Menurut sejarah lisan, Manado merupakan bagian wilayah kerajaan Bolaang Mongondow. Salah satu raja dari kerajaan Bolaang Mongondow ini jatuh cinta pada perempuan Minahasa yang cantik yang sebenarnya sudah bersuami (Matindas) yaitu Pingkan. Pingkan kemudian memberi syarat bahwa ia bersedia diperistri asal tanah Manado dan sekitarnya diberikan kepada komunitas Minahasa. Raja setuju, sehingga tanah ini terlepas dari penguasaan Kerajaan Bolaang Mongondow. Jadi tanah Manado dapat dikatakan merupakan hasil 'tukar guling' dengan perempuan Minahasa itu. Bagi orang Bolaang Mongondow, kejadian ini dipahami sebagai gejala runtuhnya kekuasaan karena dekadensi moral sang raja.

memberikan perhatian yang sangat terbatas.<sup>3</sup> Pantainya disebut-sebut bisa jadi berubah-ubah serta kesuburan tanahnya bervariasi dan konsekuensinya, mempunyai struktur pegunungan di pulau itu, iklim yang tidak dapat diramalkan serta turunnya hujan secara tidak teratur. Tidak ada satupun sungai yang cocok untuk kapal-kapal besar dan perahu penduduk lokal hanya mampu berlayar beberapa kilometer dari muara sungai itu. Ini sangat penting untuk dikaji dalam kaitannya dengan perspektif apa yang dikembangkan sehingga masyarakat dapat diarahkan pada pengembangan pembangunan itu.

Manado adalah sebuah kota yang indah yang terletak di puncak bagian utara pulau Sulawesi, berbentuk anggrek yang sebelumnya dikenal sebagai “Celebes”. Lokasi Manado sekarang berasal dari sebuah nama hunian penduduk, Wenang. Nama ini kemudian dirubah menjadi Manado pada tahun 1623 yang dipisahkan pengertiannya dari kata Manarowe yang berarti persekutuan.<sup>4</sup> Manado diperkirakan didiami penduduk sejak abad ke-16. Kata Manado sendiri berasal dari bahasa daerah Minahasa yaitu Mana rou atau Mana dou yang dalam bahasa Indonesia berarti “di jauh”. Menurut catatan sejarah bahwa sejak itu Manado dan Minahasa mulai dikenal oleh orang luar. Sebagaimana dicatat oleh Rombon dan Kaunang (2004: 2), bahwa Manado sebagai sebuah kota pemerintahan mulanya dikembangkan oleh sekelompok kecil pemukim sekitar perempat terakhir abad ke-16. Menurut C. van Vollenhoven, sebagaimana halnya dengan beberapa daerah di Indonesia lainnya (terdapat 19 lingkungan hukum adat), Manado (Minahasa) merupakan satu kesatuan hukum adat (Soekanto, 2002: 20).

---

<sup>3</sup> Jeroen Touwen, *Extremes in the Archipelago: Trade and Economic Development in the Outer Islands of Indonesia, 1900-1942*. (Leiden: Universitas Leiden, 1997), hal. 76-77.

<sup>4</sup> Lihat: “Indonesia: Manado, Sulawesi” dalam [www.indonesie.nl/id/1/816/manado.html](http://www.indonesie.nl/id/1/816/manado.html).

### 4.3. Potensi Pariwisata, Pengembangan dan Sinergi

Industri pariwisata telah dikembangkan sejak lama di Asia Tenggara. Di antara negara-negara Asia Tenggara, Thailand menduduki posisi nomor satu pada tahun 2000, kemudian Malaysia, dalam kaitannya dengan penerimaan pariwisata internasional. Adapun perbandingannya pada tahun jumlah kunjungan wisatawan ke negara-negara tersebut, yaitu Malaysia adalah 10.271.582, Thailand: 9.508.577, Singapura: 7.691.399, Indonesia: 5.064.217 dan Vietnam: 2.150.100 (*Kompas*, 27 Oktober, 2001). Thailand, memiliki peningkatan pada tahun 2001 dengan jumlah 10.132.509; pada tahun 2002 dengan jumlah 10.872.970; dan pada tahun 2003 (untuk bulan Januari-September) adalah 6.937.038. Sementara itu, kunjungan wisata ke Indonesia tercatat hanya sekitar 4.2 juta bahwa pada tahun 2003, Thailand menerima 10 juta wisatawan. Bali, yang menjadi salah satu primadona pariwisata Indonesia telah mengalami penurunan dari sumber pasarnya, khususnya dari Eropa dan Skandinavia, sedangkan Thailand justru mengalami peningkatan (*The Jakarta Post*, 2004: 2).

Sebagaimana dengan pembangunan di kawasan Indonesia lainnya, seperti Bali yang mengedepankan sektor industri pariwisata, Manado pun sekarang ini tidak ingin ketinggalan dalam pengelolaan sektor ini. Perkembangan dewasa ini menunjukkan bahwa pariwisata menjadi pilihan dalam mencari jawaban terhadap persoalan pengangguran dan upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Krisis ekonomi yang melanda perekonomian nasional Indonesia pada tahun 1997 tampaknya berpengaruh pula secara kuat terhadap pertumbuhan ekonomi Manado. Hal ini dapat dilihat dengan adanya peningkatan jumlah pengangguran yang berjumlah 20.465 orang pada tahun 2000 atau sekitar 13,67%.

Selain itu, persoalan pengembangan masyarakat juga mendapat kendala dari semakin meningkatnya jumlah keluarga miskin yaitu 19.754 Kepala Keluarga (KK) atau 24,60 %. Tampaknya pengentasan kemiskinan belum secara efektif dilakukan betapapun

secara indikator makro menunjukkan perbaikan. Misalnya, ada perbaikan perekonomian yang ditunjukkan oleh adanya peningkatan pendapatan perkapita Manado dari Rp. 1.753.482 pada tahun 1994, menjadi Rp. 4.452.672 pada tahun 2000.<sup>5</sup> Selanjutnya diperkirakan dewasa ini jumlah angkatan kerja di Manado sekitar 200.000 orang dan jumlah pengangguran sekitar 30% sampai 40%, ini merupakan angka pengangguran yang cukup tinggi.

Sementara itu, perekonomian Manado terdiri atas sektor perdagangan, perhotelan, restoran, transportasi, komunikasi dan pelayanan jasa. Pada tahun 1996, peran ketiga sektor dalam pembentukan PDRB berjumlah 68,74%. Lima tahun kemudian meningkat menjadi 74,68%. Tercatat bahwa laju inflasi sangat fluktuatif selama dua tahun (2000-2001). Inflasi tertinggi terjadi pada tahun 2001 sebesar 2.83%.<sup>6</sup> Kondisi perekonomian seperti ini berlangsung di beberapa wilayah di Indonesia. Tampaknya dengan adanya masalah ini pemerintah pusat dan daerah mencari jalan keluar dengan mengembangkan sektor pariwisata. Pengembangan sektor pariwisata memang telah menjadi upaya penting untuk pembangunan ekonomi diberbagai belahan dunia termasuk Manado, sebagaimana dikatakan oleh Hall sebagai berikut:

“Tourism has been a component of economic development of the Asia Pacific since the early 1960s and is an important source of foreign exchange for many of the countries in the region.”<sup>7</sup>

Persoalannya adalah bagaimana Manado dan wilayah sekitarnya dapat berperan dalam dinamika pertumbuhan ekonomi regional itu. Indikator ekonomi makro Sulawesi Utara pada tahun 2004

---

<sup>5</sup> Lihat: [http://id.wikipedia.org/wiki/Manado\\_3-3-2006](http://id.wikipedia.org/wiki/Manado_3-3-2006).

<sup>6</sup> Lihat: [http://id.wikipedia.org/wiki/Manado\\_3-3-2006](http://id.wikipedia.org/wiki/Manado_3-3-2006).

<sup>7</sup> Colin Michael Hall, *Tourism in the Pacific Rim: Development, Impacts and Markets*. (Melbourne: Longman, 1994), hal. 1.

menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi di provinsi itu 5.69 % dengan angka rata-rata inflasi 4.52 %.<sup>8</sup>

Untuk tahun 2005, pertumbuhan ekonomi Sulawesi Utara adalah 5.1% sebagai angka yang menarik bagi para investor di wilayah itu.<sup>9</sup> Sebagaimana dikemukakan Urry, bahwa pertumbuhan pariwisata dunia berkembang sekitar 5-6% setiap tahunnya dan diduga menjadi sumber terbesar bagi penyediaan lapangan kerja tahun 2000 (Urry, 1990:5). Terlepas dari persoalan pro dan kontra, maka Manado pun melihat sektor yang masih dikembangkan ini menjadi salah satu sektor unggulan. Bahkan berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa kalangan yang menggeluti sektor ini, ada keinginan untuk dapat berkompetisi dengan Bali yang selama ini menjadi salah satu tujuan pariwisata dunia, bahkan Manado dapat merebut pangsa pasar yang cukup menjanjikan itu. Dengan demikian berbagai kalangan yang bergerak dalam sektor pembangunan menaruh harapan besar agar industri pariwisata menjadi salah satu tumpuan pengembangan pembangunan di Kota Manado khususnya dan di provinsi di Sulawesi Utara.

Meskipun demikian, masih ada perdebatan-perdebatan sekitar bagaimana pemerintah menyikapi persoalan ini dengan meminimalisasi dampak yang ditimbulkan akibat perkembangan industri tersebut. Selama ini pemerintah Kota Manado sedang giatnya-giatnya menyelesaikan masalah buta aksara, penanganan tingkat urbanisasi yang tinggi, penyusunan dan pelaksanaan undang-undang anti perdagangan anak dan perempuan (*children and women trafficking*). Memang selama ini upaya menciptakan rasa aman sangat diperlukan. Mengedepankan sektor pariwisata ini juga tidak dengan mengganggu pembangunan pertanian yang berkelanjutan (*agricultural*

---

<sup>8</sup> "North Sulawesi, Gateway for Asia-Pacific Trade", dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006, hal. 18.

<sup>9</sup> "North Sulawesi is a treasure trove for investors", dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006, hal. 18.

*sustainable development*). Hal yang lebih penting lagi adalah menjaga keindahan alam laut dan pantai serta flora dan fauna.

Secara geografis dan kultural, Manado memiliki aset yang memadai untuk dikembangkan. Selain memiliki obyek wisata yang menarik. Salah satu keunggulan pariwisata Manado adalah letaknya yang strategis ke obyek wisata di *hinterland*. Misalnya, Minahasa yang dapat dicapai satu sampai tiga jam dari Manado memiliki obyek wisata seperti Vulcano di Tomohon, desa agriwisata Rurukan-Tomohon, panorama pegunungan dan kira-kira 36 km ke sebelah utara Manado, dapat dijumpai danau Tondano yang terkenal dengan ikan asap dan bakar.<sup>10</sup> Selain itu, dapat dikunjungi Batu Pinabetengan dan Waruga di Sawangan. Para wisatawan juga dapat berkunjung ke Bunaken dengan dengan aktifitas selamnya yang menakjubkan, *Scuba* dan *Snorkelling* yang merupakan atraksi yang populer. Tempat lain yang menarik adalah Gunung Lokon, Gunung Klabat dan Gunung Mahawu.

Sebagai kota terbesar di Sulawesi Utara, Manado merupakan tempat pariwisata yang penting bagi wisatawan domestik dan mancanegara. Hal ini didasari dengan penduduk Sulawesi Utara yang sangat mencintai kehidupan alam sekitarnya. Secara budaya orang Minahasa dikenal akan ketrampilan memainkan alat kolintangnya<sup>11</sup>.

Peta Manado yang secara geografis terletak di Samudera Pasifik memiliki potensi yang kaya, karena perairan laut yang

---

<sup>10</sup> Sebagai referensi lihat juga tentang keindahan danau di Sulawesi Utara pada: "Hidden Gem: Lakban Beach and Buyat Bay Emerging as the New Recreation Area for North Sulawesi Families", dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006, hal. 19.

<sup>11</sup> Alat musik kolintang ini dibuat dari sejumlah kayu yang berbeda-beda panjangnya yang menghasilkan nada-nada yang berbeda. Ketrampilan ini hampir dapat dijumpai di setiap desa dan dalam setiap kesempatan. Sementara penduduk Sangir Talaud, dikenal akan ketrampilan kerajinan kayunya.

terbentang di depannya menjadi harapan berbagai kepentingan tidak hanya dalam lingkup lokal dan nasional, tetapi juga internasional. Banyak kalangan berpendapat bagaimana Manado dapat memainkan peranan yang signifikan dalam percaturan pembangunan di kawasan Asia Pasifik yang terbentang antara Asia dan Australia dan Amerika sebagaimana dicita-citakan oleh Sam Ratulangi. Tentu pendapat Ratulangi ini masih dikenang dan menjadikan semangat bagi masyarakat di daerah ini untuk mengejar berbagai ketertinggalan. Dengan menjadikan Manado sebagai salah satu pusat pengembangan akan memberikan andil yang cukup besar dalam menghilangkan mitos yang menganggap Indonesia Timur sebagai kawasan yang tertinggal dibandingkan dengan Indonesia Barat. Memang cara berpikir yang mendikotomikan dua wilayah ini semestinya sudah ditinggalkan, karena ini adalah konsep yang dikembangkan oleh pemerintah kolonial Belanda dengan istilah “*inner Indonesia*” dan “*outer Indonesia*”, di mana Manado merupakan bagian dari pembagian yang kedua.

Untuk itu perlu dibuka wacana baru mengejar ketertinggalan yang dibentuk dari produk historis masa lalu. Selama 23 tahun berada di bawah kekuasaan Orde Baru, tampak pembangunan masih belum berkembang secara seimbang antara beberapa wilayah di Indonesia. Ketika memasuki era reformasi ada harapan baru yang berkembang berkaitan dengan keinginan masyarakat untuk lebih dilibatkan dalam proses pembangunan. Kesatuan suara akan cita-cita bersama itu tampaknya muncul di kalangan masyarakat Manado yang lebih mengedepankan rasa kebersamaan dalam menciptakan kehidupan yang harmonis tanpa kecendrungan potensi konflik sebagaimana yang terjadi di beberapa wilayah Indonesia lainnya. Kondisi yang tercipta ini perlu dipahami sebagai hasil proses panjang perkembangan masyarakat yang memiliki nilai-nilai toleransi yang cukup tinggi

sebagai kondisi yang memungkinkan pengembangan sektor pariwisata di masa depan.<sup>12</sup>

Kota Manado menjadi tempat pertemuan kelompok-kelompok etnis yang ada di Sulawesi Utara dengan dialeknya masing-masing sebagai bahasa pergaulan sehari-hari digunakan bahasa Melayu Manado dan bahasa resmi adalah bahasa Indonesia dengan logat yang khas. Perkembangan budaya dan masyarakat Manado memang tidak bisa dipisahkan dari perkembangan sejarah dan dimensi sosiologisnya. Misalnya, beberapa kata dalam dialek Manado berasal dari bahasa Belanda dan Portugis sebagai akibat pengaruh penjajahan yang pernah dialaminya.

Setelah tahun 1988, Kota Manado mengalami perluasan daerah berdasarkan PP. No. 28/1988. Perluasan daerah ini merupakan respon atas pertumbuhan penduduk yang sekarang ini telah berjumlah 318.408 jiwa. Apabila dilihat proporsi penduduk Kota Manado, yang didiami oleh empat kelompok etnis besar yaitu Bolaang Mongondow, Gorontalo, Sangir-Talaud dan Minahasa, serta suku-suku bangsa Indonesia lainnya seperti Arab, India dan Cina. Kelompok etnis terbesar adalah etnis Minahasa<sup>13</sup>.

Sinegi masyarakat dengan pemerintah dalam menjaga kondisi yang damai dan sejahtera sebenarnya menjadi peluang dalam mengejar ketertinggalan di sektor ini meskipun tantangan yang dihadapi cukup besar dalam kaitannya dengan kompetisi yang kuat antar berbagai daerah di kawasan itu. Tidak mungkin mengembangkan sektor ini dalam kondisi yang tidak aman. Meskipun demikian hingga saat ini Kota Manado dianggap sebagai salah satu

---

<sup>12</sup> Hasil wawancara dengan Anwar Sondiakh, Ketua PPW Muhammadiyah Sulawesi Utara, Manado pada tanggal 14 Mei 2006.

<sup>13</sup> Etnis Mayoritas hidup di kabupaten Minahasa, Manado, Minahasa Utara, Minahasa Selatan dan Bitung. Kelompok mayoritas etnik ini terdiri dari tujuh kelompok sub-etnik dengan berbeda bahasa dan dialek yaitu TONSEA, Tolour, Tombulu, Totemboan, Tonsawang, Pasan dan Bantik.<sup>13</sup>

kota yang relatif aman. Hal itu tercermin dari semboyan masyarakat Manado yaitu *Torang samua basudara* yang artinya “kita semua bersaudara”.<sup>14</sup>

Dengan demikian keharmonisan kehidupan umat beragamanya dipelihara dengan sangat baik. Hal ini dibuktikan dengan terselenggaranya Musabaqah Tilawatil Quran (M.T.Q), Sidang Raya Gereja-Gereja Indonesia di Tomohon dan Pesparani Nasional, kerjasama dalam penyelenggaraan Natal dan Idul Fitri, Upacara Keagamaan Umat Kong Hu Chu (Toa Pe Kong), Badan Kerja Sama Antar Umat Beragama, baik ditingkat provinsi, kota dan kabupaten, Pesta Paduan Suara Rohani (Kristen), Lomba Qasidah (Islam) dan acara-acara keagamaan lainnya.

Potensi apa yang diharapkan dapat menciptakan kondisi yang aman itu? Berikut akan dijelaskan kondisi riil masyarakat termasuk aset budaya dan alam yang dimiliki oleh wilayah ini. Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya bahwa masyarakat di Manado, Sulawesi Utara ini adalah masyarakat yang multikultur. Berbagai etnis hidup rukun secara berdampingan. Umumnya masyarakat Manado dikenal sebagai Warga Kawanua. Kata Kawanua dianggap berasal dari kata wanua. Dalam bahasa Melayu Tua (Proto Melayu) diartikan sebagai wilayah pemukiman. Dalam bahasa Minahasa wanua diartikan sebagai negeri atau desa. Kawanua secara khusus diartikan menunjuk pada etnis Minahasa akan tetapi secara umum penduduk Manado dikenal sebagai Warga Kawanua. Dalam bahasa Minahasa kata Kawanua berarti penduduk negeri atau wanua-wanua yang bersatu atau “*Mina Esa*” (Orang Minahasa).<sup>15</sup>

Pengembangan Kota Manado sebagai kota wisata dunia tampaknya berkaitan juga dengan pariwisata etnik dan budaya yang memang telah berkembang dan menegaskan keunikan dari kebudayaan tradisional seperti yang berasal dari wilayah Minahasa,

---

<sup>14</sup> Lihat: [http://id.wikipedia.org/wiki/Manado\\_3-3-2006](http://id.wikipedia.org/wiki/Manado_3-3-2006).

<sup>15</sup> Lihat: [http://id.wikipedia.org/wiki/Manado\\_3-3-2006](http://id.wikipedia.org/wiki/Manado_3-3-2006).

Gorontalo dan kepulauan Sangir-Talaud. Ini adalah *cultural resources* yang perlu dipertahankan. Hal ini kemudian diperkaya dengan datangnya kelompok etnis lainnya seperti Jawa, Bugis, Timor, Maluku yang memperkuat kota ini sebagai kota multikultur.

Minahasa yang agama Kristen Protestan dan Katholik memang dominan dalam konteks Sulawesi Utara. Tetapi untuk konteks Kota Manado jumlah penganut Kristen dan Islam dapat dikatakan berimbang. Betapapun di kota ini jumlah gereja sangat banyak, tetapi di sana-sini terdapat mesjid baik yang kecil maupun besar. Kristen memang menjadi agama dominan Minahasa sebagai akibat proses kolonisasi yang dilakukan penguasa Barat di masa lalu. Sebagai kota multikultur, klenteng juga terdapat di kota ini seperti klenteng *Ban Hin Klong* di pusat Kota Manado. Klenteng ini dibangun pada abad ke-19 dan direnovasi pada tahun 1970. Arsitektur klenteng ini dihiasi dengan ukiran-ukiran naga dan tongkat kayu berapi. Kunjungan terbanyak ke klenteng ini pada Tahun Baru Imlek. Pada perayaan ini biasanya dipertunjukkan tarian tradisional Tionghoa. Selain itu, pada saat parade tradisional Tionghoa yang dikenal dengan *Tai Pei Kong* berasal dari abad ke-14. Acara ini dikenal sebagai acara *Taoist* tahunan terbesar yang diadakan di Asia Tenggara. Maksudnya untuk menarik kunjungan wisatawan Jepang, dan negara lainnya di Asia Tenggara. Variasi tempat ibadah, perayaan keagamaan dan kerukunan hidup beragama merupakan daya tarik tersendiri bagi wisatawan baik dari Eropa maupun Asia.

Menurut catatan Badan Pusat Statistik jumlah umat menurut wilayah dan agama dalam 10 tahun terakhir,<sup>16</sup> adalah sebagai berikut:

---

<sup>16</sup> “Depag Sulut tak Miliki Data Akurat Pemeluk Agama”, dalam Komentar Jumat Juli 21, 2006.

Tabel 4.1:  
Jumlah Penganut Agama per Kabupaten

Kabupaten	Islam	Katholik	Protestan	Budha	lainnya	Jumlah
Bolmong	314.699	5.086	99.069	8.923	1.486	429.475
Minahasa	74.097	55.658	636.452	194	2.716	769.296
Sangihe-Talaud	28.835	3.818	226.232	34	2.532	261.512
Manado	117.126	22.387	226.406	527	3.936	372.867
Bitung	46.926	5.216	86.708	250	1.059	140.279
Jumlah	681.677	92.165	1.274.867	9.828	11.729	1.973.449

Adapun yang menjadi sumber yang menarik industri pariwisata sangatlah bervariasi. Beberapa ilmuwan berpendapat bahwa jenis-jenis pariwisata itu terdiri dari alam (*nature*), suku bangsa (*ethnic*) dan aspek budaya (*culture*). Di Manado keterangan awal tentang masalah ini dapat diperoleh di museum provinsi di Sulawesi Utara yang berkaitan dengan persoalan kebudayaan dan sejarah wilayah Sulawesi Utara. Museum itu juga memiliki artefak-artefak yang menarik. Dengan demikian banyak aset alam dan budaya yang menjadi potensi untuk dikembangkan guna menarik wisatawan mancanegara dan nusantara, sebagaimana dijabarkan Smith<sup>17</sup> berikut ini:

*Ethnic tourism* is marketed to the public in terms of the 'quaint' customs of indigenous and often exotic peoples, exemplified by the case studies on the Eskimo, the San Blas Indians of Panama, and the Toraja in Indonesia.... *Cultural tourism* includes the 'picturesque' or "local colour", a vestige of a vanishing life style that lies within human memory with its 'old style' houses, homespun

<sup>17</sup> Lihat Yekti Maunati (*et al.*). *Tourism in Thailand: Its Challenges and Opportunities* (Jakarta: Research Center for Regional Resources-the Indonesian Institute of Sciences, 2004).

fabrics, horse or ox drawn carts and ploughs, and hand rather than machine made crafts.... *Historical tourism* is the Museum-Cathedral circuit that stresses the glories of the Past-i.e., Rome, Egypt, and the Inca.... *Environmental tourism* is often ancillary to ethnic tourism, attracting a tourist elite to remote areas such as Antarctica to experience a truly alien scene.... *Recreational tourism* is often sand, sea, and sex - promoted by beautiful colour pictures that make you want to be 'there'-on the ski slopes, the palm fringed beaches, the championship golf courses, or sunning in a deck chair, and attracts tourists who want to relax or commune with nature.<sup>18</sup>

Untuk mengembangkan industri pariwisata ini di Manado, maka pemerintah provinsi dan kota mempromosikan adanya kesan etnik tertentu sebagai sesuatu yang unik dalam bentuk paket wisata "*cultural packaging*". Promosi pariwisata budaya mendorong masyarakat mengembangkan dan mempertahankan tradisi yang dimilikinya. Juga dikembangkan pariwisata sejarah dan pariwisata lingkungan, karena Manado kaya akan kekayaan alam dan peninggalan sejarah. Pariwisata budaya dan lingkungan telah didasari pada kebudayaan tradisional dan keindahan alam dari berbagai kelompok etnik yang menghuni wilayah itu.

Untuk kasus Manado, keindahan alam Bunaken tetap merupakan taman laut yang memiliki keunikan tersendiri. Di kawasan itu terdapat dua pulau yaitu Pulau Manado Tua dan Pulau Siladan. Meskipun kawasan ini mempunyai daya ketertarikan karena kondisi alam yang dimilikinya, namun sebenarnya di kawasan ini memiliki latar belakang sejarah yang cukup tua. Misalnya saja di kawasan di Pulau Manado Tua terdapat peninggalan sejarah bangsa Portugis pertama. Di sana terdapat jangkar Portugis yang besar karena di sanalah mereka mendarat pertama kalinya, dan bukan di Pulau

---

<sup>18</sup> Valene Smith, "Introduction", dalam Valene L. Smith (ed.), *Hosts and Guests: The Anthropology of Tourism* (United States of America: University of Pennsylvania Press, 1977), hal. 1-2.

Bunaken. Pulau Bunaken yang memiliki ketinggian 750 meter di atas permukaan laut akan dikembangkan. Dari pulau inilah akan dapat menarik minat wisatawan untuk berkunjung ke kawasan itu, karena wisatawan dapat melihat ke bawah akan keindahan alam Kota Manado. Di sebelah timur Pulau Bunaken terdapat Pulau Siladen dengan hamparan pasir putih yang bersih yang dapat memikat kedatangan wisatawan.

Akhir-akhir ini beberapa ahli menggambarkan perkembangan industri pariwisata secara kuat berkaitan dengan aktifitas agama yang disebut dengan pariwisata ziarah (*religious tourism*). Obyek wisata yang dipromosikan adalah Waruga, Kubur Kanjeng Kedaton, Goa Jepang, kuburan Belanda, klenteng dan sebagainya. Biaya promosi pariwisata cukup besar mencakup 20% dari APBD.

Sebagaimana halnya dengan kebanyakan negara-negara di Asia Tenggara, pengembangan pariwisata di Indonesia khususnya di Manado juga mengembangkan kebijakan pariwisata lingkungan (*ecotourism*), yang menekankan pada keindahan alam, keunikan kebudayaan tradisional dan warisan nilai sejarah dan juga tidak mengensampingkan gemerlapnya kehidupan malam.

Di Indonesia, meskipun pariwisata ini sudah diperkenalkan sejak tahun 1920-an di Bali, namun baru pada tahun 1970-an dan 1980-an mengalami peningkatan yang berarti. Dewasa ini yang menjadi kecendrungan adalah pengembangan industri pariwisata yang berbasis lingkungan, sejarah dan pariwisata etnik dan budaya. Untuk mendukung industri ini, pemerintah Kota Manado telah mengeluarkan Peraturan Daerah untuk menjadi basis pengembangan kota wisata<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> yaitu (PERDA) Usaha Pariwisata yang di tangani Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Manado yaitu PERDA No. 09 Tahun 2001, tentang Retribusi Izin Usaha Rumah Makan; PERDA No. 10 Tahun 2001, tentang Retribusi Izin Usaha Hotel Melati; PERDA No. 11 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Restoran, dan PERDA No. 12 Tahun 2001 tentang Retribusi Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum. Surat Keputusan

Meskipun program pengembangan pariwisata dunia akan diwujudkan tahun 2010, tetapi kendala masih dihadapi. Persoalan sampah sebenarnya sudah mendapat perhatian tetapi hingga saat penelitian dilakukan, sampah itu masih terlihat di beberapa sudut kota. Ini tentu menjadi persoalan tersendiri dalam mewujudkan Manado yang diimpikan di masa depan. Kendala lain adalah masalah krisis ekonomi dan terorisme. Secara ekonomi, pariwisata itu memang persoalan yang problematik. Lapangan pekerjaan misalnya masih bersifat *part-time* dalam sektor itu. Kapitalis global sering mendominasi perusahaan pariwisata termasuk masalah jaringan hotel internasional yang menjadi tantangan tersendiri. Kegiatan mengadakan kerjasama dengan investor juga sudah dilakukan. Misalnya saja Gubernur Sulawesi Utara, Sinyo Harry Sarundayang yang dipilih secara langsung pada tahun 2005 sangat memberikan perhatian pada pengembangan Manado sebagai kota pariwisata dengan memberikan kemudahan perizinan dan tidak berbelit belit untuk kerjasama dengan investor pribumi dan asing.<sup>20</sup> Untuk itu Sarundayang telah mengintroduksi dua lembaga penting yang diprakarsainya yaitu *the Regional Cooperation and Investment Coordination Board* (BKPMKR) Provinsi Sulawesi Utara dan

---

Walikota Tentang Pemberian Izin Sementara Usaha Pariwisata yang ditangani Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kota Manado. Hal ini menyangkut Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Manado No. 144 Tahun 1996 tentang Penetapan Tarif Izin Usaha Kepariwisataan Khusus Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum. Kemudian tentang Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Manado No. 119 Tahun 1995 tentang Pemberian Izin Usaha Pariwisata/ Rumah Makan Sementara dann Penunjukan Pejabat yang menandatangani Izin Usaha Pariwisata/ Rumah Makan Sementara atas nama Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Manado.

<sup>20</sup> "North Sulawesi: The Land of Swaying Cocout Trees", dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006, hal. 17.

*Manado-Bitung Integrated Economic Development Zone (KAPET Manado-Bitung).*<sup>21</sup>

Upaya menciptakan iklim usaha terus dilakukan. Sekarang ini sudah ada investor Itali yang menanamkan investasinya dalam mengembangkan daerah wisata Pulau Siladan. Investor Itali ini mempunyai ketertarikan akan pasir putih yang dimiliki pulau itu sehingga wilayah ini pun dikembangkan dengan didirikannya beberapa bentuk *cottages*. Bangunan-bangunan ini sudah dioperasikan di wilayah yang masih terdapat penduduknya itu.

Sarana pendukung untuk pengembangan pariwisata seperti hotel, restoran dan biro perjalanan atau travel, telah banyak dibangun. Hotel pun bervariasi dari mulai Melati 1<sup>22</sup> sampai pada Bintang 4.<sup>23</sup>

Tabel 4.2:  
Hotel di Kota Manado

No.	Kelas Hotel	Jumlah Hotel	Jumlah Kamar
1	Melati 1	5	67
2	Melati 2	15	242
3	Melati 3	32	603
4	Bintang 1	3	92
5	Bintang 2	1	35
6	Bintang 3	3	218
7	Bintang 4	2	222
Total		61	1479

<sup>21</sup> Lihat: Sarundajang's revolve: One-stop service and aftercare service", dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006, hal. 17.

<sup>22</sup> Hotel melati ini diantaranya Ahlan, Biteya City, Celebes, Kawanua, Tountemboan, Mayo Jaya, New Happy Beach, Regina, Yuta, Rock Rand, Manado BERSEHATI, Jepindra, Tokambene dan Minahasa.

<sup>23</sup> Hotel Bintang 4 yaitu The Ritzy, Santika; hotel bintang 3 yaitu Sahid Kawanua, Sahid Manado, Gran Puri; hotel Bintang yaitu New Queen dan bintang 1 di antaranya Angkasa Raya Indah Plaz dan Kawanua.

Industri pariwisata di Manado dapat dikatakan telah mengalami perkembangan. Hal ini dapat dilihat bahwa pada tahun 2001, terdapat 67 buah hotel atau penginapan, 15 buah biro perjalanan, 223 restaurant dan rumah makan berbagai kelas.<sup>24</sup> Namun demikian industri pariwisata masih dipertimbangkan sebagai kesempatan dalam menciptakan lapangan kerja dan pertukaran nilai mata uang yang dapat memberikan dampak positif bagi kemajuan masyarakat. Oleh karena itu, pemahaman yang positif tentang industri pariwisata merupakan masalah yang krusial. Disadari bahwa memang ada banyak jenis pariwisata yang dapat dikembangkan tetapi karena keterbatasan dan masih barunya program ini dikembangkan sehingga menghadapi kendala tersendiri.

Sebagaimana diketahui bahwa sinergi dalam pengembangan dunia kepariwisataan tampaknya memang harus melibatkan peran berbagai pihak sebagai media untuk bertemu dengan berbagai latar belakang budaya termasuk wisatawan Barat, wisatawan domestik termasuk di dalamnya elit, pegawai pemerintah dan masyarakat. Dalam konteks ini tampaknya benar bahwa pariwisata memberikan sumbangan pada terwujudnya proses globalisasi (Friedman, 1994). Kemunculan dunia kepariwisataan tidak dapat dilepaskan dengan persoalan konsumsi global sebagaimana halnya dengan pasar-pasar lokal, pusat-pusat hiburan dan adanya pusat-pusat kerajinan yang mendukung sektor pariwisata itu.

Lokasi pasar-pasar kerajinan terletak tidak jauh dari Pasar 45. Pasar-pasar itu menyediakan barang-barang berupa kain, souvenir seperti ukiran kayu, keranjang, *cross-stitched fabrics* yang berasal dari pulau Sangir dan Talaud. Jumlah kunjungan wisatawan sejak tahun 1995 sebenarnya telah mengalami peningkatan seperti terlihat dalam table di bawah ini:

---

<sup>24</sup> Lihat: [http://id.wikipedia.org/wiki/Manado\\_3-3-2006](http://id.wikipedia.org/wiki/Manado_3-3-2006).

Tabel 4.3:  
Data Pengrajin *Handicraft* di Kota Manado

Tahun	Wisman	Pertumbuhan	Wisnu	Pertumbuhan
1999	22.062	6,31 %	477.702	10,32 %
2000	23.228	5,28 %	441.963	7,48 %
2001	25.295	8,89 %	442.531	0,12 %
2002	26.632	5,28 %	499.274	12,82 %
2003	25.277	1 %	514.252	3 %
2004 s/d Okt	24.773		529.678	

Industri pariwisata di Kota Manado umumnya berkembang. Memang sempat mengalami penurunan sebagai akibat dampak krisis ekonomi dan situasi politik nasional yang tidak stabil. Misalnya, pada tahun 1998, kunjungan wisatawan manca negara adalah 34.509 orang menjadi 11.538 orang pada tahun 2000. Pada tahun 2001 mengalami peningkatan lagi menjadi 12.301 orang. Untuk jumlah wisatawan domestik pada tahun 1998 adalah 432.993 orang, kemudian mengalami penurunan menjadi 279.014 orang pada tahun 2000 dan mengalami peningkatan lagi menjadi 291.037 pada tahun 2001. Kota Manado dapat dikatakan telah berhasil mengembangkan sektor pariwisatanya. Promosi terhadap asset budaya dan sejarah yang dimilikinya menjadi harapan akan terwujudnya visi pengembangan pariwisata Manado tahun 2010.

Seperti diketahui bahwa pada peringatan hari kelahiran Kota Manado yang dirayakan mulai 3 sampai 23 Juli tahun 2006 ini, pemerintah kota bersama masyarakat telah turut aktif melakukan kegiatan yang menunjang sektor pariwisata itu yang mengedepankan visi “Manado: Kota Pariwisata Dunia 2010”, yaitu menuju masyarakat yang aman, berdaya saing, sejahtera berkeadilan dan bermartabat. Sementara misinya adalah menciptakan lingkungan perkotaan yang menyenangkan dimana setiap rang dapat mewujudkan potensi dan impiannya. Meskipun demikian, tetap saja dalam tataran

politik lebih mengedepankan persoalan kepentingan masyarakat, keamanan dan ketertiban. Dalam hal ini visi itu telah tertuang dalam bentuk PERDA No 4 tahun 2005 yang ditetapkan 12 Desember 2005. Untuk menuju ke arah itu disusunlah *grand strategy* yaitu pertama: menerapkan sistem pemerintahan dan pelayanan publik, kedua: membangun infrastruktur perkotaan. Ketiga: mewujudkan tata kota yang berbasis pariwisata, dan keempat: menciptakan lingkungan perkotaan yang menyenangkan. Hal ini tampaknya tidak hanya menekankan perkembangan di perkotaan, tetapi juga perlu melihat pembangunan infrastruktur di wilayah pedesaan mengingat keadaannya masih sangat memprihatinkan. Dalam hal ini dapat dilihat kondisi jalan di Sulawesi Utara sebagai berikut:<sup>25</sup>

Tabel 4.4:  
Kondisi Jalan

Jalan	Panjang	Mantap	Tidak mantap	Agak kritis	Kritis
Nasional	1267,3 km	51,7 km	9,54 km	27, 16 km	11,5 km
Provinsi	740,5 km	35,57 km	18,84 km	38,55 km	7,04 km

Sumber: Manado Post, Senin 24 Juli 2006

Berkaitan dengan konsep yang disebutkan di atas tampaknya sudah baik, namun sampai saat ini sudah dikoordinasikan sampai ke unit-unit pemerintahan sampai ke dinas-dinas yang terkait seperti dinas pendidikan, ketenagakerjaan dan yang lainnya. Akan tetapi peran masyarakat tampaknya masih tampak minimal.

Misalnya Dinas Pendidikan di tingkat Kota Manado mengimplementasikan visi yang dikedepankan walikota dengan didasari atas potensi di tingkat pendidikan dengan tidak mengabaikan visi yang dikembangkan Departemen Pendidikan Nasional di pusat. Selanjutnya diupayakan mensinergikan dengan potensi di tingkat

---

<sup>25</sup> “64 Persen Jalan Provinsi Rusak: Tertuang dalam APBD Sulut”, dalam *Manado Post*, Senin 24 Juli 2006), hal. 3.

lokal. Salah satu sasarannya adalah menyiapkan sumber daya manusia yang dihasilkan untuk mampu bersaing di tingkat nasional dan internasional. Selain itu, pemahaman akan pengembangan diri sangat diperlukan terutama yang berkaitan dengan masalah pendidikan tentang kewirausahaan yang diharapkan mampu menunjang dunia kepariwisataan di Kota Manado. Di samping itu, ada juga aspek-aspek budaya Sangir Talaud, yang akhir-akhir ini sudah merupakan representasi dari kebudayaan Manado.

Namun demikian, sebagaimana yang terjadi di daerah-daerah lain di Indonesia, karena dampak globalisasi itu, dikhawatirkan akan melemahkan pengembangan bahasa lokal-bahasa lokal yang ada di wilayah Manado. Terhadap masalah penguatan muatan lokal dalam bidang bahasa juga dirasakan sulit. Penyebabnya adalah di satu kampung bisa jadi ada dua bahasa lokal. Hal ini tentu sangat menyulitkan dalam penyediaan guru dan masalah bahasa lokal mana yang akan diajarkan kepada murid mereka. Namun demikian, ada kesempatan yang baik karena tanpa dipaksakan di suatu kampung tetap merapkan penggunaan bahasa lokal mereka dengan tanpa instruksi dari pemerintah. Hal ini tentu faktor budaya yang sudah membentuk kondisi itu. Selain itu, dalam muatan lokal dalam hal budaya misalnya dirasakan juga kesulitan. Beberapa kalangan elit menilai bahwa tidak jelas, kebudayaan mana yang dimaksud dengan kebudayaan Manado. Kebudayaan Manado adalah suatu kebudayaan yang diciptakan dari berbagai pengaruh dari luar melalui proses waktu yang cukup panjang. Misalnya saja pada budaya Maengket yaitu berupa kesatuan musik yang menggunakan bahan dari bambu, diikuti juga dengan musik dari bahan kerang laut, dan adanya alat musik klerinet yang dipadu secara unik.

Menginjak tahun 2006 dan 2007 sudah diupayakan untuk mensosialisasikan program-program yang telah direncanakan pada tahun 2005. Selanjutnya antara tahun 2007 dan 2008 diharapkan sudah sampai pada tahapan implementasi, sehingga menjelang 2010 diharapkan sudah mampu menghadapi tantangan sebagai upaya perwujudan kota wisata dunia. Dalam hal ini misalnya bagaimana

masyarakat diharapkan mampu menangkap berbagai kesempatan atau peluang kerja sehingga persoalan ini tidak didominasi oleh orang luar dan masyarakat lokal hanya sebagai “penonton”. Hal ini dapat dimengerti karena kekhawatiran akan sumber daya manusia yang dianggap belum memenuhi persyaratan akan kualitas tenaga yang diperlukan. Di samping itu, arus urbanisasi yang semakin meningkat yang akan merebut peluang kerja di wilayah Kota Manado.

Potensi unggulan yang dikedepankan sesuai dengan konsep pariwisata lingkungan adalah pariwisata bahari (*maritime tourism*). Seperti dengan pengembangan Taman Nasional Laut Bunaken sebagai salah satu dari sejumlah kawasan konservasi alam yang sudah terkenal tidak hanya di tingkat lokal tetapi juga internasional. Taman yang berada di sekitar Teluk Manado memiliki kedalaman dua sampai lima meter dan di pesisir pantai sampai 2000 meter pada garis batas pertemuan pesisir dasar lereng benua. Posisi kedalaman ini menjadi penghalang, sehingga kerusakan Taman Nasional Bunaken relatif dapat dihindari. Taman Nasional Bunaken ini memiliki kekayaan berupa tersedianya berbagai jenis ikan dan terumbu karang yang luas dan indah sehingga sering dijadikan tempat olah raga laut dan penyelaman oleh wisatawan mancanegara. Taman ini juga dianggap sebagai salah satu taman laut terindah di dunia. Realisasi dari program ini terlihat dengan adanya perlengkapan penunjang pariwisata seperti pembangunan lokasi balapan kuda yang terletak di *Ranomuut Race Track* untuk balapan kuda bendi dan kereta yang ditarik dengan kerbau. Kota Manado juga memiliki lapangan golf di Kayuwatu yang dikelilingi pohon kelapa.

Selain itu, juga dikembangkan pariwisata budaya dan sejarah. Misalnya saja di Malalayang terdapat batu tua. Oleh masyarakat dan para tokoh adat yang memilikinya itu batu itu diserahkan kepada pemerintah kota. Selain itu, terdapat juga berbagai peninggalan gua-gua di masa lalu. Pengembangan tempat-tempat itu sebenarnya sebagai asset budaya yang dapat dikembangkan untuk menarik jumlah kunjungan wisatawan. Masalah ini berkaitan dengan visi

pengembangan Kota Manado di mana masyarakat belum termotivasi untuk mengembangkan ke arah itu.

Berbagai prosedur telah disebarkan dengan berbagai slogan yang mempromosikan budaya wisata di Manado. Misalnya dengan: “*Discover North Sulawesi: Land of Smiling People*”, “*Manado: the Homeland of Elegant Sunsets*”, “*Dive into the Living Colours of Bunaken*”, “*Start your Manado Diving Adventure Today*”, “Manado EXPO: Pekan Raya Manado 2006”, “*North Sulawesi: Adventures Beyond Dreams*”, dan “*Bunaken’s Best Day Out: Adventure into Unforgettable Bunaken*”. Manado EXPO dicatat telah menghasilkan transaksi sebanyak 1,5 Miliar sebagai akibat sinergi yang baik antara pemerintah daerah, media, dan masyarakat.<sup>26</sup> Hal ini tidak terlepas dari upaya peningkatan ekonomi daerah dan dalam rangka menyambut Kota Manado: kota dilihat dari kalimat-kalimat yang dituangkan dalam brosur, maka tampak bagaimana pelaku pariwisata mengedepankan pariwisata laut yang menjadi primadona untuk dikembangkan di kawasan Manado. Dengan demikian pelayanan pariwisata yang ditawarkan adalah *hotel reservation, diving packages, land excursion ke Gunung Mahawu, Tangkoko Nature Reserve, Highland Tours, Whitewater Rafting, Horseback Riding*. Selain itu juga kontak dengan program Tanah Toraja dan stop over Kinabalu.

Sebagaimana dengan kehidupan di kota-kota lainnya, Manado tampaknya telah mengalami perkembangan pembangunan yang menonjol. Bangunan pusat perbelanjaan banyak yang dibangun sepanjang jalur utara dan selatan dengan pusatnya di Sam Ratulangi dan Boulevard. Termasuk di antaranya adanya restaurant, hotel, agen penerbangan yang berkaitan dengan pengembangan industri pariwisata. Tambahan semakin banyaknya mal-mal dan restaurant yang dibangun sepanjang pantai dengan dilengkapi pemandangan yang indah di saat terbenamnya matahari. Pada akhir pekan misalnya dapat dilihat betapa banyaknya muda-mudi yang berada di teras-teras

---

<sup>26</sup> Lihat: “Manado Expo Raup 1.5 Miliar”, dalam *Manado Post*, 24 Juli 2006, hal. 17 dan 31.

di sepanjang pantai sambil menghabiskan malam minggu mereka. Tetapi ada akibatnya adalah muncul masalah kebersihan di lingkungan pantai, sebagaimana yang terjadi di pantai Calaca.<sup>27</sup>

Banyak kegiatan dilakukan antara lain adanya perlombaan Barongsai, fotografi di bawah laut, pameran EXPO 2006, festival tari, pemilihan “Nyong dan Noni”, dan perlombaan makanan khas daerah. Kegiatan dilakukan dalam rangka hari ulang tahun Kota Manado ke-383 dan Festival Pante Manado. Hal ini merupakan kesuksesan karena banyak kalangan pelaku seni dari daerah lain terlibat dalam EXPO yang dilaksanakan di kawasan Boulevard di Kota Manado itu. Misalnya dapat dilihat pengrajin batu permata, kerajinan emas, kerajinan industri pakaian seperti batik dan tenun, makanan rakyat dan kerajinan laut. Juga berbagai tarian dari berbagai daerah lain juga dipentaskan seperti tarian dari Minahasa, Gorontalo, Bolaang Mangondow, Sangir-Talaud dan wilayah lainnya. Termasuk didalamnya pentas seni yang menarik perhatian masyarakat dan pengunjung yang datang.

Namun demikian, masih dirasakan adanya kendala-kendala dalam merealisasikan program pemerintah ini di tingkat masyarakat. Misalnya seperti masalah keikutsertaan dalam menciptakan budaya bersih, persoalan pedagang kaki lima (PKL) dalam hal ini persoalan relokasi yang dilakukan secara bertahap mulai tahun 1999. Dalam hal ini mereka juga akhirnya akan dipindahkan ke tepian pantai, karena pemerintah menganggap tempat yang sekarang ditempati itu cukup strategis. Hal yang sama juga terjadi dalam kasus relokasi nelayan beberapa waktu lalu. Sebenarnya waktu itu, masyarakat tidak dapat menerima karena sejak lebih dulu berada di wilayah kampung Pondol yang sekarang dibangun Boulevard itu. Alasannya karena mereka lebih dahulu menetap di wilayah itu, sehingga tidak jarang sampai sekarang mereka masih memanfaatkan beberapa tempat di sekitar itu untuk menambatkan perahu-perahu mereka. Selain itu,

---

<sup>27</sup> “Pemkot Manado Tertibkan Pedagang di Pantai Calaca”, dalam *Komentar*, 22 Juli 2006, hal. 5.

masyarakat setempat yang kebanyakan dari etnis Gorontalo dan beragama Islam ini memang yang sejak awal berdagang sebagai PKL di tempat itu. Namun, pemerintah merencanakan akan memindahkan mereka ke tempat yang baru itu, justru dianggapnya dapat mematikan pekerjaan mereka secara pelan-pelan. Alasannya adalah siapakah yang akan berberlanja ke tepian pantai pada siang hari yang panas terik? Tambahan pula dengan dibangunnya Boulevard telah memunculkan persoalan baru berupa kecemburuan sekelompok masyarakat dengan masyarakat lainnya yang tersisihkan.

Selain itu, reklamasi pantai sesuai dengan program yang lama tetap dilanjutkan sedangkan reklamasi yang baru harus menunggu izin pengoperasiannya. Akan tetapi, meskipun kendalanya seperti itu, tetapi masyarakat mulai sadar akan arti kebersihan yang di beberapa lokasi di perkotaan sudah semakin tampak. Dalam hal ini juga tidak terlepas dari sinergi yang dikembangkan antara masyarakat, NGO dan aparat pemerintah kota. Kantor dinas pariwisata Manado yang bekerja sama dengan Hotel Ritzy dalam melatih para seniman dan memfasilitasi pementasannya dirasakan oleh masyarakat sangat bermanfaat. Selain itu, dibuka pula jaringan kerjasama yang lebih luas. Dalam hal pengembangan dunia pariwisata dilakukan dengan menjalin kerjasama dengan negara-negara Asia Pasifik. Dalam hal ini ada program yang disebut “*city-city*” yaitu berupa kerjasama antar kota, antara sektor perdagangan, dan pelaku pariwisata misalnya antara Sulawesi Utara dan Filipina atau Davao. Sejak pertengahan tahun 2005 juga diprogramkan kegiatan yang berkaitan dengan dunia wisata yaitu “*clean and green city*” berkaitan penciptaan lingkungan yang bersih dan asri dengan hijaunya wajah kota yang sangat diharapkan menarik kunjungan wisatawan. Program yang lainnya misalnya “Jumpa berlian”, yang artinya “Jumat Pagi Bersih Lingkungan Anda”. Konsep yang diprogramkan Walikota Manado ini telah diimplementasikan setiap hari Jumat pagi antara jam 06.00 pagi sampai jam 07.00 dengan tidak mengganggu jam kerja.

#### 4.4. Relasi Masyarakat dengan Pemerintah dalam Pembangunan Kontemporer

Sebagaimana diketahui bahwa wacana dan praktek yang dikembangkan pada masa Orde Baru adalah mengejar pertumbuhan ekonomi nasional. Dalam konteks pembangunan ekonomi ini, Manado diupayakan harus memiliki bangunan infrastruktur yang dapat menopang pembangunan ekonomi masyarakat. Upaya ini dilakukan sejak tahun 1969. Terlebih-lebih Manado telah dikembangkan menjadi ibu kota provinsi. Sebagaimana dicatat oleh Rombon (2004: 20), memang telah dibuat Rencana Induk pembangunan, tetapi hal itu mengalami hambatan akibat penyelewengan. Selanjutnya ia menuturkan bahwa telah terjadi “teka-teki yang senantiasa terjadi melingkupi pemerintah dan masyarakatnya dalam mereka menatap perjalanan kotanya setelah tahun 1970”.

Perkembangan saat ini menunjukkan bahwa telah terjadi pergeseran perspektif dalam melihat arah pembangunan masyarakat yang bergeser dari paradigma *top down* ke *bottom up policy* dengan memanfaatkan daya tarik pantai. Dalam paradigma ini, sejatinya keterbukaan akan partisipasi masyarakat perlu diperluas secara lebih substantif. Pengembangan wilayah juga perlu betul-betul melihat potensi lokal. Memang telah terjadi perubahan cara hidup masyarakat yang berbasis kehidupan nelayan dan pertanian ke jasa sebagaimana kecenderungan masyarakat kota. Tetapi pengembangan wilayah yang berbasis potensi lokal dan partisipasi luas masyarakat perlu menjadi kepedulian semua pihak di Manado.

Menurut Supit, dalam mengisi pandangan hidup masyarakat ini hendaknya konsep yang diperkenalkan oleh Ratulangi tidak ditinggalkan agar dapat membangkitkan semangat Minahasa dalam proses transisi masyarakat ke arah modernisasi. Dalam wacana otonomi daerah misalnya meskipun bayang-bayang bentukan negara federal sering dimunculkan, tetapi terdapat pula keinginan untuk memekarkan wilayah dengan tidak membangkitkan kembali ide

federalisme, tetapi justru lebih memperbanyak jumlah provinsi-provinsi yang ada selama ini.<sup>28</sup> Namun demikian terdapat kelemahan-kelemahan dari pandangan ini misalnya masalah sumberdaya manusia dan sisi pembiayaan sebuah provinsi atau kabupaten baru. Akan tetapi yang perlu digaris-bawahi adalah kemajemukan seperti semboyan Bhineka Tunggal Ika, karena di sanalah tercatat arti penting negara kesatuan.

Kritik-kritik publik pada pemerintah mengingatkan bahwa dalam pembangunan selama ini masih terdapat kesalahan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan baik di Bunaken sendiri maupun berkaitan dengan masalah reklamasi pantai yang sekarang dijadikan mal. Menyangkut Bunaken, seperti diketahui bahwa *Bunaken National Marine Park* didirikan pada tahun 1991 dan Bunaken ini merupakan taman laut pertama di Indonesia. Di wilayah ini terdapat lebih dari 2.500 spesies ikan dan 70 (*genera*) jenis karang yang ditemukan di perairan *Bunaken National Marine Park*. Terdapat ketertarikan tersendiri terutama dengan hadirnya para fotografer di bawah laut dari berbagai penyelam dari mancanegara.<sup>29</sup>

Apabila dilihat dari dinamika historisnya dapat dikatakan bahwa Produk Domestik Bruto (PDRB) Kota Manado pada tahun 2000 adalah Rp. 2,14 trilyun. Nilai ini menunjukkan bahwa pendapatan kota mengalami peningkatan dari angka tahun 1994 yang hanya Rp.703.87 Milyar. Sementara itu, angka pertumbuhan dicapai sekitar 6,11% per tahun. Selanjutnya, antara awal 1996-akhir 1996 terjadi angka kenaikan pertumbuhan yaitu di atas 10% yang kemudian menurun menjadi 2,29 % pada tahun 1997 dan 0,32% pada tahun 1998. Tahun 1999 terjadi kenaikan menjadi 1,60% dan pada tahun 2000 mencapai 5,62%<sup>30</sup> Dalam kaitannya dengan relasi sinergi antar pemerintah, tampaknya kurang berjalan karena tidak adanya

---

<sup>28</sup> Hasil wawancara dengan Bert Adriaan Supit, pemimpin LSM, "Suara Nurani", Manado pada tanggal 11 Mei 2006.

<sup>29</sup> Lihat: *Dive Resort Bunaken Island North Sulawesi*.

<sup>30</sup> Lihat: [http://id.wikipedia.org/wiki/Manado\\_3-3-2006](http://id.wikipedia.org/wiki/Manado_3-3-2006).

hubungan yang mengarah pada *win-win situation* khususnya antara pemerintah provinsi dan kota. Lebih konkrit lagi adalah masalah kewenangan dan revenue yang diperoleh dari taman nasional ini. Menurut unsur dari Bapeko, revenue dari taman nasional ini jauh lebih banyak (90%) mengalir ke kas pendapatan provinsi, padahal pada sisi lain, pemerintah kota dibebani oleh kewajiban perbaikan-perbaikan infrastruktur di kecamatan Bunaken yang memang menjadi bagian dari wilayah Kota Manado.

Prinsip UU 22 yang kemudian direvisi menjadi UU 32/2004, adalah desentralisasi agar unit terbawah membuat peraturan dengan kondisi wilayah masing-masing. Otonomi kota/kabupaten yang relatif besar pada UU 22 kemudian ditarik kembali dan diberikan kepada provinsi. Kewenangan yang lebih besar diberikan kepada provinsi inilah yang tampaknya mengganjal pengelolaan Bunaken ini.

Rendahnya sinergi juga terjadi karena partisipasi masyarakat sipil pengembangan wilayah dan masyarakat kurang efektif. Hal ini dikarenakan kemampuan masyarakat sipil masih rendah. Misalnya, masyarakat umumnya kurang mampu membaca rancangan terutama dengan kebijakan yang berkaitan dengan APBD. Padakah proses penetapan dan pelaksanaan anggaran ini sangat memerlukan kontrol masyarakat. Efektifitas partisipasi dengan demikian, masih belum berjalan, karena seringkali mereka tidak mengerti persoalan. Tambah pula prosedur kontrol dan pengambilan keputusan banyak yang tidak terlibat secara substansial dan hanya mendengar. Kecenderungan umum adalah bahwa mereka mendengar tetapi kurang mengakomodasinya apalagi mengimplementasikannya. Hal ini seringkali menyangkut masalah alokasi dana APBD yang berkisar 36 Milyar.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Manado memang masih rendah yaitu sekitar 16 Milyar,<sup>31</sup> dan itupun sebagian besar terserap

---

<sup>31</sup> Wawancara dengan Ketua Kadin Kota Manado, Roy Maramis pada tanggal 12 Mei 2006.

oleh anggaran-anggaran Dewan. Hal ini berarti terserap bukan pada sektor pembangunan khususnya pemberdayaan tetapi terjebak pada masalah rutinitas seperti penyelenggaraan musyawarah, kongres, muktamar, baik yang dilakukan partai politik, lembaga swadaya masyarakat, maupun organisasi massa.

Pembangunan atau pengembangan masyarakat merupakan proses panjang dan menjadi tujuan dari pembangunan di berbagai daerah. Sulawesi Utara juga merupakan salah satu daerah yang sedang giat-giatnya berusaha untuk pengembangan wilayah dan masyarakatnya. Banyak aspek yang perlu dikembangkan dan ini terkait dengan kondisi dan potensi wilayah di mana masyarakat dan pemerintah melakukan berbagai perbaikan dan pengembangannya.

Untuk mencapai situasi yang diharapkan yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakatnya, terdapat 6 (enam) Prioritas Pembangunan Sulawesi Utara (PPSU), pada era gubernur lama, Drs. A.J. Sondakh, yaitu:

- (1) Supermasi hukum dan pemerintahan
- (2) Pendidikan yang bermutu
- (3) Teknologi dan lingkungan hidup
- (4) Perikanan dan kelautan
- (5) Agroindustri
- (6) Pariwisata

Sedangkan pada era gubernur baru, Drs. Harry Sarundayang, prioritas itu berkurang menjadi lima, yaitu:

- (1) Supermasi hukum
- (2) Pendidikan bermutu
- (3) Perikanan dan kelautan
- (4) Agroindustri
- (5) Perdagangan internasional

Terlihat bahwa dalam pemerintahan baru, sektor pariwisata tidak secara definitif menjadi salah satu prioritas pembangunan. Tetapi tampaknya hal ini merupakan perbedaan dalam cara pandang. Dapat dimengerti bahwa sebetulnya sektor-sektor itu terkait satu

sama lain dan keberhasilan dalam satu sektor akan berdampak positif pada sektor lainnya. Pendidikan bermutu, misalnya, akan memberikan dampak positif pada pengembangan pariwisata karena sektor ini didukung oleh para profesional dalam berbagai liniya karena merupakan hasil dari proses pendidikan yang bermutu itu. Sektor pariwisata tetap menjadi sektor yang diperhatikan bahkan diharapkan menjadi salah satu sektor yang dapat menyumbangkan bagi penghasilan daerah yang selanjutnya berkontribusi pada pembangunan wilayah dan masyarakatnya.

Walaupun demikian, pemerintah baru ini tampaknya tidak ingin terpaku dengan potensi dalam sektor pariwisata yang sudah relatif terkenal dalam lingkup nasional maupun internasional, khususnya jika disebut Taman Nasional Bunaken. Pemerintah baru tampaknya berupaya menemukan bentuk-bentuk baru dari sektor-sektor lain yang diperhitungkan dapat menjadi tumpuan sumber ekonomi daerah. Misalnya, pemerintahan daerah provinsi di bawah Sarundayang ini telah melangkah lebih jauh merealisasikan prioritas pembangunan dalam sektor agroindustri. Salah-satu yang telah dilakukan adalah *crash program* agroindustri jagung. *Crash program* ini menunjukkan kebijakan gubernur yang menginginkan palawija jagung sebagai salah satu sisi pengembangan agroindustri. Ini rupayanya mencontoh kebijakan Gubernur Gorontalo yang dianggap berhasil itu. Namun tampaknya kebijakan ini belum berhasil sebagaimana terjadi di Gororalo. Beberapa informan mengemukakan bahwa kebijakan ini kurang didukung oleh kebijakan penyiapan pasar yang sinergis, sehingga yang terjadi harga jual jagung itu ketika masa panen tiba, tidak sebagaimana diharapkan oleh para petani. Program ini jelas memerlukan perencanaan yang matang dari mulai hulu sampai hilir terutama mengenai cara memasarkan hasil panennya, yang ketika penelitian ini dilakukan, panen rayanya sudah tiba. Di sini sinergi belum terjadi antara instansi yang menangani bagian hulu (pertanian) dengan hilir (perdagangan). Sinergi yang diperlukan di sini dapat dibaca tidak hanya dalam lingkup suatu pemerintahan yaitu bagaimana berbagai instansi dalam lingkup pemerintahan ini dapat

melakukan koordinasi dan keterpaduan langkah. Lebih jauh dari itu, sinergi perlu dilakukan dengan masyarakat. Bahkan keterlibatan masyarakat (*civic engagement*), dalam prakteknya dapat mendorong instansi pemerintah untuk melakukan sinergi atau relasi kerjasama yang lebih baik.

Kurangnya sinergi dalam relasi pemerintah dan masyarakat sipil dapat disebabkan oleh dua sisi. Pada satu sisi, bisa jadi ini disebabkan oleh kurangnya keterbukaan pemerintah, dan pada sisi lain, dapat disebabkan oleh rendahnya partisipasi masyarakat. Lemahnya sinergi dapat juga disebabkan karena ada kepentingan memelihara *status-quo*. Yang terakhir ini tidak hanya mengacu pada sikap dan perilaku aparat tetapi juga sisi masyarakat. Dunia bisnis tidak merupakan pengecualian bahkan sering kali ada upaya kelompok ini untuk memelihara *status-quo* yang cenderung lebih menonjol. Kelompok ini merasa bahwa perubahan--prakondisi untuk terjadinya sinergi--justru akan menyebabkan kepentingan mereka terancam. Sinergi mengalami resisten, tidak tumbuh dan berkembang karena kepentingan kelompok menjadi pertimbangan utama dalam menyikapi atau melakukan program-program tertentu. Di sinilah terletak posisi strategis dari keberadaan stok modal sosial dan implementasi *good governance*.

Fenomena Co-Produksi dan Sinergi Masyarakat Sipil dan Pemerintah (selanjutnya disebut sinergi) di Sulawesi Utara, khususnya di Manado menarik untuk diteliti. Gambaran selintas dalam konteks Sulawesi Utara di atas dapat dijadikan signal bahwa upaya-upaya memang telah dilakukan oleh pemerintah baru, tetapi hasilnya belum sebagaimana diharapkan. Sinergi selain memerlukan tekad untuk mengimplementasikan *good governance*, juga memerlukan transformasi sosial budaya aparat maupun masyarakat. Dalam kaitan ini, derajat atau tingkat sinergi tidak terpisahkan dari perkembangan historis daerah tersebut. Penelusuran sejarah daerah ini seperti diulas pada Bab 3, menunjukkan bahwa terjadi fluktuasi atau naik turunnya derajat sinergi. Pada jaman penjajahan, khususnya pada masa pendudukan Jepang, sinergi masyarakat dan pemerintah dapat

dikatakan berada pada titik terendah. Derajat sinergi itu mengalami peningkatan seiring dengan diberikannya otonomi seperti terjadi pada pada Republik Indonesia Serikat yang singkat itu. Luasnya otonomi pada saat itu, telah mengakibatkan masyarakat memiliki kemauan dan kemampuan untuk berpartisipasi aktif dalam kehidupan kenegaraan. Tetapi ketika sentralisasi terjadi begitu kuat seperti yang berjalan pada masa Order Baru, derajat sinergi itu mengalami penurunan kembali. Hal ini dapat dimengerti karena tampaknya pemerintah pada saat itu melakukan politik eksklusionis yang mencoba membatasi partisipasi masyarakat terutama dalam arena kehidupan politik kenegaraan dan hal ini berdampak pada situasi peminggiran peran serta masyarakat bahkan dalam sampai pada situasi apatis. Karena dikungkung oleh keadaan, maka ekspresi-ekspresi masyarakat menjadi dianggap anomali. Pemberontakan permesta yang dapat dikatakan merupakan protes besar pada kuatnya sentralisasi dan politik eksklusionis itu, merupakan salah satu gejala anomali itu. Masyarakat menjadi takut atau tidak terdorong untuk melakukan kritik terbuka melalui ikatan sosial, karena pengorganisasian juga cenderung bersifat feodalistik atau klientalistik.

Keterbukaan pemerintah pada peran serta masyarakat memang menjadi faktor penting yang menentukan derajat sinergi. Keterbukaan ini juga berkait erat dengan loci kekuasaan. Semakin jauh kekuasaan dari masyarakat (sentralistik), maka keterbukaan semakin kecil dan sebaliknya. Dalam kaitan ini, seorang tokoh senior yang kritis di Sulawesi Utara sampai pada kesimpulan bahwa federalisme, di mana otonomi menemukan bentuk dalam arti yang sebenarnya, merupakan *conditio sine qua non* sinergi masyarakat dengan pemerintah, yang pada gilirannya akan mempercepat tingkat kesejahteraan sebagaimana diharapkan semua pihak<sup>32</sup>. Tokoh ini tentu

---

<sup>32</sup> Secara yakin dan bersemangat korelasi positif federalisme dengan partisipasi dan kesejahteraan masyarakat ini disampaikan oleh dr. A. Bert Supit. Ia mengkritik terhadap sikap beberapa pihak yang menyebut Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai harga mati. Bentuk Negara

tidak mengharapkan daerah-daerah di Indonesia menjadi terlepas dari Republik Indonesia, sebagaimana lepasnya Singapore dari Malaysia betapun akhirnya kedua negara ini sama-sama lebih makmur dari Indonesia, tetapi lebih berharap adanya otonomi itu secara substansial dilaksanakan. Hal ini karena dalam pandangan tokoh ini, bentuk negara, sangat menentukan derajat sinergi, di mana sinergi lebih dapat terjadi pada bentuk negara federal dibandingkan negara kesatuan, dengan alasan bahwa otonomi lebih terjamin pelaksanaannya dalam bentuk negara yang disebut pertama. Persatuan dalam arti yang sebenarnya juga dapat dicapai jika otonomi luas diberikan kepada daerah. Dalam konteks inilah, tokoh kritis ini mengusung Negara Persatuan Republik Indonesia (NPRI), bukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Ini tentu menjadi wacana penting tidak hanya di Sulawesi Utara tetapi juga dalam tingkat nasional yaitu mengenai sejauhmana korelasi itu terjadi antara tingkat pencapaian kesejahteraan dengan bentuk negara. Salah satu tokoh lain yang berkomentar dengan pendapat dr. Supit di atas adalah Ishak Pulukadang, seorang akademisi dari Universitas Sam Ratulangi. Dalam pandangannya, bentuk negara tidak persis memiliki korelasi positif dengan tingkat kesejahteraan warganya. Dalam catatannya, ada negara kesatuan yang relatif berhasil dalam pembangunan, tetapi juga terdapat negara federal yang kurang berhasil. Sebagai wacana, apa yang disampaikan dr. Supir merupakan hal yang wajar, tetapi kita harus menghormati proses politik yang sudah terjadi yaitu menentukan otonomi daerah sebagai pesan reformasi yang harus diimplementasikan oleh seluruh unsur di Republik ini. Selain itu juga ada persoalan, contoh bentuk federal negara mana yang akan dijadikan rujukan bagi Indonesia. Kenyataan juga menunjukkan bahwa bentuk Republik yang dianggap bentuk terbaik sebuah negara, tidak secara otomatis lebih berhasil dari bentuk kerajaan misalnya.

---

menurutnya dapat dirubah sesuai dengan aspirasi dan perkembangan jaman. Bentuk Negara hanya semacam alat untuk mencapai tujuan besar yaitu meningkatkan kemakmuran anak negeri, tidak pada golongan atau kelompok tertentu saja sebagaimana terjadi sekarang ini.

Percepatan pembangunan dan percepatan tingkat kesejahteraan yang dicapai Malaysia yang berbentuk kerajaan, dibanding Indonesia yang berbentuk republik, dapat menjadi bukti bahwa korelasi positif bentuk negara dengan tingkat kesejahteraan merupakan sesuatu yang masih perlu diuji tingkat pengaruhnya.

Dalam pandangan lain seperti diungkap Pulukadang, pelibatan masyarakat sipil, sudah mulai terjadi. Sesuai dengan lingkup yang ia geluti dalam dunia pendidikan, ia melihat pelibatan itu sudah terjadi dalam kasus pemberian beasiswa. Akan tetapi dalam dunia publik, pelibatan ini masih bersifat terbatas dan belum maksimal. Belum maksimalnya pelibatan itu karena masih adanya berbagai kendala baik struktural maupun kultural. Secara struktural, ia melihat bahwa UU 32 telah menarik kembali beberapa kewenangan pemerintah khususnya dalam level kota/kabupaten yang sedianya dapat disinergikan dengan masyarakatnya. Bahkan ia melihatnya ada kewenangan provinsi yang tidak dapat berjalan sesuai harapan karena tampaknya ada kepentingan pusat yang secara perundang-undangan berlindung dalam lingkup tugas Pembinaan dan Pengawasan.

Selain bentuk negara yang dianggap memiliki pengaruh, sifat kekuasaan tampaknya juga memberi warna pada tingkat sinergi. Oleh karena itu, fenomena politik lokal menarik untuk dilihat keterkaitannya. Hal itu karena di kedua wilayah yang tingkatnya berbeda ini, yaitu level provinsi dan kota sudah terjadi pergantian kepemimpinan pada pertengahan tahun 2005. Gubernur Sulawesi Utara telah berubah dari A.J. Sondakh yang dianggap sebagian masyarakat merupakan representasi politik lama kepada Harry Sarundayang yang dianggap representasi politik baru yang relatif reformis. Begitu juga dalam level Kota Manado, walikotanya telah berganti dari Wempie Frederick<sup>33</sup> kepada Jimmy Rimba Rogi. Konteks politik di antara

---

<sup>33</sup> Wempie sebetulnya kader Golkar, namun setelah ia kalah dalam Pilkada oleh kader Golkar yang lain, Jimmy, yang sekarang berhasil menjabat walikota dan ia pernah menjabat sebagai ketua DPD Golkar ini, Wempie kemudian pindah ke PDIP.

dua level pemerintahan ini relatif sama dalam arti bahwa partai Golkar merupakan pemenang pemilihan umum (pemilu) 2004 dengan raihan kursi yang cukup signifikan. Golkar menjadi pemegang dan memperoleh kursi sebanyak 17 dari keseluruhan 100 kursi di DPRD Provinsi dan 9 kursi di Dewan Kota dari keseluruhan 40 kursi, menang tipis dari PDIP yang meraih 8 kursi.

Sementara itu, gubernur terpilih bukan merupakan figur yang diusung oleh partai Golkar, sang pemenang pemilu itu, tetapi dicalonkan dan didukung oleh partai *runner up* pemilu yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), yang hanya mendapat 10 kursi pada pemilu 2004. Jadi ada ketidak-sejajaran antara hasil pemilu dengan hasil Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) pada tingkat provinsi, suatu fenomena yang juga terjadi dalam tingkat nasional. Di tingkat nasional, sebagaimana diketahui, Golkar adalah pemenang pemilu tersebut dengan 129 kursi di DPR, tetapi yang memenangkan pemilihan presiden (pilpres) berasal dari partai yang justru bukan pemenang pemilu yaitu Partai Demokrat yang hanya memperoleh 57 kursi. Bahkan partai ini urutannya masih di bawah pendukung calon-calon presiden lain seperti Megawati-Muzadi dari PDIP (199 kursi) dan Hamzah Haz-Agum Gumelar dari PPP (58 kursi). Dalam konteks ini, ketidak-sejajaran ini tentu ada pengaruhnya setidaknya dalam kinerja pemerintahan, khususnya pada level provinsi Sulawesi Utara tersebut.

Sementara itu, pada level kota, fenomena ketidak-sejajaran kemenangan itu tidak terjadi. Pada pemilu 2004, partai Golkar adalah pemenang pemilihan umum 2004 dan pada pilkada pertengahan 2005 itu, partai ini juga memenangkannya. Kedua fenomena yang berbeda ini memiliki implikasi yang mungkin saja berbeda, tetapi tidak berarti bahwa kesejajaran kemenangan itu selalu berimplikasi positif untuk perkembangan demokrasi atau pada efektifitas pembangunan, sebagaimana juga perlu dikatakan bahwa ketidak-sejajaran kemenangan itu tidak selalu memiliki implikasi negatif.

Untuk kasus walikota misalnya, di mana terdapat kesejajaran kemenangan itu, tentu memiliki implikasi tertentu yang bisa jadi positif maupun negatif. Diharapkan bahwa dengan posisi seperti itu, efektifitas pemerintahannya dapat lebih terwujud setidaknya dalam konteks relasi eksekutif dan legislatif. ‘Hambatan-hambatan’ dari pihak legislatif relatif dapat diatasi karena partai Golkar yang menjadi pemenang pemilu 2004 adalah partai pemerintah dalam konteks Kota Manado. Akan tetapi, sebagaimana kecenderungan sebuah kekuasaan yang cenderung korup itu (*tend to corrupt*), konstelasi politik di Kota Manado dapat juga berimplikasi negatif apabila tingkat akuntabilitas atau kepatuhan pada hukum dan peraturan yang berlaku dalam tingkatan yang rendah. Di sini sangat mungkin terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Penyimpangan inilah yang tampaknya sedang dikritisi masyarakat ketika penelitian lapangan dilakukan. Belum lama ini, seperti dituturkan oleh seorang informan<sup>34</sup>, penunjukkan seorang kepala SDN 120 menjadi kepala SMAN I Manado, dirasakan janggal dan benuansa KKN<sup>35</sup>. Hal itu karena dalam ketentuan yang berlaku, seorang kepala (SMAN) itu harus terlebih dahulu memiliki pengalaman mengajar selama 5 tahun di sekolah yang bersangkutan, sebelum kemudian dapat menduduki kepala sekolah. Tidak bisa seorang kepala sekolah apalagi yang tingkatannya lebih rendah tiba-tiba menjadi kepala sekolah di tempat lain seperti dalam kasus di atas. Kasus ini menunjukkan adanya pelanggaran pada beberapa peraturan. Dalam kasus ini *rule of law* tidak dipatuhi oleh seorang yang berwenang yaitu walikota yang disebut-sebut memiliki hak prerogatif dalam pengangkatan seorang kepala sekolah di wilayahnya.

Perhatian publik terhadap kasus ini tampaknya cukup besar. Dua koran besar di Manado yaitu Manado Post dan Komentar secara intens menulis berita yang dianggap penyalahgunaan kekuasaan

---

<sup>34</sup> Wawancara dengan salah seorang insan pers, pada tanggal 8 Mei 2004.

<sup>35</sup> Masyarakat sudah mengetahui bahwa terdapat hubungan adik-kakak antara wakil ketua DPD Golkar kota Manado dengan yang ditingkatkan menjadi kepala sekolah itu.

tersebut. Perhatian publik juga terus berlanjut sampai ketika sekolah ini mengadakan pungutan pada siswa barunya pada bulan awal ajaran Juli 2006. Ketika sekolah-sekolah lain mengembalikan pungutan tersebut, SMAN I ini tetap bersikeras memungutnya. Ketika penelitian ini dilakukan, tindakan tegas belum dilakukan pihak pemerintah untuk kasus yang dimaksud. Publik tentu saja bertanya-tanya pada komitmen walikota dalam implementasi *good governance* yang dijanjikan pada masa kampanyenya itu.

Kepemimpinan walikota memang betul-betul sedang dipertaruhkan. Hal ini karena beberapa janji yang ia ucapkan dalam masa kampanye, dianggap tidak dipegang teguh apalagi dilaksanakan. Kebijakan lain yang dinilai tidak sesuai dengan janji semasa kampanye adalah relokasi pedagang kaki lima di pasar senggol, salah satu bagian pasar 45 itu, ke pasar ikan. Kebijakan ini dinilai tidak adil oleh para pedagang kaki lima yang ketika masa-masa kampanye, pengurus dan anggotanya menjadi tim sukses Jimmy-Adi. Mereka tidak berarti menolak untuk dipindahkan. Yang mereka inginkan adalah relokasi ke tempat yang wajar, di mana tempat itu strategis dikunjungi masyarakat Manado dan aksesibel. Relokasi ke pasar ikan, sebagai rencana pemerintah kota, dinilai secara perlahan mematikan usaha mereka karena pasar ikan hanya dikunjungi masyarakat sampai jam 2 saja, sebagaimana terjadi sekarang ini, dan tidak ada angkot yang melintasi kawasan itu.

Jika relokasi ini dipaksakan, diprediksi akan melahirkan konflik berkekerasan antara masyarakat dan petugas atau polisi pamong praja. Kegiatan berdagang kaki lima di pasar senggol ini bagi kalangan PKL merupakan hidup-mati mereka. Jika melihat sisi kontribusi PKL pada keuangan daerah sebetulnya sangat besar. Dengan pungutan RP 3.000,- per PKL/hari dari jumlah sekitar 500 PKL ini, dapat diperkirakan dalam setahun nilainya sangat besar. Dengan demikian, kontribusi PKL terhadap pendapat daerah sebetulnya

sangat besar, lebih besar dari kontribusi toko-toko di pasar itu yang merasa terganggu dengan kehadiran PKL karena kalah bersaing<sup>36</sup>.

Dengan dalih menertibkan Kota Manado menyongsong Kota Pariwisata Dunia pada tahun 2010, akhirnya penggusuran PKL ini benar-benar terjadi. Sebagaimana dilaporkan oleh berbagai media baik elektronik maupun cetak, lokal maupun nasional<sup>37</sup>, penggusuran itu memang berakhir rusuh. Konfrontasi fisik tak terhindarkan antara petugas penertiban dan pedagang PKL. Penertiban juga tidak dapat dilakukan satu kali, karena pada hari-hari berikutnya, para pedagang ini berusaha kembali untuk berdagang di tempat semula (pasar senggol di lokasi pasar 45), bukan di pasar Bersehati yang dianggap kurang strategis itu.

Kebijakan yang tidak memihak kaum miskin kota (*urban poor*) sepertinya terus berulang. Pada pemerintahan daerah yang lalu misalnya, kaum nelayan termasuk pihak yang dirugikan. Mereka, pada waktu itu, menempati pantai Manado sebagai tempat bersandar perahu-perahunya dan juga sebagai wilayah tempat tinggalnya. Kebijakan pemerintah kota untuk menjadikan wilayah ini sekarang sebagai Boulevard dan Mal membuat kelompok nelayan ini terpaksa menerima perintah pemerintah untuk pindah ke tempat yang disediakan. Tempat tersebut terletak agak jauh dari Kota Manado, suatu lokasi menuju Amurang, suatu tempat yang tidak strategis untuk tempat pelelangan ikan atau menjalani kehidupan sehari-hari keluarganya. Kebijakan yang mengatas-namakan pembangunan memang sering kali berpihak kepada para pemodal daripada kaum miskin seperti nelayan dan kaki lima. Padahal kalau melihat perkembangan kota, peran positif mereka tidak bisa dipungkiri. Mereka yang mulai membuat keramaian-keramaian yang dalam

---

<sup>36</sup> Hal ini dapat dimengerti karena PKL telah memotong jalur distribusi sehingga harga jual barang-barang mereka jauh lebih murah dari toko-toko besar yang berada di sebelahnya.

<sup>37</sup> MetroTV juga melaporkan rusuhnya penggusuran PKL ini pada acara Highlightnya hari Sabtu, 2 September, jam 18.30-1900 WIB.

perjalanan berikutnya kemudian dijadikan pusat-pusat perbelanjaan sebagaimana terjadi dalam perkembangan pasar 45 Manado ini. Kebijakan perluasan kota atau pencapaian Kota Manado sebagai pusat wisata dunia tahun 2010 sepertinya menjadi alasan yang sah bagi pemerintah untuk bertindak sesuai peraturan yang ada dan secara sadar atau tidak telah secara sistematis mengakibatkan kemiskinan struktural bagi masyarakat miskin kota tersebut.

Seorang informan<sup>38</sup> menuturkan bagaimana sinergi ini telah mengalami penurunan karena masyarakat sudah merasakan dalam waktu lama bahwa sistem dan orientasi kerja pemerintahan yang ada kurang berorientasi pada keadilan semua pihak. Untuk sekedar melakukan gotong royong membersihkan lingkungan saja, demikian informan ini menuturkan, masyarakat tampak enggan. “Himbauan dari mobil yang dilakukan aparat”, demikian seorang tokoh mengatakan, tidak membuat masyarakat beranjak dari rumahnya masing-masing”. Ini menunjukkan bahwa tradisi baru yang memerlukan pelibatan masyarakat dalam pengembangan masyarakat memerlukan perubahan transformasi sosial-budaya masyarakat.

Walaupun demikian, partisipasi itu sendiri secara umum sudah mengalami peningkatan dalam berbagai sektor. Partisipasi dalam dunia pendidikan merupakan contoh penting dari keberhasilan relasi sinergis masyarakat dan pemerintah baik pada tingkat provinsi maupun kota. Hasilnya, pendidikan di Sulawesi Utara relatif lebih unggul dibanding pendidikan di provinsi-provinsi lain di Indonesia. Kenyataan ini tentu tidak terlepas dari budaya masyarakat di sini yang sangat menghargai pendidikan modern sejak jaman penjajahan.

Pembangunan-pembangunan selama ini memang dirasakan dampak secara berlainan terutama secara geografis yang bisa jadi juga berkaitan dengan etnisitas penduduk wilayah yang bersangkutan. Dalam kasus Manado, misalnya, penduduk Manado Utara merasa

---

<sup>38</sup> Wawancara dengan tokoh OMS yang tinggal di jalan Garuda, kota Manado, pada tanggal 10/05/06.

kurang diperhatikan secara adil karena pembangunan sepertinya lebih memperhatikan dan cenderung berkonsentrasi di wilayah Manado Selatan. Padahal tanah di bagian Manado Utara selain lebih subur juga akan lebih efisien dalam penngembangannya.<sup>39</sup> Lamanya pembangunan bahkan cenderung terbengkalainya pembangunan jembatan Megawati<sup>40</sup> yang menghubungkan wilayah kecamatan Wenang dengan Tuminting di mana mayoritas penduduknya beragama Islam membuat masyarakat di wilayah itu mempertanyakan peran pemerintahan kota dalam pembangunan infrastruktur. Tetapi menurut seorang pejabat di pemkot,<sup>41</sup> pembangunan jembatan itu dananya berasal dari pemerintahan pusat. Diakuinya bahwa pembangunan itu memiliki kesalahan. “Seharusnya”, demikian penuturan seorang pejabat di pemerintahan kota, “sebelum pembongkaran jembatan itu, perlu dibangun terlebih dahulu jembatan darurat”. Hal ini memang tidak dilakukan sesuai ketentuan. Ketika penelitian lapangan ini dilakukan, jembatan ini baru selesai setengah badan dan hanya digunakan untuk satu arah yaitu dari kota menuju Tuminting, sedangkan dari Tuminting ke kota menggunakan jalur lain. Ini membuat arus kendaraan sering menumpuk di mulut jembatan ini dan membuat antrian yang sangat panjang. Hal ini kemudian menyebabkan kemacetan. Kondisi ini pula yang membuat pasar Bersehati, yang akan menjadi alternatif relokasi PKL yang berasal dari pasar 45 tidak menjadi areal yang strategis bagi PKL tersebut.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Wawancara dengan pimpinan wilayah Muhammadiyah, 11/05/06

<sup>40</sup> Jembatan ini dibangun pada masa pemerintahan Soekarno, bukan pada pemerintahan Megawati yang baru lalu itu.

<sup>41</sup> Wawancara dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bappeko) Manado, Ir. Hendrik Heydemans, 11/5/06.

<sup>42</sup> Sebetulnya tempat yang akan dijadikan lokasi tujuan relokasi PKL dianggap tidak strategis karena pasar ini merupakan pasar ikan yang hanya ramai dikunjungi masyarakat dari pagi hanya sampai jam 12.00 atau jam 14.00. Setelah waktu ini, tempat ini sepi dari pengunjung. Tempat ini pun hanya dilalui oleh arus kendaraan ke arah Tuminting. Berbeda dengan

Kondisi inilah yang kemudian dianggap oleh sebagian tokoh masyarakat di wilayah ini, secara terus-menerus pembangunan wilayah Kota Manado Utara dinomor-duakan. Kasus ini bahkan mencuat menjadi keinginan dari sebagian masyarakat untuk memisahkan diri dari wilayah Kota Manado dan membentuk wilayah baru yaitu Kota/Kabupaten Manado Utara. Wacana ini cukup mendapat perhatian dari masyarakat dan juga pemerintah Kota Manado. Bahkan Walikota Manado menanggapi dengan sinis, dan menyebutnya sebagai keinginan segelintir orang yang menginginkan kekuasaan<sup>43</sup>. Bagi sebagian orang, keinginan memisahkan diri ini mirip dengan dengan kasus pemisahan Gorontalo dari provinsi Sulawesi Utara beberapa tahun lalu. Pemisahan itu juga tidak terlepas dari rasa ketidak-adilan yang dirasakan masyarakat di kabupaten Gorontalo, yang kemudian menjadi provinsi tersendiri pada awal-awal era reformasi itu.

Ada beberapa faktor yang menjadi penghambat terjadinya sinergi baik dalam level provinsi maupun kota. Sebagaimana dikatakan oleh seorang informan<sup>44</sup>, hambatan riil yang perlu dicermati

---

lokasi sekarang yang memang dilalui oleh kendaraan dari dan ke berbagai arah di kota Manado.

<sup>43</sup> Komentar demikian dianggap masyarakat sebagai pernyataan yang tidak bijaksana karena tidak menelusuri lebih jauh penyebab munculnya wacana itu. Perlu juga dicatat di sini bahwa kemenangan walikota pada pilkada 2005 itu tidak lepas dari suara masyarakat Manado Utara yang umumnya beragama Islam. Komunitas muslim waktu itu banyak memilih pasangan ini, karena pasangan yang jadi wakilnya merupakan aktifis muslim yang paham dengan aspirasi masyarakat muslim Manado. Menurut penuturan seorang aktifis mahasiswa, peranan Abdi Buchori sangat penting untuk penataan jabatan birokrasi yang lebih proporsional. Jika sebelum Abdi menjadi sebagai wakil walikota, tidak satupun jabatan di pemkot dipegang oleh muslim, padahal persentasi muslim di Manado dapat dikatakan relatif seimbang yaitu sekitar 45 persen. Sekarang, sekitar 17 jabatan telah dipegang oleh muslim yang sesuai dengan kemampuannya.

<sup>44</sup> Wawancara dengan aktifis mahasiswa di kampus Universitas Samratulangi, 12/05/06.

yaitu ketidak-seimbangan kuasa dan ilmu pengetahuan. Disadari bahwa para birokrat yang mengendalikan pemerintahan adalah mereka yang pendidikannya relatif tinggi, dibandingkan dengan masyarakat luas yang kondisi pendidikannya relatif rendah. Hal ini menjadi hambatan kultural ketika masyarakat akan mengawasi sikap dan perilaku aparat. Hambatan kultural lain adalah sikap apatisme masyarakat. Ada kecenderungan bahwa masyarakat lebih suka dengan kegiatan-kegiatan yang menunjukkan gaya hidup hedonistik. Ketika di Jakarta terjadi reformasi, demikian ungkapan lain seorang informan tadi, di Manado malah resepsi. Hidup pesta pora memang bukanlah tipikal masyarakat Manado atau Sulawesi Utara secara keseluruhan, tetapi itu cukup menonjol jika mengamati perilaku masyarakat ini di daerah-daerah perkotaan. Ini tidak hanya menghinggapi masyarakat umum, tetapi juga masyarakat kampus. Hampir dapat dikatakan tidak pernah terjadi demo-demo besar-besaran dilakukan mahasiswa di ibukota Sulawesi Utara ini. Mahasiswa kampus, khususnya mahasiswa Universitas Sam Ratulangi, tidak suka dengan kegiatan demo. Oleh karena itu, ketika demo buruh memuncak hampir di setiap daerah pada awal bulan Mei itu, di Manado, hal demikian tidak terjadi. Begitu juga dengan perkembangan demo-demo belakangan ini yang menuntut penuntasan reformasi atau pemihakan pada nasib buruh, kampus di tanah nyiur melambai ini dapat dikatakan tidak ada.

Walaupun demikian, tidak berarti bahwa di Manado ini, masyarakat sepi melakukan kritik terhadap pemerintah. Betapapun dilakukan oleh sebagian kecil masyarakat, kritik-kritik membangun tetap menghiasi perjalanan demokratisasi di bumi nyiur melambai ini. Di antara segmen masyarakat yang senantiasa *engage* dengan masalah kemasyarakatan dan kenegaraan ini adalah mereka yang tergabung dalam organisasi masyarakat sipil (OMS) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Kelola, sebuah masyarakat sipil, misalnya, sangat intens dengan kritikan terhadap sikap pemerintah terutama ketika masyarakat dan pemerintah sepertinya berada dalam posisi berhadapan-hadapan pada kasus pencemaran teluk Buyat oleh PT

Newmont. Walaupun belakangan akademisi Unsrat umumnya membela posisi PT Newmont, tetapi salah satu tokoh OMS Kelola, Djamaludin, yang juga akademisi Usrat, tepatnya Fakultas Perikanan, tetap bersikap kritis dan secara konsisten menyuarakan apa yang dianggapnya benar dalam kasus tersebut dan kasus-kasus lain dimana kapitalisme global begitu hegemonik menguasai alam pikiran masyarakat dan pemerintah pada umumnya.

Tokoh masyarakat sipil lain yang secara kontinu *engage* seperti disinggung di muka adalah dr. B.A. Supit, Ketua Badan Pengurus Yayasan Suara Nurani, disingkat YSN<sup>45</sup>. dr. B.A. Supit dari segi politik kenegaraan dapat dikatakan mengusung ide federalisme Dr. Samratulangi. Oleh karena itu, ketika ditanyakan apa yang dapat mendorong dan menghambat sinergi masyarakat sipil dan pemerintah, dengan tegas ia mengatakan bahwa kata kuncinya terletak pada federalisme. Jika federalisme tidak dilaksanakan, maka hambatan-hambatan sinergis akan muncul dan sebaliknya, jika ia dilaksanakan maka akan timbul secara alamiah hubungan sinergis itu.

---

<sup>45</sup> Basis organisasi ini berada di Tomohon, sekitar 25 km dari Manado. Dirancang menjadi agen perubahan di Sulawesi Utara, betapapun pada saat ini masih menempatkan kota Manado, kabupaten Minahasa dan kota Bitung sebagai fokus perhatiannya. Didirikan pada tahun 1987, dengan maksud memberikan motivasi, mendukung usaha maupun merangsang inisiatif masyarakat sipil untuk maju dan melakukan reformasi sosial. Dalam dua tahun terakhir ini YSN memfasilitasi kelompok-kelompok menjadi jaringan organisasi lokal non pemerintah yang bergerak dalam berbagai isu seperti demokrasi, ekonomi kecil, gender, lingkungan dan pendidikan. Tujuan akhirnya adalah mewujudkan masyarakat sipil yang sinergis dengan *bargaining position* yang kuat untuk menggulirkan demokrasi di Indonesia, khususnya Sulawesi Utara. Terdapat 10 proyek yang dilakukan YSN ini, yaitu: (1) Bantuan hukum dan advokasi, (2) Pengembangan ekonomi, (3) Perberdayaan perempuan, (4) Pertanian organik, (5) Pemberdayaan dan perlindungan lingkungan Bunaken, (6) Publikasi dan domuntasi serta menerbitkan newsletter Surani, (7) Perguliran dana dan koperasi, (8) Penguatan Institusi, (9) Penguatan jaringan dan (10) Temu mitra.

Tidak dilaksanakannya ide federalisme selama ini, menurutnya, menjadi hambatan struktural tidak terjadinya hubungan sinergis masyarakat dengan pemerintah.<sup>46</sup> Dengan kata lain, otonomi menjadi faktor penting untuk mewujudkan relasi sinergis. Keyakinan inilah yang secara terus-menerus ia sampaikan dalam berbagai forum termasuk pada utusan khusus presiden, yang menurut pengakuannya, belum lama ini berkunjung ke tempatnya. Ia mengakui bahwa ketika Republik ini berdiri, elit Sulawesi Utara waktu itu, terbagi ke dalam tiga kelompok: (1) kelompok pro Belanda, (2) kelompok pro federalisme, dan (3) kelompok pro Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kemenangan kelompok 3 tidak dapat dilepaskan dari peran militer, yang pada waktu itu beberapa petinggi militer adalah orang Minahasa sendiri.

Ia tentu sangat setuju dengan langkah-langkah gubernur untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Langkah jangka pendek yang ia senangi, misalnya tentang penolakan gubernur untuk mendapat mobil baru dan penghapusan gaji pembantu rumah tangga para pejabat jajarannya. Akan tetapi, langkah-langkah tersebut tidak dijadikan contoh oleh pejabat di bawahnya termasuk bupati dan walikota yang ia lantik setelah pilkada pertengahan tahun 2005 itu.

Realisasi sinergi masyarakat sipil dengan pemerintah dapat diamati dari kasus pengejawantahan visi Manado sebagai tujuan wisata dunia 2010 yaitu terciptanya masyarakat yang aman, berdaya saing, sejahtera, berkeadilan dan bermartabat. Terlihat di sini bahwa realisasi visi itu membutuhkan suatu relasi sinergis tidak hanya antar lembaga pemerintah/dinas tetapi antara masyarakat dan pemerintah. Peran dinas pariwisata perlu dukungan riil dari dinas pendidikan, tenaga kerja dan dinas-dinas lain. Untuk dapat bersaing, misalnya, relasi sinergis antara dinas pariwisata dan dinas pendidikan merupakan suatu keharusan. Begitu juga dengan penciptaan lingkungan perkotaan yang menyenangkan, sebagai prasyarat, tujuan wisata, peran dinas PU atau Prasarana Wilayah sangat

---

<sup>46</sup> Wawancara dengan Dr. B.A. Supit pada tanggal 11/5/06.

diperlukan. Diakui memang bahwa dinas-dinas yang ada di lingkungan Pemkot Manado cukup responsif dalam menyikapi visi itu. Berbagai program telah dicanangkan untuk merealisasi visi kota. Relasi seperti ini tampak masih bersifat komplementer karena masing-masing dinas lebih cenderung memikirkan dan melaksanakan program sektoralnya. Pergeseran ke arah relasi sinergis yang menunjukkan keterlibatan penuh *stakeholders* belum terjadi di lapangan.

Pemerintah baru Kota Manado dapat dikatakan cukup cepat dalam merespon keinginan masyarakat untuk lebih berkembang. Dalam tempo kurang dari enam bulan setelah pelantikan walikota dan wakil walikota yang baru itu, landasan yuridis pengembangan pariwisata telah berhasil dicanangkan. Landasan yuridis itu adalah dalam bentuk Perda, tepatnya Perda No. 4/2005 yang diundangkan pada tanggal 12 Desember 2005.

Perda itu tentu menjadi acuan penting baik untuk pemerintah maupun masyarakat. Masyarakat dan pemerintah kemudian merasa menjadi senasib-sepenanggungan dalam mengembangkan kotanya. Visi bersama ini seolah menjadi landasan kebersamaan kepentingan masyarakat dan pemerintah.

Keinginan politik merealisasikan kota ini sebagai tujuan wisata tampak terlihat dari telah tersusunnya *grand strategy* yang telah dirumuskan. *Grand strategy* seperti telah di singgung di atas, ini terinci dalam empat rumusan, yaitu:

- (1) Menerapkan sistem pemerintahan dan pelayanan publik secara efisien dan efektif,
- (2) Membangun infrastruktur perkotaan yang bertaraf internasional
- (3) Mewujudkan tata ruang kota berbasis pariwisata
- (4) Menciptaan lingkungan perkotaan yang menyenangkan

*Grand strategy* ini yang kemudian harus diterjemahkan dan direalisasikan secara sektoral oleh setiap dinas di bawah pemerintah Kota Manado.

Visi Kota Manado yang dicanangkan pemerintahan kota itu tidak bisa terlepas dari sinergi antara dua level pemerintahan yaitu provinsi dan kota. Pengelolaan Bunaken, sebagai primadona tujuan wisata misalnya, sangat tergantung pada relasi sinergis kedua level pemerintahan itu. Bunaken sendiri berada dalam wilayah Kota Manado, tetapi karena ia adalah taman nasional, maka hak pengelolaan dan perolehan pendapatan dari pariwisata di pulau ini lebih banyak mengalir ke pemerintahan provinsi, dengan persentasi yang sangat besar (90 persen). Padahal pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur di pulau ini seperti jalan, menjadi kewajiban pemerintahan kota. Dalam kacamata pemerintahan kota, tentu ini kurang mencerminkan cara pengelolaan yang berkeadilan yang gilirannya akan menghambat relasi sinergis.

Dalam pengamatan para informan, pembangunan infrastruktur jalan juga lebih baik dari walikota sebelumnya.<sup>47</sup> Oleh karena itu, dalam satu sisi ia dianggap lebih berhasil dari walikota sebelumnya. Namun diakui, bahwa masih banyak yang harus dibenahi. Penangan sampah dan perbaikan trotoar yang di sana sini masih banyak rusak dan berlobang itu membuat pemandangan Kota Manado belum sebagaimana diharapkan dalam visi 2010 itu. Situasi yang belum menggembirakan misalnya terlihat dalam kasus perhotelan. Otoritas kota tampak kurang konsisten dalam penanganannya. Di sini memang banyak tumbuh hotel-hotel baru tetapi para pengelola hotel melati mengeluh karena penawaran

---

<sup>47</sup> Bahkan dalam pandangan seorang informan, jika saja Wempie memperhatikan pembangunan jalan pada masa-masa akhir jabatannya, kemungkinan masyarakat akan memilihnya kembali. Sebaliknya, ketika masa-masa akhir jabatannya, Wempie justru kurang memperhatikan pembangunan dan pemeliharaan jalan ini. Pada waktu itu, jalan-jalan termasuk jalan protokol banyak yang rusak.

mereka dianggap *over-supply*. Hal ini terjadi karena para pengelola hotel berbintang menurunkan tarip dan status mereka untuk menarik para pelancong menginap di tempat mereka. Situasi ini berkembang karena belum berimbang antara penawaran dan permintaan. Angka wisatawan ke kota ini belum banyak sebagaimana diharapkan. Terdapat banyak faktor yang menjadi penyebab. Bunaken yang menjadi *icon* pariwisata Manado atau Sulawesi Utara ini tampak kurang dikelola secara profesional. Di sekitar pulau ini maupun di pantai Pulau Sulawesi menuju pulau Bunaken banyak sekali tumpukan sampah, membuat daya tarik taman ini merosot. Infrastruktur di taman ini juga belum memadai. Di taman ini, misalnya, belum dibangun hotel yang dapat menjadi akomodasi yang nyaman dengan harga yang pantas. Hal ini tampaknya merupakan resultan dari situasi belum berkembangnya sinergi antara pemerintahan kota dan provinsi dalam hal hak dan kewajiban pengelolaan taman ini yang dianggap belum berkeadilan.

Situasi yang berlainan dapat diamati dalam relasi antar lembaga di bawah pemerintahan kota. Dengan visi Kota Manado tujuan wisata dunia tahun 2010 itu, aparaturnya tampak lebih antusias dalam menyambutnya dan membuat sikap dan tindakan ke arah perbaikan, mengalami peningkatan. Respon dinas pendidikan kota untuk berusaha sinergi dengan lembaga lain atau masyarakat adalah dengan mengintegrasikan visi kota dengan kurikulum nasional, melalui misi sebagai berikut:

- (1) Mempersiapkan warga kota untuk terlibat dalam proses pendidikan, mempersiapkan warga kota: mengembangkan kurikulum guna menciptakan SDM yang kompetitif; dikembangkan di sekolah dan luar sekolah tentang penyadaran diri, menanamkan kewirausahaan
- (2) Mengembangkan wawasan kepariwisataan, dengan mengembangkan kebudayaan daerah. Ini juga tidak hanya dalam bentuk formal, tetapi non formal seperti pelatihan kursus.

Disadari bahwa proses tersebut memerlukan waktu panjang, tetapi sebagai langkah awal, telah dilakukan sosialisasi kepada para pihak yang berkepentingan. Kepada Sekolah Menengah Kejuruan, disosialisasikan perlunya penguatan etos kewirausahaan. Dalam kata-kata pejabat kantor Departemen Dinas Pendidikan, “polesan-polesan diperlukan dalam mempertajam konsep-konsep”<sup>48</sup>. Ini dikemukakan untuk menanggapi pertanyaan mengenai respon dinas pendidikan dalam pencapaian visi Kota Manado 2010 di tengah sistem pendidikan yang sudah tersedia seperti berbagai pendidikan kejuruan seperti teknologi, pariwisata dan tataboga, memang telah yang diselenggarakan oleh SMK-SMK di Manado jauh sebetum pencanangan visi itu.

Kearifan lokal perlu dikembangkan dalam menyambut realisasi visi itu. Ini dilakukan untuk menjaga masyarakat agar tidak terjebak pada popularitas kota wisata. Cara yang ditempuh adalah dengan mengembangkan kesenian-kesenian daerah bahasa lokal. Betapapun begitu, masih perlu langkah kreatif mengenai penentuan bahasa lokal tersebut mengingat bahwa Manado adalah kota multikultur sehingga memerlukan konsensus bersama.

#### **4.5. Kesimpulan**

Co-produksi dan Sinergi merupakan suatu keniscayaan dalam pengembangan masyarakat dan wilayahnya. Sebagai sebuah proses panjang, gejala relasi sinergi mengalami pasang-surut sesuai sifat dan struktur kekuasaan dan sifat dan karakter masyarakat. Relasi sinergi tampak menurun pada sifat kekuasaan yang cenderung otoriter seperti terlihat pada masa kolonial dan masa otoriter Orde Baru. Munculnya pemberontakan-pemberontakan pada kedua masa itu merupakan akibat dari ketertutupan pemerintah dari partisipasi masyarakat. Ketertutupan akan partisipasi itu dalam catatan sejarah, bahkan telah menyebabkan berakhirnya suatu rezim penguasa.

---

<sup>48</sup> Wawancara dengan wakil kepala kantor Dinas Pendidikan

Kemunculan dan perkembangan relasi sinergi sejatinya menjadi bahan penting dalam mengelola negeri ini baik dalam tingkat lokal maupun nasional. Pengetahuan yang diungkap bagaimana relasi sinergi dapat tumbuh dan berkembang atau tidak muncul sama sekali memberikan isyarat betapa pentingnya keterbukaan pemerintah dan partisipasi masyarakat dalam merancang, mengorganisasikan, melaksanakan dan mengawasi program pengembangan wilayah dan masyarakatnya. Partisipasi masyarakat merupakan hal yang perlu diintegrasikan dalam proses panjang pembangunan. Munculnya berbagai permasalahan yang berkenaan dengan perubahan-perubahan yang terjadi seperti separatisme atau pemberontakan merupakan ekspresi ekstrim akan keinginan untuk lebih dilibatkan secara maksimal dalam proses pembangunan wilayahnya.

Sinergi intra masyarakat, intra pemerintah maupun antar pemerintah dan masyarakat tidak bisa dipisahkan dari sejauhmana setiap unsur itu memiliki persistensi modal sosial dan konsistensi dalam implementasi prinsip *good governance*. Di sisi modal struktural, kelembagaan itu dilihat sebagai sarana untuk kerjasama kolektif karyawan atau warga masyarakat dalam suatu wilayah teritorial tertentu, sedangkan modal sosial kultural (kognitif) aparatur dinas atau warga masyarakat dilihat peranannya sebagai kondisi sosial psikologis yang melincinkan atau memperlancar interaksi antar aktor. Dalam konsep modal sosial ini, yang krusial untuk dilihat adalah situasi saling percaya, nilai, norma sosial, aturan dan sanksi untuk kinerja lembaga itu, dan jaringan sosial (*social networking*) untuk melancarkan atau melicinkan terjalannya kerjasama kolektif tersebut.

Dengan demikian, co-produksi dan hubungan sinergi dapat berjalan secara *sustainable* jika diwarnai oleh persistensi modal sosial dan implementasi prinsip-prinsip *good governance*. Dalam formulasi lain, sejauhmana lembaga pemerintah atau masyarakat mampu mengembangkan hubungan sinergis, sangat tergantung pada sejauhmana kedua lembaga tersebut memiliki stok modal sosial dan *good governance* dipraktekkan secara konsisten. Tiga unsur utama

modal sosial yaitu saling percaya (*trust*), jaringan sosial (*networks*) dan pranata (*institution*) dapat memelihara kerjasama kolektif karena warga masyarakat atau aparatur merasakan adanya reward and punishment yang diimplementasikan secara konsisten dan berkeadilan. Implementasi *good governance* juga membuka ruang partisipasi masyarakat dan peningkatan akuntabilitas aparatur, sehingga secara simultan memperkuat relasi kerjasama antar dua unsur utama dalam negara itu.

Co-produksi dan sinergi dalam program pembangunan umumnya dan kepariwisataan khususnya, sebagai salah satu aspek penting dalam pengembangan masyarakat Kota Manado tampaknya sudah diakui signifikasinya oleh para *stakeholders* tetapi secara praktik belum berjalan baik dengan berbagai kendala baik kultural maupun struktural. Kebanyakan upaya dilakukan oleh aparatur maupun masyarakat juga masih cenderung bersifat ‘proyek’, yang sangat menekankan kemampuan keuangan lembaga pemerintah, dan hal ini menjadikan sebagian program itu kurang bersifat *sustainable*. Akibatnya sebagian proyek atau program-program kurang memberikan hasil sebagaimana menjadi tujuan awal program itu diformulasikan. Sinergi dapat ditingkatkan seiring dengan reformasi dalam sikap dan perilaku baik aparatur maupun pemerintah, reformasi birokrasi dan kesediaan untuk senantiasa dapat mengevaluasi secara substansial dan tulus hambatan-hambatan yang sebagian masih dipraktekkan secara sengaja dalam keseharian. Selanjutnya mendorong arah peningkatan sinergi dengan penancangan dan pelaksanaan program yang dirasakan urgen dan fungsional untuk semua pihak. Peningkatan kualitas co-produksi dan sinergi ini merupakan suatu hal yang realistis mengingat program yang bertumpu pada hubungan baik masyarakat dengan pemerintah ini masih bersifat awal.

---

---

## BAB 5

---

---

# P E N U T U P

Pemerintah dan masyarakat Indonesia sedang terus mengusahakan tercapainya kualitas hidup bangsa yang baik dan kohesif. Untuk mencapai hal tersebut jelas masih memerlukan upaya yang sistematis dan komprehensif dari kedua belah pihak secara sinergis. Penelitian yang telah dilakukan merupakan salah satu upaya *academic enterprise* menemukan fakta-fakta sosial tentang bentuk dan sifat sinergi pemerintah dengan masyarakat. Belakangan ini, relasi sinergis merupakan hal yang signifikansi semakin dirasakan dalam konteks perkembangan masyarakat Indonesia. Hal ini karena, mengaca pada pengamalan beberapa negara, relasi sinergis pemerintah dengan masyarakat sangat besar pengaruhnya dalam mempercepat proses pembangunan.

Akan tetapi memang sinergi tidak bisa dengan mudah dapat diwujudkan. Sinergi yang strukturnya bisa dalam bentuk keterlibatan dan langkah yang saling melengkapi (*complementarity*) antara masyarakat dengan pemerintah atau dalam bentuk struktur hubungan yang menunjukkan kelekatan (*embeddedness*) belum sebaik sebagaimana diharapkan. Keterpaduan masyarakat dengan pemerintah betapapun diyakini merupakan kekuatan utama untuk pembangunan, di sana-sini terdapat faktor-faktor penghambat (*conservative forces*).

Kegiatan penelitian ini merupakan upaya awal investigasi dan komparasi sistematis dua kasus dalam konteks struktur dan kultur sosial yang relatif berbeda. Studi ini mengeksplorasi sejauh mana dan dalam kondisi apa sebuah struktur pemerintahan dapat bersifat efisien, sehat (*robust*), produktif, komplementer dan terpadu untuk pencapaian kualitas kehidupan masyarakat yang diharapkan. Setelah diketahui peta dari pola dan sifat sinergi, langkah-langkah kreatif dapat dilakukan oleh berbagai pihak terutama oleh para

reformis di kalangan pemerintahan agar organisasi publik (birokrasi) mampu menciptakan situasi kondusif atau memfasilitasi tumbuhnya modal sosial masyarakat madani dan aparaturnya Negara maupun praktek-praktek *good governance*.

Sinergi di sektor pendidikan sebagaimana diteliti di Pekanbaru-Riau pada dasarnya bersifat melekat (*embedded*). Para orang tua siswa bersedia berperan serta dalam penyelenggaraan pendidikan karena adanya kepentingan, yakni menginginkan anak-anaknya berhasil dalam pendidikan yang memang semakin diperlukan dalam dunia yang sangat menekankan keunggulan ilmu pengetahuan. Pada saat yang sama, sekolah juga memiliki kepentingan dalam menjaga keunggulan prestasi. Hal ini karena sekolah, terutama dalam fenomena ujian nasional belakangan ini, diukur oleh persentase siswa yang berhasil lulus dalam ujian tersebut.

Kasus relasi masyarakat dan pemerintah dalam dunia pendidikan belum sepenuhnya menggambarkan sinergi sebagaimana diharapkan. Tampak jelas bahwa tanpa implementasi *good governance* pada sisi pemerintahan terutama menyangkut prinsip keterbukaan, transparansi dan akuntabilitas, sinergi akan tetap bersifat minimal. Begitu juga dalam sisi masyarakat, tanpa adanya persistensi modal sosial terutama saling percaya dan partisipasi sederajat dalam suatu *social networking* yang luas, relasi sinergis tidak begitu kokoh. Tradisi mobilisasi tampaknya belum sepenuhnya hilang sehingga partisipasi masyarakatpun belum begitu berkembang. Penataan di sana-sini masih diperlukan yang membuat relasi sinergi tidak dengan mudah dapat dikonstruksikan dalam jangka pendek.

Berbeda dengan kasus Pekanbaru yang bersifat mikro (dunia pendidikan), penelusuran kasus sinergi di Manado bersifat makro. Diskursus tentang sinergi pun menjadi bagian dari agenda penelitian di kota nyiur melambai ini, sedangkankan praktek sinergi ditelusuri dalam realisasi visi kota untuk menjadikan Manado sebagai Tujuan Wisata Dunia 2010. Struktur atau pola hubungan yang terjadi di Manado adalah komplementer (*complementary relation*). Ketika

penelitian sedang dilakukan, pengejawantahan visi Manado sebagai tujuan wisata dunia 2010 yaitu terciptanya masyarakat yang aman, berdaya saing, sejahtera, berkeadilan dan bermartabat merupakan isu penting yang dapat menggambarkan sejauhmana sinergi terjadi. Jelas bahwa realisasi visi itu membutuhkan hubungan sinergis tidak hanya antar lembaga pemerintah/dinas tetapi antara masyarakat dan pemerintah. Peran dinas pariwisata, misalnya, perlu dukungan riil dari dinas Pendidikan, Pekerjaan Umum, Koperasi, Tenaga kerja dan dinas-dinas lain. Untuk dapat bersaing, tentu relasi sinergis antara dinas pariwisata dan dinas pendidikan merupakan suatu keharusan. Begitu juga dengan penciptaan lingkungan perkotaan yang menyenangkan, sebagai prasyarat tujuan wisata, peran dinas PU atau Prasarana Wilayah sangat diperlukan.

Sinergi di dunia pendidikan dalam kasus di Pekanbaru menghadapi kendala ketika sekolah semakin menjadi ajang birokratisasi yang kemudian menyebabkan timbulnya keengganan sebagian warga masyarakat untuk berpartisipasi. Kalau demikian, tentu harapan agar masyarakat turut bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pendidikan tidak akan terealisasi. Pendekatan yang bersifat *top-down* tampaknya membawa masalah dalam setiap upaya peningkatan sinergi, sekalipun nama kelembagaan sebagai domain sinergi itu telah berganti-ganti, mulai dari POMG, BP3 dan sekarang ini Komite Sekolah. tampaknya, lembaga apapun yang dibentuk, jika hal itu melalui keputusan sepihak dari atas, maka selalu ditanggapi dengan sikap skeptis dan curiga. Faktor struktural yang tidak ramah sinergi ini telah menyebabkan munculnya kultur yang tidak mendukung.

Gejala yang hampir sama juga dijumpai di Manado, di mana walikota begitu terobsesi dengan pencanangan visi Manado 2010 sebagai pusat Wisata Dunia. Begitu terobsesinya, sehingga ia terkesan kurang mengakomodasi tuntutan-tuntutan sebagian masyarakat miskin kota seperti PKL. Penggusuran PKL di pasar 45 merupakan bukti bahwa sinergi sulit dapat tercapai jika tidak disertai adanya komunikasi yang memadai atau berkembangnya persepsi dalam

masyarakat bahwa proses-proses pembangunan dirasakan tidak adil. Kasus ini juga menunjukkan bahwa sinergi juga terkait dengan sifat pemerintahan. Dalam situasi di mana derajat modal sosial dan implementasi *good governance* rendah, yang berlaku kemudian tampaknya paradigma lama di mana masyarakat madani berfungsi sebagai *buffer* melawan kesewenang-wenangan pemerintah.

Sinergi bisa dilihat lebih mendalam dalam penelusuran sejarah daerah Manado. Terjadinya fluktuasi atau naik turunnya derajat sinergi tergantung pada sejauhmana secara struktural pemerintah terbuka dengan partisipasi masyarakat dan sejauhmana pula budaya demokratis menjadi bagian perilaku keseharian pemerintah dan masyarakat. Pada jaman penjajahan, khususnya pada masa pendudukan Jepang, sinergi masyarakat dengan pemerintah dapat dikatakan berada pada titik terendah. Derajat sinergi itu mengalami peningkatan seiring dengan diberikannya otonomi seperti terjadi pada pada Republik Indonesia Serikat yang singkat itu. Luasnya otonomi pada saat itu, telah mengakibatkan masyarakat memiliki kemauan dan kemampuan untuk berpartisipasi aktif dalam kehidupan kenegaraan. Tetapi ketika sentralisasi terjadi begitu kuat seperti yang berjalan pada masa Order Baru, derajat sinergi itu mengalami penurunan kembali. Hal ini dapat dimengerti karena tampaknya pemerintah pada saat itu melakukan politik eksklusionis yang mencoba membatasi partisipasi masyarakat terutama dalam arena kehidupan politik kenegaraan. Hal ini kemudian berdampak pada situasi peminggiran peran serta masyarakat bahkan sampai pada situasi apatis.

Sinergi memang akan mengalami penurunan jika reputasi para pihak dipertanyakan. Misalnya di sekolah-sekolah di mana terjadi banyak penyimpangan dalam wadah yang dibentuk melalui kebijakan dari atas, akan membuat sinergi menjadi resisten. Sekalipun pada dasarnya sinergi antara negara dengan masyarakat bersifat melekat, suasana kondusif yang diharapkan bagi upaya pengembangan peningkatan kualitas pendidikan sulit dicapai. Di lokasi penelitian di Pekanbaru, partisipasi yang rendah terlihat dari

kepengurusan Komite Sekolah yang bekerja secara musiman dan hal ini membuat komite sekolah tidak mampu menjalankan keseluruhan fungsi seperti yang telah ditetapkan.

Tampak bahwa pelibatan warga masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan atau realisasi visi Manado itu, tidak lagi didasarkan pada rasa tanggungjawab sebagaimana yang diharapkan, tetapi lebih pada tuntutan yang diharuskan oleh peraturan baik yang datang dari atas maupun yang ditetapkan sekolah sendiri. Yang terjadi dalam fenomena partisipasis di Pekanbaru adalah bersifat prosedural birokratis dalam arti bahwa segala kebijakan yang menyangkut penyelenggaraan tersebut telah diatur secara sepihak oleh pemerintah yang bersifat birokratik yang sentralistik, bukan hasil perpaduan antara dua arus pemikiran *top-down* yang datang dari pemerintah dan *bottom-up* yang berasal dari masyarakat. Penggusuran PKL yang mengakibatkan konflik berkekerasan itu tampaknya juga merupakan akibat dari kekakuan birokrasi dan kebijakan yang *top down*.

Sinergi tampaknya terkait pula dengan persepsi masyarakat mengenai proses-proses pembangunan. Jika pembangunan itu dirasakan merata pada semua wilayah, dapat dikatakan bahwa sinergi akan lebih menggejala dalam berbagai wilayah. Sebaliknya, kelambanan daerah tertentu dalam pengembangan wilayah dapat juga menjadi faktor menurunnya sinergi terutama oleh daerah yang merasa tertinggal. Pembangunan-pembangunan selama ini memang dirasakan dampaknya secara berlainan secara geografis. Dalam kasus Manado, sebagaimana masyarakat mempersepsinya juga sebagai hal berkaitan dengan etnisitas penduduk wilayah yang bersangkutan. Penduduk Manado Utara yang sebagian besar non Minahasa itu merasa kurang diperhatikan. Pembangunan infrastruktur memang tampak mencolok lebih cenderung berkonsentrasi di wilayah Manado Selatan, padahal tanah di bagian utara Manado dianggap lebih *feasible* untuk pengembangannya.

Isu disparitas pembangunan wilayah ini mencuat menjadi keinginan dari sebagian masyarakat untuk memisahkan diri dari

wilayah Kota Manado dan membentuk wilayah baru yaitu Kota/Kabupaten Manado Utara. Wacana ini cukup mendapat perhatian dari masyarakat dan juga pemerintah Kota Manado. Bagi sebagian orang, keinginan memisahkan diri ini mirip dengan dengan kasus pemisahan Gorontalo dari Provinsi Sulawesi Utara beberapa tahun lalu. Pemisahan itu juga tidak terlepas dari rasa ketidak-adilan yang dirasakan masyarakat di kabupaten Gorontalo, yang kemudian menjadi provinsi tersendiri pada awal-awal era reformasi itu.

Dalam kasus Riau, sekalipun ditunjang dengan anggaran pendidikan yang dilihat dari sudut persentase sudah melebihi alokasi dalam APBN sendiri, tekad pemerintah Provinsi Riau untuk mewujudkan Riau yang bebas dari kebodohan tampaknya masih menghadapi kendala. Hal ini terutama kurang dipertimbangkannya penempatan sumberdaya manusia yang berkualitas dan sesuai pada posisi-posisi penting dalam pengelolaan berbagai instansi yang berkaitan dengan pendidikan. Situasi ini menurunkan rasa percaya masyarakat pada lembaga pemerintah. Di samping itu, kemampuannya yang belum optimal dalam menjalin kerjasama dengan berbagai *stakeholder* yang ada baik di dalam maupun di luar daerah sendiri tampaknya menjadi salah satu faktor penghambat tercapainya tujuan mencerdaskan kehidupan masyarakat di daerah ini.

Dalam kasus Manado realiasi Visi Kota Manado yang dicanangkan pemerintahan kota itu secara struktural juga tidak bisa terlepas dari sinergi antara dua level pemerintahan yaitu provinsi dan kota. Pengelolaan Bunaken, sebagai primadona tujuan wisata misalnya, sangat tergantung pada relasi sinergis kedua level pemerintahan itu. Bunaken sendiri berada dalam wilayah Kota Manado, tetapi karena ia adalah taman nasional, maka hak pengelolaan dan perolehan pendapatan dari pariwisata di pulau ini lebih banyak mengalir ke pemerintahan provinsi. Ini dianggap oleh pemerintah kota kurang mencerminkan cara pengelolaan yang berkeadilan.

Walaupun demikian, relasi sinergis dapat dikatakan sudah mulai berjalan. Pembangunan infrastruktur dalam rangka realiasi visi di atas, merupakan salah satu bukti sinergi sudah mulai terjadi dalam konteks antar lembaga pemerintah. Diakui, bahwa masih banyak yang harus dibenahi. Relasi yang terjadi bersifat komplementer karena masing-masing dinas lebih cenderung memikirkan dan melaksanakan program sektoralnya. Memang tidak serta merta atau menjadi jaminan bahwa struktur hubungan yang melekat (*embedded*) dapat mempercepat proses pengembangan, tetapi lemahnya koordinasi jelas mengurangi *responsiveness* lembaga pemerintah.

Situasi yang belum terlihat sinergi terjadi dalam relasi masyarakat dengan pemerintah dalam kasus perhotelan. Otoritas kota tampak kurang konsisten dalam penanganannya. Di sini memang banyak tumbuh hotel-hotel baru tetapi para pengelola hotel melati mengeluh karena penawaran mereka dianggap *over-supply*. Hal ini terjadi karena para pengelola hotel berbintang menurunkan tarif untuk menarik para pelancong menginap di tempat mereka, sehingga hal ini merugikan hotel hotel kelas di bawahnya.

Sementara itu, keterbukaan pemerintah pada peran serta masyarakat memang menjadi faktor penting yang menentukan derajat sinergi. Keterbukaan ini juga berkait erat dengan loci kekuasaan. Tetapi sejauh mana bentuk negara menentukan derajat sinergi, tampaknya juga masih perlu diselidiki lebih lanjut untuk melihat secara lebih akurat sejauhmana terdapat korelasi bentuk negara dengan tingkat sinergi dan resultannya dalam bentuk peningkatan kesejahteraan warganya. Dalam kenyataan misalnya, ada negara kesatuan yang relatif berhasil dalam pembangunan, tetapi juga terdapat negara federal yang kurang berhasil.

Disadari bahwa proses menuju relasi sinergis dalam berbagai sektor memerlukan waktu panjang, tetapi sebagai langkah awal, telah dilakukan sosialisasi kepada para pihak yang berkepentingan. Kepada Sekolah Menengah Kejuruan, disosialisasikan perlunya penguatan etos kewirausahaan. Pendidikan kejuruan seperti teknologi,

pariwisata dan tataboga, memang telah dilakukan oleh SMK-SMK di Manado jauh sebetum pencaangan visi itu. Dalam pandangan aparatur di Dinas pendidikan, kearifan lokal juga perlu dikembangkan dalam menyambut realisasi visi itu. Ini dilakukan untuk menjaga masyarakat agar tidak terjebak pada popularitas kota wisata. Cara yang ditempuh adalah dengan mengembangkan kesenian-kesenian daerah dan bahasa lokal. Betapapun begitu, masih perlu langkah kreatif mengenai penentuan bahasa lokal tersebut mengingat bahwa Manado adalah kota multikultur sehingga memerlukan konsensus bersama. Tidak boleh ada kebijakan yang hanya memunculkan bahasa etnik tertentu yang dianggap dominan saja. Sisi ini memang relatif sulit untuk disikapi dan karena hal inilah di sekolah-sekolah di Manado, muatan lokal dalam pendidikan bahasa daerah belum dilakukan. Sementara itu, Dinas Koperasi melaksanakan program pembinaan kepada usaha-usaha kecil. Di antara mereka ada yang berhubungan langsung dengan visi kota, yaitu kalangan usaha kecil yang bergerak dalam kerajinan-kerajinan, salah-satu yang akan dijadikan barang dagangan untuk para wisatawan.

Di sana sini relasi sinergis sudah terjadi. Sifat dan struktur sinergi berbeda-beda dari satu kasus ke kasus lain. Tetapi secara umum, sinergi yang strukturnya komplementer atau melakat itu belum terjadi secara maksimal. Kurangnya sinergi dalam relasi pemerintah dan masyarakat sipil dapat disebabkan oleh dua sisi. Pada satu sisi, disebabkan oleh kurangnya keterbukaan pemerintah, dan pada sisi lain, disebabkan oleh masih rendahnya partisipasi masyarakat. Rendahnya partisipasi ini juga tampaknya merupakan resultan dari kelemahan-kelemahan struktural dalam memfasilitasi partisipasi masyarakat. Peraturan yang ada belum mencerminkan sikap dan tekad kuat untuk menghilangkan kebiasaan lama yaitu kepentingan memelihara *status-quo*. Kelompok-kelompok tertentu merasa bahwa perubahan -- prakondisi untuk terjadinya sinergi -- justru akan menyebabkan kepentingan mereka terancam. Sinergi kemudian mengalami resisten, tidak tumbuh dan berkembang karena

kepentingan kelompok menjadi pertimbangan utama dalam menyikapi atau melakukan program-program tertentu.

Dalam konteks *civic engagement*, hambatan riil yang perlu dicermati yaitu ketidak-seimbangan kuasa dan ilmu pengetahuan. Disadari bahwa para birokrat yang mengendalikan pemerintahan adalah mereka yang pendidikannya relatif tinggi, dibandingkan dengan masyarakat luas yang kondisi pendidikannya relatif rendah. Hal ini menjadi hambatan kultural ketika masyarakat akan mengawasi sikap dan perilaku aparatur. Hambatan kultural lain adalah sikap apatisme masyarakat sebagai dampak yang masih terasa dari pemerintahan represif masa lalu.

Sinergi intra masyarakat, intra pemerintah maupun antar pemerintah dan masyarakat tampaknya memang secara empiris menunjukkan sejauhmana setiap unsur itu memiliki persistensi modal sosial dan konsistensi dalam implementasi prinsip *good governance*. Di sisi modal sosial struktural, kelembagaan itu dilihat sebagai sarana untuk kerjasama kolektif karyawan atau warga masyarakat dalam suatu wilayah tindakan tertentu, sedangkan modal sosial kultural (kognitif) aparatur dinas atau warga masyarakat dilihat perannya sebagai kondisi sosial psikologis yang melincinkan atau memperlancar interaksi antar aktor. Dengan demikian, sinergi bisa berlangsung, jika faktor-faktor yang membuat persistensi modal sosial serta *good governance* terimplementasi dan mekanisme-mekanisme sosial yang kondusif juga ditemukan dalam suatu konteks kelembagaan pemerintah dan/atau masyarakat. Di sinilah terletak posisi strategis dari keberadaan stok modal sosial dan praktek-praktek yang mengarah pada *good governance*. Penelusuran berbagai kasus dalam penelitian di kedua lokasi menunjukkan bahwa kedua hal ini menjadi penentu kualitas dan arah sinergi.

## Bab 5 - Penutup

## BIBLIOGRAFI

- Alam, Bachtiar. 1999. *Antropologi dan Civil Society: Pendekatan Teori Kebudayaan dalam Antropologi Indonesia*. Tahun xxiii, No. 60. Sept-Des, hal. 3-10
- Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Coöperation: Local government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society*, Vol. 26, nr. 4, December, pp 511-537
- Abers, Rebecca. 2001. "Practicing Radical Democracy: Lessons from Brazil", *Plurimondi*, Vol. 1, No. 2, July–December, pp. 67–82
- Ardhana, I Ketut. 2003 "Economic Aspects of Tourism Development: the Case of the Malaysian Peninsula", dalam *Tourism on the Malaysian Peninsula: The Interplay between Tradition and Modernity*. Jakarta: Research Center for Regional Resources, the Indonesian Institute of Sciences.
- Ardhana, I Ketut. 2005 "Pemerintahan Pusat dan Swapraja: Masalah Sentralisasi dan Desentralisasi", dalam *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, Vol. VII. No.2.
- Coleman, James, 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, Vol. 94 (supplement), pp. S95-S120.
- Coleman, James, 1993. "The Rational Construction of Society." *American Sociological Review*, Vol. 58 (February), pp. 1-15.
- Dahm, Bernhard. 1971. *History of Indonesia in the Twentieth Century*. London: Pall Mall Press.
- Depdagri RI, 2003. *Pengembangan Model Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah: Konsep dasar Perumusan Indikator*

## Bibliografi

- Kinerja*. Jakarta: Makalah dalam Lokakarya Nasional, 10-2-2003, kerjasama ITB dan Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Depdagri.
- Djafri, Novianti. 2006. "Pengelolaan Pemerintahan Daerah Gorontalo", dalam M. Djadijono, I Made Leo Wiratma dan TA Legowo, dalam *Membangun Indonesia dari Daerah*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Edwards, Bob dan Michael Foley, 1998. "Social Capital and Civil Society beyond Putnam," *American Behavioral Scientist*, Vol. 42, No. 2 (September).
- Evans, Peter. 1997. "Government Action, Social Capital And Development: Reviewing the Evidence on Synergy", dalam Peter Evans, ed. *State-Society Synergy*.
- Evans, Peter. 1997a, "Sustainability, Degradation and Livelihood in Third World Cities: *Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California, (Research Series No. 94), hal. 178-209.
- Evans, Peter. 2002. "Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition", dalam Peter Evans (ed.) *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Grootaert, Chistiaan, 1998. "Social Capital: The Missing Link?" (Working Paper No. 3, Social Capital Initiative, The World Bank).
- Hall, Colin Michael. 1994. *Tourism in the Pacific Rim: Development, Impacts and Markets*. Melbourne: Longman.
- Hasbullah, Jousari. 2006. *Social Capital (Menuju Keunggulan Budaya Manusia Indonesia)*. Jakarta: MR-United Press.

- Henley, D.E.F. 1996. *Nationalism and Regionalism in a Colonial Context: Minahasa in the Dutch East Indies*. Leiden: KITLV Press.
- Hikam, MAS. 1990. *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES.
- Irawan. Ade. 2003. "Kebijakan MBS yang bermasalah". *Obor Pendidikan*. Edisi I.
- Isham, Jonathan dan Satu Kähkönen, 1999. *What Determines the Effectiveness Of Community-Based Water Projects? Evidence from Central Java, Indonesia* (Working Paper No. 14, Social Capital Initiative, The World Bank).
- Khrisna, Anirudh, dan Elizabeth Shrader, 1999. "Social Capital Assessment Tool" (Makalah pada Conference on Social Capital and Poverty Reduction, The World Bank, Washington, D.C., 22-24 Juni).
- Khrisna, Anirudh, dan Norman Uphoff, 1999. *Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India*, (Working Paper No. 13, Social Capital Initiative, The World Bank).
- Kloby, Jerry. 2003. "Democratizing Municipal Budgets," *Institute for Community Studies Newsletter*, Number 10, Spring. Monclair State University, New Jersey.
- Marsono, 2005. *Sejarah Pemerintahan dalam Negeri*. Jakarta: Eko Jaya.
- Maunati, Yekti. 2004. *Tourism in Thailand: Its Challenges and Opportunities*. Jakarta: Research Center for Regional Resources-the Indonesian Institute of Sciences.
- Michaud, Jean. 1997. "A Portrait of Cultural Resistance: The Confinement of Tourism in a Hmong Village in Thailand", dalam Michel Picard & Robert E. Wood (eds.), *Tourism*,

- Ethnicity, and the State in Asian and Pacific Societies.*  
Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Ostrom, Elinor. 1997. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." dalam Peter Evans, ed. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California (Research Series No. 94), hal. 85-118.
- Ostrom, Elinor dan T.K. Ahn. 2001. "A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action" (Makalah untuk *Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University*).
- Portes, Alejandro, 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology," *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, pp. 1-24.
- Portes, Alejandro, dan Patricia Landolt, 1996. "The Downside of Social Capital," *The American Prospect*, Vol. 26, pp. 18-21.
- Possibilities for State-Society Synergy", A Paper Prepared under the auspices of the Research Group on States and Sovereignty for UN21 Project Conference on the Global Environment, New York, November 15, 1997.
- Putnam, Robert, 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- , 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect*, Vol. 13, pp. 35-42.
- , 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy*, Vol. 6 Edisi 5, 1995.
- Ratu Langi, GSSJ, 1982. *Indonesia di Pasifik: Analisa Masalah-masalah Pokok Asia-Pasifik*. Jakarta: Sinar Harapan.

- Robison, Lindon J., dan Marcelo Siles, 2000. *Social Capital: Sympathy, Socio-Emotional Goods, and Institutions* (Staff Paper No. 00-45, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, December).
- Robison, Lindon J., Marcelo E. Siles, dan A. Allan Schmid .2001. "Social Capital and Poverty Reduction: Toward a Mature Paradigm." Makalah pada the International Invitational Conference, "Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean: Toward a New Paradigm," September 24-26, 2001, Santiago de Chile.
- Rombon, Mathen Darius. 2004. "Studi Sejarah Tentang Proses Terbentuk dan Berkembangnya Areal Pemukiman di Pesisir Pantai Manado", Laporan Penelitian Manado: Fakultas Sastra Universitas Sam Ratulangi.
- Sarundayang's Revolve: One-Stop Service and Aftercare Servise", dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006.
- Smith, Valene. 1977. "Introduction", dalam Valene L. Smith (ed.), *Hosts and Guests: The Anthropology of Tourism*. United States of America: University of Pennsylvania Press.
- Soekanto, Soerjono. 2002. *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Supit, BA. 2004. *Melawan Arus: Wacana Federalisme Untuk Indonesia*. Manado: Yayasan Suara Nurani.
- Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani. 1999. *Transformasi Bangsa Menuju Masyarakat Madani*. Jakarta: Kantor Sekretariat Wakil Presiden R.I.
- Touwen, Jeroen. 1997. *Extremes in the Archipelago: Trade and Economic Development in the Outer Islands of Indonesia, 1900-1942*. Leiden: Universitas Leiden.
- Woolcock, Michael. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy

Framework”, *Theory and Society*, Vol. 27, No. 2, pp. 151-208.

Woolcock, Michael, dan Deepa Narayan, 2000. “Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, No. 2, pp. 225-249.

Zaenuddin, Dundin, *ed.* 2003. *Modal Sosial untuk Penguatan Masyarakat Sipil di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: PMB-LIPI.

-----, *ed.* 2004. *Modal Sosial Aparatur Pemerintah untuk Pencapaian Good Governance*. Jakarta: PMB-LIPI.

Dokumen:

Dinas Pendidikan Provinsi Riau (2005), “Kegiatan Pembangunan Pendidikan Melalui Block Grant, Imbal Swadaya dan Pola KSO Melalui APBD Provinsi Riau Tahun 2004”

Dinas Pendidikan Provinsi Riau (2006), “Kegiatan Pembangunan Pendidikan Melalui Block Grant, Imbal Swadaya dan Pola KSO Melalui APBD Provinsi Riau Tahun 2005”

Pemerintah Provinsi Riau (2005), “Peraturan Gubernur Riau Nomor 21 Tahun 2005 tentang Petunjuk Pelaksanaan Block Grant, Imbal Swadaya dan Pola KSO APBD Provinsi Riau”

Dinas Pendidikan Provinsi Riau (2005), “Bahan Data LKPJ Gubernur Riau Tahun 2005”.

Pemerintah Provinsi Riau, Dinas Pendidikan (2006), “Penetapan Kinerja APBD Provinsi Riau tahun 2006 pada Dinas Pendidikan Provinsi Riau”

Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kota Pekanbaru (2006), “Kemajuan Dunia Pendidikan Kota Pekanbaru Tahun 2001 s/d 2005”.

Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kota Pekanbaru (2006), "Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) tahun 2005".

Tim Pengembangan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah, Departemen Pendidikan Nasional (2002), *Panduan Umum Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah*

Artikel dalam Koran, Jurnal dan internet

Bambang Kuswanto. 2005. "Pro-kontra Komite Sekolah". Suara Merdeka, 15 Agustus 2005.

Kusmanto. 2004. "Menyoal Manajemen Berbasis Sekolah" (Republika, 20 Maret 2004).

Mujiran, Paulus. 2005. "Meningkatkan Peran Komite Sekolah" (Sinar Harapan, 19 Maret 2005).

Riau Pos. 2006. "Dinas Pendidikan Mengadakan MOU" (Riau Pos, 6 Mei 2006, Pekanbaru).

Riau Pos. 2005 "Alokasi Dana Dinas Pendidikan Tidak Hanya Di Disdik" (Riau Pos, 26 Mei 2005, Pekanbaru).

Solihudien, Yusep. 2005 "Mengawinkan Komite dan Kepala Sekolah" (Pikiran Rakyat, Selasa, 09 Agustus 2005)

Suryadi, Ace. 2003. "Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah: Mewujudkan Sekolah-Sekolah yang Mandiri dan Otonom" (Disampaikan pada Sosialisasi Pemberdayaan Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah selama Juni 2003).

Sutisna, Ading. 2003. "Optimalisasi Penerapan MPMBS pada SMUN dan SMKN Unggulan" dalam [http://www.dikdasmen.depdiknas.go.id/html/Info\\_Dikdasmen/](http://www.dikdasmen.depdiknas.go.id/html/Info_Dikdasmen/)

"Depag Sulut Tak Miliki Data Akurat Pemeluk Agama", dalam *Komentor*, 21 Juli 2006, Nomor 1626, tahun VI.

Bibliografi

<http://id.wikipedia.org/wiki/Manado> 3-3-2006.

- “Hidden Gem: Lakban Beach and Buyat Bay Emerging as the New Recreation Area for North Sulawesi Families”, dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari, 2006.
- “Manado and the Tumou Tou Spirit”, dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006.
- “Manado Expo Raup 1.5 Miliar”, dalam *Manado Post*, 24 Juli 2006.
- “North Sulawesi: The Land of Swaying Coconut Trees”, dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006.
- “North Sulawesi: Gateway for Asia-Pasific Trade”, dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006.
- “North Sulawesi is a treasure trove for investors”, dalam *the Jakarta Post*, 28 Februari 2006.
- “Pemkot Manado Tertibkan Pedagang di Pantai Calaca”, dalam *Komentar*, 22 Juli 2006.
- “64 Persen Jalan Provinsi Rusak: Tertuang dalam APBD Sulut”, dalam *Manado Post*, Senin 24 Juli 2006.
- “Tourism in North Sulawesi”, dalam *the Jakarta Post*, 28 februari 2006.
- “Visa policy ‘discourages’ Bali tourists”, dalam *the Jakarta Post*, Sabtu, 30 Oktober 2004.

