

## **Pemilihan Kepala Daerah Tanah Datar 2005: Titik Balik *Good Local Governance*?**

### **Abstract**

*Pemilihan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Tanah Datar Tahun 2005 memiliki nuansa politik yang agak beda dengan daerah-daerah lain, khususnya di Sumbar. Pada saat itu, kandidat yang masih menjabat sebagai Bupati Tanah Datar, Masriadi Martunus, yang berpasangan dengan Nafriadi Hamdi, kalah cukup telak dari pesaing utamanya pasangan Shadiq Pasadigoe-Aulizul Syuib dengan perbandingan suara 27 persen berbanding 52 persen. Shadiq sebelumnya menjabat Wakil Kepala Dinas Peternakan Provinsi Sumbar.*

*Yang menarik, ada indikasi cara-cara kampanye yang dilakukan Shadiq pada Pilkada 2005 terkesan tak sesuai dengan prinsip *good governance*. Ia membalikkan tema kampanye yang “dijual” Masriadi, berupa keberhasilan-keberhasilan dalam upaya reformasi birokrasi, penghematan anggaran daerah, serta perubahan perilaku sosial. Ia justru mengatakan, bahwa kebijakan Masriadi di bidang pemerintahan sangat “memukul” para aparatur birokrasi, guru-guru, wali nagari, perantau dan bahkan masyarakat.*

*Ia menawarkan “kemudahan-kemudahan” yang tak didapatkan dari Masriadi, kalau masyarakat mempercayainya sebagai kepala daerah. Tak hanya itu, gaya kepemimpinan Masriadi juga menjadi “sasaran tembak” kampanye Shadiq. Ternyata tema-tema kampanye semacam itu, dukungan publik yang luas, menjadi faktor kemenangan signifikan Shadiq Pasadigoe pada Pilkada 2005.*

Kata kunci: pilkada, Tanah Datar, kepemimpinan, kampanye, *good governance*.

### **Pendahuluan**

Pemilihan Kepala Daerah-Wakil Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Tanah Datar Tahun 2005 memiliki nuansa politik yang agak beda dengan daerah-daerah lain, khususnya di Sumbar. Pada saat itu, kandidat yang masih menjabat sebagai Bupati Tanah Datar, Masriadi Martunus, yang berpasangan dengan Nafriadi Hamdi, kalah cukup telak dari pesaing utamanya pasangan Shadiq Pasadigoe-Aulizul Syuib dengan perbandingan suara 27 persen berbanding 52 persen. Shadiq sebelumnya menjabat Wakil Kepala Dinas Peternakan Provinsi Sumbar.

Hal menarik lainnya, walaupun diikuti empat pasangan calon, namun Pilkada Tanah Datar 2005 seakan hanya menghadap-hadapkan dua kandidat utama ini saja. Persaingan antara Masriadi Martunus sebagai *incumbent* dan Shadiq Pasadigoe sebagai penantang (*challenger*) terlihat sangat menonjol. Jauh sebelum pilkada, persaingan keduanya bahkan sudah terjadi dalam wacana dan gerakan-gerakan politik lokal. Persaingan sengit itu tercermin di media massa, iklan luar ruang maupun kampanye terselubung ke masyarakat.

Keduanya memang pernah bersaing ketat pada Pilkada 2000 di DPRD. Waktu itu, Masriadi yang berpasangan dengan Masnefi unggul, disusul Shadiq dan satu pasangan lainnya. Rupanya selama lima tahun, Shadiq menyimak secara intensif sepak terjang Masriadi dalam memimpin Tanah Datar, dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Shadiq nampaknya mampu “menangkap” sekaligus “memanfaatkan” keluhan sebagian kelompok masyarakat yang tidak puas dengan kebijakan Masriadi sebagai peluang politik menyongsong Pilkada 2005.

Kelompok yang kurang menyukai kebijakan dan gaya kepemimpinan Masriadi adalah (sebagian besar) kalangan birokrat Pemkab, PNS, guru-guru, pedagang pasar, wali nagari-wali nagari dan tokoh masyarakat. Beberapa kebijakan Masriadi saat menjabat bupati 2000-2005 dinilai memberatkan mereka, utamanya terkait pembaruan birokrasi, efisiensi APBD dan pembaruan perilaku sosial. Masriadi tak hanya dikenal

sebagai bupati dengan kebijakan pembaruan birokrasi yang ekstrem dan diikuti gaya kepemimpinan yang “otoriter”, yang membuat birokrat, PNS dan guru-guru kewalahan, tetapi juga anjuran-anjurannya kepada masyarakat untuk meninggalkan beberapa kebiasaan lama yang tidak efektif dan efisien seperti berburu babi dan merokok (disamping juga anjuran untuk menabung, dsb).

Masalahnya, dalam kampanye, isu politik yang dibangun Shadiq, yang secara tidak langsung didukung PNS dan guru-guru, untuk mendongkrak popularitasnya menuju Pilkada 2005 justru dianggap oleh sebagian kalangan pegiat antikorupsi sebagai isu *bad governance*. Saat kampanye, Tim Shadiq mengangkat isu yang seakan hendak membalikkan kebijakan progresif Masriadi yang dikeluhkan sebagian besar PNS dan warga. Di antara isu negatif atas Masriadi yang beredar ke publik terkait penghematan APBD yang dinilai akan membuat masyarakat makin susah, pembangunan tidak jalan, dan lainnya. Shadiq memang diuntungkan karena maksud-maksud politiknya bertemu dengan ketidapuasan kalangan PNS dan guru-guru terhadap kebijakan Masriadi. Pada akhirnya, kampanye negatif terhadap Masriadi tak hanya dikerjakan tim Shadiq, tetapi juga kalangan PNS dan guru-guru di Tanah Datar.

Sebaliknya, Masriadi terus berkampanye hendak melanjutkan program pembaruan pemerintahan daerah. Keberhasilan Tanah Datar mendongkrak PAD sekitar 1000 persen selama 5 tahun harus dipertahankan, bahkan ditingkatkan lagi. Posisi Pemkab Tanah Datar sebagai pemegang saham terbesar di Bank Nagari juga mesti diteruskan. Penghematan anggaran, perampangan struktur birokrasi, dan penataan dunia pendidikan dan kesehatan harus dipertahankan dan bahkan dibenahi lebih baik lagi. (Jamra, 2005)

Hanya, dalam Pilkada 2005, jualan politik Masriadi kalah populer dari jualan politik Shadiq. Ada indikasi, Masriadi gagal menjual program-programnya kepada publik. Keberhasilan Masriadi dalam melakukan inovasi tata kelola pemerintahan, yang diakui pemerintah pusat, NGO, dan badan-badan dunia, ternyata tak sepenuhnya “disukai” warga setempat, khususnya lingkungan birokrasi, guru-guru dan tokoh masyarakat. Masyarakat dan jajaran birokrasi Pemkab justru menilai kebijakan Masriadi dalam menata pemkab dan masyarakat tidak “akomodatif”, bahkan dianggap merugikan mereka.

### **Proses Pilkada 2005**

Pemungutan suara pilkada langsung pertama di Tanah Datar itu berlangsung pada 25 September 2005. Pesta demokrasi lokal tersebut pada dasarnya berlangsung aman, damai, tertib dan demokratis. Tidak ada gejolak berarti. Tidak ada pula sengketa pemilu yang mencuat ke permukaan. Tingkat partisipasi masyarakat juga bagus, yakni sekitar 70 persen.

Ada empat pasangan calon bupati-wakil bupati yang maju, yakni pasangan M. Shadiq Pasadigue-Aulizul Syuib (Partai Golkar), Masriadi Martunus-Nafriadi Hamdi (PAN, PKS, PBB), Rukti Hazmir-Amda Rusdi (PPP), dan Harmazadi-Mahardanus (PBR, PDIP, PKPI).<sup>1</sup> Dari keempat pasangan yang tampil, dua pasangan sejak awal memang terlihat dan terkesan bersaing sengit, yakni Shadiq-Aulizul dan Masriadi-Nafriadi. Persaingan itu bahkan mengerucut pada dua tokoh utama yakni Shadiq Pasadigoe versus Masriadi Martunus.

---

<sup>1</sup> <http://www.lsi.co.id/artikel.php?id=89>. Diunduh 22 Juni 2010.

Berdasarkan rekapitulasi akhir suara pilkada yang dilakukan KPUD Tanah Datar 2005, akhirnya pasangan Shadiq-Aulizul tampil sebagai pemenang, dengan 72.774 suara, atau sebesar 51,10 persen dari total suara sah sebanyak 142.388 suara. Pasangan ini mengalahkan pasangan Masriadi -Nafriadi dan hanya mendapatkan 40.228 suara atau 28 persen. Sementara pasangan Harma-Muhardanus hanya kebagian 17.374 suara atau sekitar 12 persen, serta pasangan Hasmir-Hamda meraih 12.012 suara atau sekitar 8 persen.<sup>2</sup>

Secara umum, tidak ada suara-suara protes yang muncul dari masyarakat. Besarnya margin suara yang diperoleh pemenang pilkada (Shadiq-Aulizul) dari saingan-saingannya tidak membuka celah konflik dan sengketa pilkada. Biasanya sengketa (hasil) pilkada muncul, jika selisih perolehan suara antara kandidat yang menang dengan saingannya tipis.

Kemenangan pasangan Shadiq-Aulizul sebesar 51 persen memang cukup fenomenal. Pasangan ini bahkan menang di semua kecamatan, termasuk di Kecamatan Lintau Buo, yang merupakan kampung halaman Masriadi Martunus, sang *incumbent*. Selain itu Mufidah, istri Wapres Jusuf Kalla yang orang Lintau juga telah memberikan dukungan kepada pasangan Masriadi-Hamdi, namun tak cukup berpengaruh pada pilihan politik masyarakat setempat.

Selain itu, kekalahan telak Masriadi juga mengherankan, karena selama lima tahun memimpin Tanah Datar, ia dikenal sebagai bupati yang sukses dalam melakukan berbagai terobosan, khususnya dalam reformasi birokrasi di Pemkab, pendidikan, kesehatan, dan lainnya. Keberhasilannya itu mendapat apresiasi luas dari pemerintah pusat, media massa nasional, LSM nasional dan internasional, pemerintah Inggris, dan Bank Dunia.

Sang pemenang, Shadiq Pasadigoe, saat maju dalam Pilkada Tanah Datar 2005 masih menjabat Wakil Kepala Dinas Peternakan Provinsi Sumbar. Kampung asalnya adalah Nagari Pagaruyung. Sebelumnya ia bekerja di Dinas Perhubungan Sumbar. Sementara wakilnya Aulizul Syuib adalah Sekretaris Kota Padang Panjang. Aulizul sendiri berasal dari Lintau, sama dengan calon bupati Masriadi Martunus. Tampilnya Aulizul sebagai putra Lintau diperkirakan ikut mengurangi suara masyarakat setempat terhadap Masriadi.

### **Faktor Kemenangan Shadiq-Aulizul**

Faktor apa saja yang membuat pasangan Shadiq-Aulizul tampil sebagai pemenang Pilkada 2005? Padahal, di pihak lain, Masriadi disebut-sebut sebagai kandidat *incumbent* yang sangat kuat, karena memiliki segudang prestasi selama lima tahun memimpin Tanah Datar.

Pasangan Shadiq-Aulizul memiliki strategi politik tersendiri yang menunjukkan bahwa ia politisi yang tekun membangun basis dukungan dan jeli melihat peluang. Strategi politiknya sudah disusun sejak ia kalah dari Masriadi dalam Pilkada Tanah Datar 2000 di DPRD setempat. Tak hanya itu, Shadiq juga diuntungkan karena terus menguatnya resistensi berbagai kelompok masyarakat dan perantau atas kebijakan dan gaya kepemimpinan Masriadi selama lima tahun menjadi Bupati Tanah Datar.

Sepanjang 2000-2005 Shadiq aktif berkunjung ke Tanah Datar untuk membangun komunikasi dan jaringan politik secara intensif hingga ke bawah. Ia mendengarkan

---

<sup>2</sup> <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=122540>. Diunduh 22 Juni 2010

berbagai “masukan” dan “keluhan” dari beragam kalangan masyarakat dan elit terhadap berbagai kebijakan Pemkab dan gaya kepemimpinan Masriadi. Shadiq nampaknya memahami, bahwa kebijakan inovasi dan reformasi yang dilakukan Masriadi tak sepenuhnya menyenangkan banyak kelompok masyarakat di Tanah Datar, terutama (sebagian) birokrat, PNS, guru, perantau, dan lainnya. Apalagi gaya kepemimpinan Masriadi yang cenderung “ekstrem” tidak disukai banyak kelompok masyarakat lokal.

Bagi Shadiq, keluhan-keluhan publik atas kebijakan dan gaya kepemimpinan Masriadi itu dijadikan bahan yang diolah sedemikian rupa untuk menarik dukungan masyarakat Tanah Datar. Dalam perjalanannya kemudian, ia dan timnya pun dituding telah menyebarkan rumors negatif seputar kebijakan dan gaya kepemimpinan Masriadi yang “elitis” sekaligus “otoriter” yang dianggap memberatkan PNS, guru dan bahkan masyarakat. Sebaliknya, pada saat bersamaan, Shadiq justru mampu menunjukkan dirinya sebagai tokoh yang populis, empatik, egaliter dan berpihak kepada masyarakat bawah.

Dalam rangka pendekatan ke masyarakat, Shadiq melakukannya secara langsung, sehingga hal itu membentuk suatu pencitraan tersendiri tentang sosok dia yang populis, peduli, santun, ramah, egaliter dan religius. Semua karakter yang ditampilkan itu (sekalipun terkesan agak absurd) tentu sangat “mengena” di hati publik. Shadiq sendiri memang sejak lama dikenal pejabat yang gampang “membaur” dengan rakyat. Ia nampak bisa berbaur dengan banyak golongan masyarakat, mulai dari petani, sopir, pedagang pasar, peburu babi, pemuda sampai tokoh-tokoh masyarakat di daerah.

Di kalangan kelompok keagamaan, misalnya, Shadiq membangun pencitraan religius dengan berpartisipasi aktif dalam kegiatan-kegiatan keagamaan. Salah satu bakat yang kemudian menjadi modal politiknya dalam melakukan pendekatan dan kampanye ke masyarakat adalah kemampuannya membaca (tilawah) Al Quran. Saat menghadiri kegiatan masyarakat, Shadiq tak jarang didaulat untuk melantunkan ayat-ayat Al Quran. Di kalangan perempuan, pemilih baru dan pemuda, ia mencitrakan diri sebagai tokoh muda dan pembaharu. Aksi-aksi tebar pesona Shadiq tersebut dengan mudah tersebar ke berbagai lapisan masyarakat Tanah Datar.

Shadiq kemudian juga dikenal sebagai pejabat yang suka melakukan respon cepat, kalau ada masalah urgen yang menimpa orang lain, dengan mendatangi dan memberikan bantuan material secara langsung, sekalipun jumlahnya tidak banyak. Kebiasaan semacam ini sebenarnya sudah dilakukannya sejak lama dan kemudian makin intens selama 2000-2005 saat ia menjabat Wakil Kepala Dinas DLLAJ Sumbar.

Shadiq memang menggabungkan pendekatan populis dengan pendekatan elit. Pendekatan populis dilakukan terhadap masyarakat, sedangkan pendekatan elit dilakukan terhadap pengusaha, pegawai negeri, guru, dan perantau. Di masyarakat Tanah Datar, PNS (termasuk guru) tergolong lapisan kelas menengah, bahkan elit. Posisi sosial mereka sangat berpengaruh di lingkungan masyarakat yang mayoritas berprofesi petani. Komunikasi juga dilakukan terhadap para wali nagari, yang merupakan elit formal di unit pemerintahan terendah. Untuk mendukung kampanye, pencitraan dan sumber pembiayaan politiknya, Shadiq juga kemudian melakukan pendekatan khusus terhadap kelompok perantau yang biasanya juga menjadi tokoh berpengaruh di kampung asalnya masing-masing.

Strategi lainnya tentu terkait kemampuan Shadiq menjalin hubungan baik dengan pers lokal. Ia dikenal dekat dengan wartawan. Namun, relasi mereka sebenarnya

lebih kepada pola relasi simbiosis mutualisme secara ekonomi politik. Sudah jadi rahasia umum, sebagian wartawan di daerah ini tidak memiliki kemandirian penuh dalam pekerjaannya. Hal ini karena gaji wartawan lokal terbilang kecil. Kondisi itu membuat mereka sangat bergantung pada hubungan baik dengan nara sumber, khususnya politisi, pengusaha dan pejabat pemerintah. Ironisnya, kenyataan sama juga menghinggapi pimpinan dan pengelola media lokal di Padang. Untuk tetap eksis, mereka harus menjaga hubungan baik dengan pejabat daerah. Ini karena keberlangsungan media-media lokal itu tak cukup dari iklan produk maupun penjualan koran di pasar saja, tetapi juga langganan tetap dari kantor-kantor pemda maupun iklan-iklan pejabat.

Dalam politik modern, wartawan dan media adalah ujung tombak bagi politisi dan pejabat pemerintah. Tanpa dukungan wartawan lokal sulit program pemerintah daerah maupun visi elit politik bisa berjalan dengan baik, terutama dalam sosialisasi ke masyarakat. Selama bertahun-tahun, Shadiq menjalin hubungan baik dengan wartawan (koresponden) surat kabar Padang yang berbasis di Tanah Datar, untuk mewartakan kegiatan-kegiatannya.

Walaupun demikian, keuntungan sekaligus modal politik utama Shadiq justru adalah potensi-potensi ketidakpuasan sebagian kelompok masyarakat terhadap kebijakan Bupati Masriadi. Golongan PNS, guru, dan wali nagari secara tidak langsung telah menjadi tim sukses Shadiq. Jumlah mereka tak terlalu banyak, tetapi PNS biasanya menjadi tokoh di lingkungannya masing-masing. Sinergi kepentingan politik elit lokal, ketidakpuasan PNS, dan perantau ini menjadi modal politik besar bagi Shadiq dalam menghadapi Pilkada 2005.

Sinergi dengan perantau asal Tanah Datar juga cukup penting. Ternyata banyak juga tokoh perantau Tanah Datar di Padang dan Jakarta (khususnya) yang tidak suka kebijakan dan gaya kepemimpinan Masriadi yang dinilai “arogan”. Biasanya di Pemkab setempat ada sebuah unit organisasi yang biasa “melayani” para perantau, namun kemudian terkena program efisiensi dari Masriadi. Hal ini membuat hubungan Masriadi (yang sebelumnya juga dikenal sebagai perantau dan pengusaha sukses di Jakarta) dengan sejumlah tokoh perantau Tanah Datar menjadi kurang harmonis. Sebaliknya Shadiq secara tidak langsung hendak mengembalikan hubungan harmonis Pemkab dengan para perantau itu.<sup>3</sup>

Di tengah tren ketidakpuasan publik yang terkombinasikan secara sinergis dengan upaya-upaya kampanyenya, secara taktis dan politis, Shadiq juga memilih Aulizul Syuib, mantan Sekda Padangpanjang, sebagai pasangannya, yang berasal dari Lintau, daerah asal Bupati Masriadi. Tujuannya tentu saja untuk memecah suara masyarakat Lintau, yang merupakan kecamatan terbesar penduduknya di Tanah Datar, yang sebelumnya merupakan salah satu basis dukungan Masriadi.<sup>4</sup>

### **Prestasi Berujung Kekalahan**

Masriadi Martunus sebenarnya termasuk satu dari sedikit kepala daerah berprestasi di Indonesia. Prestasinya dalam bidang pemerintahan saat menjabat Bupati Tanah Datar (2000-2005) mendapat pengakuan dan penghargaan oleh pemerintah, LSM dan lembaga internasional, seperti Bank Dunia. Ia tak hanya berprestasi dalam upaya mewujudkan

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan Anton Yondra, Sekum DPD Golkar Tanah Datar di Batusangkar, 25 Juni 2010. Anton Yondra adalah anggota Tim Sukses Shadiq Pasadigue pada Pilkada 2005.

<sup>4</sup> *Ibid.*

*good local governance*, tetapi juga melakukan inovasi dalam memajukan pendidikan, kesehatan, dan reformasi budaya masyarakat.

Di bidang *good governance*, salah satu contoh kebijakan progresif Masriadi tercermin dalam eselonering pejabat Pemkab, di mana jabatan eselon II dan III diberlakukan sistem kontrak. Pejabat eselon II dan III itu diberi masa uji coba enam bulan. Dalam masa enam bulan itu dilakukan penilaian tentang pelaksanaan tugas, kewenangan, dan kewajibannya. Apabila pejabat tersebut tidak dapat memperlihatkan kinerja yang baik dan tidak dapat mengembangkan lembaga yang dipimpinya, maka kontrak diputus atau diberhentikan dari jabatan.<sup>5</sup>

Para pejabat ini juga diharuskan membuat paper tentang bidang tugasnya masing-masing untuk melihat visi dan penguasaannya terhadap pekerjaan. Tidak hanya di tingkat pejabat, di tingkat bawahan PNS, jika hendak naik pangkat dan dipromosi, Masriadi menantang dengan uji kompetensi dan uji potensi akademik, serta uji TOEFL. Dengan demikian, tidak ada lagi kenaikan pangkat otomatis, tidak ada lagi penghargaan untuk memegang suatu jabatan, dan tidak ada lagi sistem kedekatan dengan pimpinan, tetapi semua tergantung pada profesionalitas kerja.

Bagi yang memperoleh nilai TOEFL tinggi dikirim langsung mengikuti pendidikan formal dan kursus singkat di luar negeri. Tahun 2006 saja sudah diberangkatkan ke luar negeri sekitar 600 orang, yaitu ke Malaysia, Singapura, Australia, Thailand, Belanda, Inggris, Arab Saudi, dan India. Kegiatan ke luar negeri itu, menurut Masriadi, amat bermanfaat untuk membuka wawasan internasional para pegawai dan birokrat, guna mempersiapkan Tanah Datar masuk ke era globalisasi dan beberapa hasilnya yang sesuai kebutuhan lokal akan diaplikasikan di daerah. Untuk pembiayaan, pemberangkatan ke luar negeri hanya dibantu 50 persen oleh Pemkab, sekitar 25 persen biaya pribadi dan 25 persen lainnya ditanggung instansi yang bersangkutan.

Untuk menseleksi pejabat yang akan mengisi SKPD, Bupati mengundang konsultan dari Psikologi Unpad Bandung untuk melakukan *fit and proper test* (uji kelayakan dan kepatutan). Ternyata, dari 8 orang pimpinan SKPD sebelumnya, hanya 6 yang layak jadi pemimpin. Sehingga, untuk mengisi kekosongan 2 pimpinan SKPD diminta ke kabupaten lain.

Kebijakan Masriadi terkait pembinaan PNS didasarkan pada obyektifitas dengan kriteria-kriteria yang jelas, seperti produktivitasnya, jam kerjanya, kedisiplinannya, dan *performance*-nya. Bahkan, mulai tahun 2005, untuk mewujudkan PNS yang profesional di bidang tugasnya, Masriadi menggagas 100 Standar Kinerja, meliputi ideologi dan kesetiaan, kepribadian, disiplin kerja, dan prestasi kerja. Dengan 100 Standar Kinerja, PNS bisa dinilai secara obyektif dan tidak akan ada unsur kolusi.<sup>6</sup>

Kebijakan utama Masriadi lainnya di bidang kelembagaan/organisasi tata pemerintahan dengan melakukan perampingan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD). Saat mulai menjabat Bupati, ia langsung menciutkan 22 dinas menjadi 8 dinas pada tahun 2001. Alasannya, jumlah instansi yang banyak akan membutuhkan biaya yang besar, seperti biaya operasional (biaya listrik, telepon, air bersih, dan K3) serta tunjangan jabatan, besarnya kebutuhan administrasi, dan lain sebagainya. Di samping itu, dengan perampingan instansi memudahkan koordinasi serta menyinergikan beberapa kegiatan dan program. Kebijakan Pemkab Tanah Datar untuk merampingkan SKPD supaya efisien

---

<sup>5</sup> Wawancara dengan Masriadi Martunus di Jakarta 24 Maret 2010.

<sup>6</sup> *Ibid.*

dan efektif jauh sebelum PP Nomor 8 tahun 2004 lahir. Bahkan, langkah-langkah Tanah Datar ini menjadi percontohan bagi daerah lain. Dengan restrukturisasi ini, Pemkab dapat menghemat keuangan negara sekitar Rp 10 miliar per tahun.

Setelah instansi dirampingkan, Masriadi menjalankan gagasan penghematan fasilitas dinas pejabat dan aparat. Salah satu contoh “sederhana” terkait pelarangan pejabat dan aparat pemerintah membawa pulang mobil/sepeda motor dinas. Mobil/sepeda motor dinas hanya digunakan saat pekerjaan dinas kantor dilakukan. Oleh karena itu, ketika selesai pekerjaan dinas dilaksanakan, aparat bersangkutan harus menaruh kembali mobil dinas tersebut di pool kantor mereka masing-masing. Mereka juga dilarang membawa mobil dinas saat hari libur dan Lebaran, karena dianggap membenani daerah. Kebijakan Masriadi ini bertolak belakang dengan pola dan kebijakan Pemkab sebelumnya yang seakan memberikan kebebasan penuh penggunaan mobil/sepeda motor dinas kepada pejabat/aparat bersangkutan, sehingga tak ubahnya seperti kendaraan pribadi.

Sejalan dengan kebijakan perampingan birokrasi dan penghematan, Masriadi berupaya meningkatkan pendapatan daerah melalui prinsip-prinsip *reinventing government*, yaitu pemerintah tidak hanya membelanjakan uang, akan tetapi juga sudah harus memikirkan pendapatannya. Pemerintah selain melakukan pelayanan publik, juga dapat melaksanakan kewirausahaan. Hal ini juga tercermin pada struktur APBD Kinerja. Kemampuan untuk memperoleh pendapatan ini juga merupakan salah satu kriteria pelaksanaan otonomi daerah. Di Tanah Datar, setiap dinas/badan/kantor/bagian membentuk unit usaha sesuai bidangnya sehingga diharapkan mempunyai biaya pendapatan/penghasilan untuk membantu biaya operasionalnya, meningkatkan kesejahteraan pengelola, dan sebagai sumber pendapatan daerah.<sup>7</sup>

Dalam kaitan itu, Bupati juga berusaha mengubah pola pikir aparat birokrasi dalam penggunaan anggaran. Jika sebelumnya birokrat hanya berpikir bagaimana menghabiskan anggaran, maka selanjutnya harus berpikir bagaimana menghemat anggaran yang ada di instansi masing-masing. Masriadi menunjuk contoh perilaku tidak efisien birokrat ketika mereka menyusun program-program dadakan, tidak terarah dan asal-asalan di akhir tahun untuk menghabiskan anggaran yang tersedia daripada anggaran itu dikembalikan ke pusat. Dalam konteks otonomi daerah, Masriadi melakukan terobosan, tidak hanya menyusun program-program yang terarah dan terencana baik sejak awal, tetapi juga akan memasukkan sisa anggaran ke kas daerah jika anggaran itu bersisa di akhir tahun.<sup>8</sup>

Dari implementasi gagasan dan program-program tersebut, PAD Tanah Datar akhirnya meningkat tajam, karena hasil penghematan itu didepositokan untuk kemudian dimasukkan ke APBD. Tahun 2000 dengan target PAD Rp 1,7 miliar, realisasinya mencapai Rp 1,9 miliar. Tahun 2001 target PAD Rp 3,6 miliar, realisasi menjadi Rp 5,2 miliar. Tahun 2002 dengan target PAD Rp 8,1 miliar, realisasi PAD meningkat menjadi Rp 11,3 miliar. Tahun 2003 target PAD Rp 14,5 miliar, realisasinya mencapai Rp 14,8 miliar. Tahun 2004 PAD meningkat menjadi Rp 15 miliar, atau terjadi peningkatan sebesar 850 persen selama empat tahun. Untuk selanjutnya telah ditetapkan langkah

---

<sup>7</sup> Ibid. Lihat juga Masriadi Martunus et al, *Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan di Kabupaten Tanah Datar*, (Batusangkar: Inforkom dan PBE Tanah Datar, 2005), hlm. 9-10.

<sup>8</sup> Ibid.

peningkatan PAD Tanah Datar minimal sebesar Rp 2 miliar per tahun sehingga ditargetkan tahun 2020 PAD Tanah Datar akan mencapai angka Rp 50 miliar per tahun.

Otonomi daerah dalam pendidikan di Tanah Datar juga mendapatkan pujian dan penghargaan, karena dianggap sangat berhasil. Dalam penataan aparat birokrasi ditempuh langkah antara lain dengan cara "memodifikasi" ketentuan kenaikan pangkat guru secara nasional yang intinya: pangkat guru dapat dinaikkan minimal dalam jangka dua tahun berdasarkan angka kredit yang ditetapkan. Namun di Tanahdatar ketentuannya dimodifikasi dan diukur dari kinerja para guru dalam mengajar. Apabila dalam satu tahun tidak masuk kerja 80 jam (12 hari kerja), maka kenaikan pangkatnya dapat ditunda (sesuai ketentuan Pemkab yang berlaku) dan seterusnya. Di luar itu, mulai tahun 2005 Pemkab menetapkan 100 standar kinerja yang dijadikan pedoman untuk proses kenaikan pangkat dan promosi jabatan. Standar kinerja ini sebagai upaya membentuk guru atau PNS profesional, berkualitas, serta berdisiplin tinggi.

Di bidang pendidikan ini Masriadi memang progresif sekali. Di masanya, anggaran pendidikan porsinya digenjut menjadi 40-50 persen APBD. Intinya, kebijakan-kebijakan inovasi pendidikan ini untuk meningkatkan kualitas SDM lokal. Karena itulah setiap tahun SD di Tanah Datar direhab dan digabung. Saat itu terdapat 305 SD di Tanah Datar dengan rasio satu guru dengan 30 orang murid. Tanah Datar akhirnya telah menjadi Pemkab pertama yang menerapkan rasio satu guru dengan 30 orang murid. Malah di sekolah unggul, seperti SMA 1 Batusangkar, satu lokal hanya diisi 25 orang murid. Tahun 2004, terdapat 305 SD di Tanahdatar dengan rasio satu guru dengan 30 orang murid.<sup>9</sup>

Berkaitan juga dengan peningkatan mutu pendidikan dan kesiapan memasuki era globalisasi, Masriadi telah mengirim puluhan guru bahasa Inggris SMU di mengikuti kursus singkat di Adelaide, Australia, Mei 2004. Adelaide dipilih karena kualitas pendidikannya sangat baik, lagi pula guru dimungkinkan di sana magang dan *homestay* yang akan memperkaya pengalaman serta wawasan para pendidik. Sekembali dari Australia, setiap guru tadi tak hanya menularkan pengalamannya kepada guru bahasa Inggris yang lain, tapi juga diminta menyiapkan pola dan strategi yang cocok untuk pengajaran bahasa Inggris serta membentuk English Club di setiap kecamatan. Jadi, sejalan dengan upaya peningkatan kompetensi peserta didik dengan beragam keterampilan, paling tidak bahasa Inggris dan komputer, sebagai modal menghadapi globalisasi.<sup>10</sup>

Itulah di antara kebijakan Masriadi. Atas prestasinya itu Masriadi pun beberapa kali mendapatkan banyak penghargaan dari pemerintah, swasta dan lembaga internasional. Pada tahun 2003 lembaga Partnership dan Kedutaan Besar Inggris untuk Indonesia menyatakan Kabupaten Tanah Datar sebagai satu dari tujuh kabupaten terbaik dari 400 lebih kabupaten dan kota di Indonesia. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) juga menobatkan kabupaten terkecil di Sumbar itu-luas 133.600 hektare-sebagai satu dari empat daerah paling berprestasi dan berhasil melaksanakan otonomi daerah. Berikutnya, tahun 2004, Masriadi juga mendapatkan Manggala Karya Kencana dari Presiden RI. Pada 2005, ia kembali memperoleh penghargaan dari Media Otonomi dalam bentuk Otonomi Award, karena kabupaten ini dinilai terbaik dalam melaksanakan

---

<sup>9</sup> *Kompas*, 21 Oktober 2004.

<sup>10</sup> <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=116449>. Diunduh 24 Juni 2010.

otonomi daerah di Indonesia.<sup>11</sup> Pada tahun sama ia juga dinobatkan sebagai tokoh *Tempo*, atas prestasinya melakukan inovasi otonomi daerah di Tanah Datar.

Tak hanya itu, Bank Dunia juga mengakui keberhasilan Kabupaten Tanah Datar, khusus di bidang pendidikan. Untuk itulah pada 2005, dia diundang Bank Dunia untuk memberikan presentasi pada konferensi internasional di Harvard University, salah satu perguruan tinggi terbesar, ternama dan tertua di AS, tentang keberhasilannya dalam inovasi di bidang pendidikan ini. Masriadi juga diminta berbicara pada sebuah seminar di Jakarta yang diadakan LPEM UI bekerjasama dengan World Bank.

### **Kelemahan Strategi Politik Masriadi**

Walaupun memiliki banyak prestasi dan diakui banyak kalangan di luar Tanah Datar, namun Masriadi tak mampu menjadikannya sebagai modal politik menghadapi pilkada 2005 dengan sistem langsung. Padahal dalam pilkada langsung, faktor ketokohan dalam arti seluas-luasnya menjadi sangat penting. Ketokohan di sini tak hanya ditunjukkan dengan rekam jejak dan keberhasilan saja, tetapi juga kemampuan membangun jaringan politik serta pencitraan yang positif dan konstruktif di tengah masyarakat.

Dari segi kepemimpinan, Masriadi memang dianggap berhasil mengimplementasikan gagasan progresifnya dalam bentuk kebijakan sehingga diakui secara nasional, namun kebijakannya itu dianggap tidak begitu mengakar ke bawah. Demikian pandangan umum yang berkembang di tengah masyarakat Tanah Datar. Walaupun gaya hidupnya terbilang sederhana, tetapi sebagian publik melihatnya sebagai pejabat yang hidup mewah, elitis, bahkan memiliki potensi korup, karena berlatar belakang pengusaha di Jakarta. Bagi sebagian besar publik di Tanah Datar saat itu, kepala daerah yang berlatar belakang saudagar berpotensi “menjual” jabatannya maupun potensi daerah untuk kepentingan pribadi, keluarga dan kelompok.<sup>12</sup> Di sisi lain, masyarakat setempat justru melihat Shadiq sebagai tokoh birokrat yang tak hanya berpengalaman lama di pemerintahan daerah, tetapi juga mengakar dan dekat dengan masyarakat, khususnya lapisan menengah ke bawah.<sup>13</sup>

Namun di balik semua itu, faktor kekalahan Masriadi lebih karena ia gagal mengendalikan sikap oposisi dan menjinakkan resistensi terselubung dari sebagian besar PNS, guru, dan wali nagari di lingkungan Pemkab Tanah Datar terhadap kebijakan reformasi birokrasi dan inovasi pemerintahan yang dijelankannya. Padahal, dukungan politik dari elemen PNS sangat penting bagi kandidat manapun. PNS adalah ujung tombak di masyarakat di Tanah Datar yang umumnya berprofesi sebagai petani. PNS adalah tempat bertanya bagi masyarakat, karena golongan ini dianggap lebih tahu urusan politik dan pemerintahan daerah. Ketika PNS menolak kebijakan Masriadi dan melancarkan kampanye negatif terhadap kebijakan maupun gaya kepemimpinannya,

---

<sup>11</sup> *Suara Karya*, 27 Juli 2005.

<sup>12</sup> Wawancara dengan Rosnilis, 50 tahun, pedagang sayur di Pasar Batusangkar. Dia mengatakan, sewaktu memilih Shadiq tahun 2005 karena sang politisi dinilai dekat dengan rakyat. Sedangkan Bupati Masriadi adalah seorang pengusaha yang berpotensi korup, telah mengorupsi tunjangan guru dan PNS. Ia mengatakan hal itu berdasarkan informasi umum yang bertebaran di masyarakat. Wawancara di Batusangkar 24 Juni 2010.

<sup>13</sup> *Ibid.*

maka masyarakat pada umumnya pun dapat terpengaruh, sekalipun kebijakan sang Bupati sangat konstruktif bagi kepentingan jangka panjang masyarakat daerah itu.<sup>14</sup>

Kampanye negatif yang dilakukan PNS di Tanah Datar terhadap kebijakan Masriadi dan gaya kepemimpinannya yang “disiplin”, dalam batas tertentu, memang bisa dipahami, karena mereka adalah kelompok pertama yang merasa terbebani dengan kebijakan reformasi *ala* Pemkab Tanah Datar. Kalangan guru-guru di daerah itu merasa kebijakan Masriadi sangat memberatkan, terutama kebijakan modifikasi kenaikan pangkat yang mesti berbasiskan kinerja. Para guru malah menilai kebijakan Masriadi sebagai upaya menghalangi karir mereka.<sup>15</sup> Apalagi di pihak lain, kebijakan Masriadi juga dianggap tidak adil, karena hanya mengutamakan guru-guru dan PNS yang memiliki kemampuan yang bagus di bidang akademik dan bahasa Inggris. Pengiriman sejumlah guru dan juga PNS Pemkab ke luar negeri, khususnya Australia, untuk menempuh pendidikan lanjutan, dalam batas tertentu, telah menimbulkan kecemburuan tinggi di kalangan sebagian besar guru dan PNS.

Pukulan telak terhadap reputasi Masriadi menjelang Pilkada, karena di kalangan guru-guru se Tanah Datar juga beredar rumors yang mengatakan bahwa Sang Bupati telah menilep uang tunjangan mereka selama tiga bulan dengan mendepositokannya di bank. Rumors itu dengan cepat berhembus ke masyarakat. Masriadi dan timnya nampak gagal membendung potensi “kampanye negatif” dan “berantai” yang memukul telak reputasinya yang dibangun selama lima tahun untuk kemajuan Tanah Datar. Timnya hanya menuding bahwa rumors yang berkembang luas di masyarakat itu lebih sebagai hasil kerja Tim Shadiq yang sengaja menyebarkan selebaran gelap untuk mendiskreditkannya,<sup>16</sup> tetapi mereka gagal meyakinkan publik bahwa kebijakan-kebijakan progresif Masriadi di bidang pemerintahan akan berdampak positif bagi kemajuan masyarakat dan daerah dalam jangka panjang.

Masriadi juga gagal membangun komunikasi dan kerjasama harmonis dengan media lokal. Padahal media adalah mitra strategis pemerintah dan politisi untuk melancarkan program dan kebijakannya. Sebelumnya, media selalu berhubungan baik dan erat dengan pemerintah. Media lokal bahkan menjadi “corong” pemerintah daerah. Namun pada masa Masriadi, hubungan Sang Bupati dengan media lokal terkesan “panas dingin”, karena untuk efisiensi, sang bupati telah memangkas alokasi anggaran APBD untuk wartawan lokal. Akibatnya, secara politis, tak banyak kebijakan progresif Masriadi yang diapresiasi media lokal. Kepemimpinan dan kebijakan Masriadi lebih banyak diapresiasi media nasional. Pemkab di bawah Masriadi juga tergolong irit beriklan di koran-koran lokal. Padahal koran-koran Sumbar sangat bergantung hidupnya dari iklan pejabat, penjulana halaman untuk pariwisata pemerintah dan langganan kantor-kantor pemerintah daerah. Ketika Masriadi melakukan kebijakan penghematan untuk media, maka media-media itu pun menjadi resisten.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Hal itu belakangan juga diakui berbagai kalangan di Tanah Datar, termasuk Anggota Tim Sukses Shadiq Pasadigoe sendiri. Wawancara dengan Anton Yondra, Sekum DPD Golkar Tanah Datar 25 Juni 2010.

<sup>15</sup> Wawancara dengan Nilhusna AMd, guru SDN 1 Batubulat Lintau, di Batusangkar, 24 Juni 2010.

<sup>16</sup> Pasca kalah dalam Pilkada 2005 Masriadi malah kemudian dituntut di pengadilan, karena dituding korupsi dana Pemda serta kebijakan insentif bagi PNS yang memiliki kinerja bagus. PN Batusangkar memutuskan Masriadi tak bersalah.

<sup>17</sup> Wawancara dengan Basrizal Dt Rangkayo Basa, mantan Ketua PBB Tanah Datar dan mantan Ketua Tim Sukses Masriadi Martunus. Wawancara di Batusangkar 24 Juni 2010.

### **Titi Balik *Good Local Governance*?**

Kenapa tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) diasumsikan terancam pasca-pilkada 2005 di Tanah Datar? Gejalanya tak hanya karena kuatnya resistensi sebagian publik terhadap kebijakan dan gaya kepemimpinan Masriadi selama menjadi bupati. Kekhawatiran juga muncul, karena isu kampanye yang dilontarkan Shadiq dalam pilkada yang justru terkesan tak sejalan dengan isu reformasi pemerintahan. Tak hanya itu, rekam jejak Shadiq sebagai seorang “populis”, “ramah” dan “dermawan” saat memegang beberapa posisi di pemerintahan dianggap tak sesuai dengan prinsip akuntabilitas pejabat publik.<sup>18</sup>

Dalam kampanyenya, Shadiq memanfaatkan suasana psikologis PNS dan guru-guru yang resisten terhadap kebijakan dan gaya kepemimpinan Masriadi. Secara tidak langsung, PNS dan para pendidik itu adalah juru kampanye Shadiq yang cukup intensif. Merekalah yang ikut menyebarkan isu-isu negatif seputar kebijakan dan gaya kepemimpinan Masriadi. Akhirnya dalam pandangan publik menjelang pilkada 2005, Masriadi adalah pejabat yang tidak dekat dengan rakyat, diskriminatif terhadap bawahan, otoriter pada guru dan PNS, sombong dengan kepintarannya (arogan), melarang rakyat merokok dan berburu babi. Sebaliknya, Shadiq muncul sebagai tokoh yang populis, religius, tidak sombong, akan mengembalikan kondisi “enak” PNS dan guru-guru seperti semula, dan lainnya.<sup>19</sup>

Namun ancaman atas reformasi pemerintahan lokal itu tak berhenti pada masa kampanye Pilkada saja. Setelah terpilih dengan kemenangan yang signifikan dalam pilkada, Shadiq kemudian mengimplementasikan berbagai kebijakan kepala daerah yang untuk sebagian besar dinilai tak sesuai dengan prinsip *good governance*. Model populis dan “hubungan baik” tak hanya tercermin dari kebijakan, tetapi juga gaya kepemimpinannya selama menjabat sebagai bupati 2005-2010. Kebijakan dan gaya kepemimpinan Shadiq sebagai Kepala Daerah seakan membalikkan banyak kebijakan dan gaya kepemimpinan Masriadi sebelumnya.

Dalam konteks kebijakan, Shadiq memekarkan kembali SKPD Pemkab Tanah Datar menjadi 15 dinas dan 9 badan/kantor. Padahal sebelumnya Masriadi telah menciutkan SKPD Pemkab dari 22 menjadi 8 dinas. Kalau tadinya di satu dinas hanya ada kepala dinas, maka di masa Shadiq ditambah lagi jabatan wakil kepala dinas. Belum lagi jabatan-jabatan nonstruktural seperti beberapa staf ahli untuk bupati dan wakil bupati. Shadiq juga mengangkat tenaga kontrak yang sumber pembiayaannya berasal dari APBD. Jabatan staf ahli dan tenaga kontrak itu dinilai sebagai bentuk akomodasi Shadiq terhadap anggota tim suksesnya di waktu pilkada. Lemahnya akuntabilitas dalam pengangkatan staf ahli dan tenaga kontrak Pemkab ini juga telah menjadi temuan BPK atas indikasi penyelewengan APBD Tanah Datar tahun 2007.<sup>20</sup>

Konsekuensi berikutnya adalah membengkaknya beban anggaran daerah untuk biaya operasional dan dinas pejabat. Bahkan di awal jabatannya, Pemkab langsung membeli mobil-mobil dinas baru untuk kepala dinas dan wakil kepala dinas dengan merek Kijang Innova. Sebelumnya kepala dinas di Pemkab cukup memanfaatkan mobil

---

<sup>18</sup> Di kalangan wartawan di Padang dan Batusangkar, Shadiq dikenal sebagai pejabat yang suka memberikan “amplop” kepada pekerja media.

<sup>19</sup> Kesimpulan ini dirangku dari berbagai wawancara dengan masyarakat di Lintau, Ramnbatan, Lima Kaum dan kota Batusangkar antara 24-25 Juni 2010.

<sup>20</sup> Ikhtisar Temuan BPK RI Kabupaten Tanah Datar yang terindikasi Penyelewengan (2009).

dinas lama merek Kijang LGX yang kondisinya saat itu masih bagus.<sup>21</sup> Kebijakan pembelian mobil-mobil dinas baru dan kebebasan sang pejabat untuk memanfaatkannya (termasuk dibawa pulang untuk kepentingan pribadi) ini seakan menenggelamkan lagi seluruh kebijakan penghematan yang dilakukan Pemkab sebelumnya.<sup>22</sup>

Pemborosan anggaran daerah yang tak kalah besar terjadi pada dana bantuan sosial. Sudah menjadi rahasia umum di Tanah Datar, bahwa Shadiq adalah pejabat yang sangat populis, dermawan dan berpihak kepada rakyat kecil, sekalipun dananya dari anggaran daerah. Siapapun warga yang mengajukan proposal meminta bantuan dana, misalnya untuk kegiatan masyarakat, bantuan pendidikan, pengobatan, pernikahan, aktifitas keagamaan, bahkan bantuan untuk instansi vertikal, maka hampir pasti direalisasikan. Besaran bantuan sosial ini bermacam-macam mulai dari ribuan hingga ratusan juta rupiah.

Pernah Shadiq merealisasikan bantuan langsung sekitar 70 juta rupiah kepada seorang siswa dari keluarga miskin di Tanah Datar yang diterima PMDK di Fakultas Kedokteran UI. Pola bantuan pendidikan semacam ini juga dikenakan pada siswa, mahasiswa S1 dan S2 (negeri maupun swasta), dengan kategori tidak mampu. Ratusan mahasiswa asal Tanah Datar yang kuliah di Sumbar maupun luar Sumbar sepanjang 2005-2010 nampaknya sudah pernah mendapatkan bantuan pendidikan secara langsung dari Pemkab setempat. Namun kemudian banyak pihak menilai bantuan sosial semacam itu tidak memiliki bukti pertanggungjawaban yang kuat, karena hanya memo dari bupati saja.

Temuan BPK juga menunjukkan sejumlah contoh tentang pemborosan dan indikasi penyimpangan APBD. Pada 2008 Bupati pernah merealisasikan bantuan 520 juta untuk pembangunan lapangan sepakbola, namun tak seluruhnya dipertanggungjawabkan penggunaan dananya. Bupati juga memberikan bantuan dana ke instansi vertikal Polres, Kodim, Kejari, Rutan, Depag, yang peruntukannya untuk rehab rumah dinas, perayaan HUT, biaya pindah, pemberian THR, upacara sertijab, dan perbaikan kendaraan. Untuk THR guru dan tenaga honorer di lingkungan Disnaker dan Depag saja, Pemkab mengeluarkan dana tahun 2007 sebesar 1,2 miliar.

Pengeluaran-pengeluaran semacam inilah yang dianggap sebagai penyebab utama terjadinya defisit APBD Tanah Datar dalam 5 tahun berturut-turut, yakni 2006, 2007, 2008, 2009 dan 2010. Sebagian melihat pemborosan utama terjadi pada anggaran bantuan sosial, tetapi sebenarnya juga pada belanja operasional pemerintah, seperti pembelian dan perawatan kendaraan. Dalam APBD 2008 misalnya, RAPBD yang diusulkan tercatat pendapatan sebesar Rp 508.314.201.512,00, namun belanja justru sebesar Rp 609.246.703.679,37.

Penilaian BPK di atas memicu kritisisme lebih lanjut terhadap kinerja APBD Tanah Datar tahun-tahun berikutnya. Terhadap RAPBD 2010, misalnya, Gubernur Sumbar Marlis Rahman, juga memberi catatan khusus terhadap APBD 2010. Catatan paling banyak diberikan Gubernur terkait dengan pengalokasian belanja pemerintah yang dinilai tidak rasional dan proporsional. Namun dalam prakteknya di Kabupaten Tanah Datar masih terdapat pengalokasian belanja yang dinilai tumpang tindih antara satu kegiatan dengan kegiatan lainnya. Termasuk besaran alokasi belanja tersebut yang dinilai tidak rasional.

---

<sup>21</sup> Wawancara dengan Basrizal, *op cit*

<sup>22</sup> Wawancara dengan Basrizal *op cit*

Alokasi belanja yang dimaksud Gubernur tidak relevan adalah belanja pergantian suku cadang sebesar Rp.141.997.500 dan belanja BBM/gas/pelumas sebesar Rp 194.402.500. Dana tersebut dialokasikan pada kegiatan penyediaan jasa pemeliharaan dan perizinan kendaraan dinas operasional. Akan tetapi, dana tersebut dialokasikan kembali pada kegiatan pemeliharaan rutin/ berkala kendaraan dinas/ operasional dengan besaran masing-masing belanja penggantian suku cadang sebesar Rp.101.000.000 dan belanja BBM/ Gas/ Pelumas sebesar Rp 822.910.000.<sup>23</sup>

Contoh pemborosan lainnya adalah penggunaan dana APBD 2010 yang begitu besar untuk kegiatan Jambore Budaya Antarbangsa sebesar Rp 2,5 miliar di Tanah Datar. Jambore itu memang digagas oleh Pemkab Tanahdatar, tetapi beberapa pihak (termasuk DPRD) menilai, kegiatan itu tidak memiliki manfaat yang terlalu berarti bagi masyarakat Luhak Nan Tuo (Tanah Datar). Kegiatan itu lebih sebagai seremonial yang memboroskan anggaran. Masih banyak kebutuhan lain yang lebih mendesak seperti program pengentasan kemiskinan dan pembukaan lapangan pekerjaan.

Indikasi penyimpangan di Tanah Datar itu hanya sedikit saja mendapatkan kritik dan penolakan dari masyarakat setempat. DPRD memang pernah mengajukan kritik atas pemborosan APBD, tetapi nampaknya tidak ada tindak lanjutnya. Laporan BPK yang mengindikasikan penyimpangan APBD selama tiga berturut-turut juga tidak mendapatkan reaksi yang seimbang dari LSM, media massa maupun komponen masyarakat sipil lainnya. Ada dugaan, wakil rakyat dan elemen-elemen masyarakat sipil lokal (termasuk media dan intelektual) sudah “terkooptasi” atau, paling tidak, sudah pernah mendapatkan “berkah” dari kebijakan populis *a la* Shadiq. Pada akhirnya masyarakat luas, yang hanya tahu Shadiq sebagai bupati yang peduli pada rakyat kecil, juga tidak begitu hirau atau apatis atas isu pemborosan APBD atau penyimpangan anggaran daerah yang dilaporkan BPK.

Belakangan ini memang ada sekelompok kecil warga yang tergabung dalam Forum Peduli Luhak Nan Tuo (FPLNT) melancarkan protes dan tuntutan ke Kejaksaan Tinggi Sumbar di Padang supaya kasus dugaan penyimpangan APBD Tanah Datar 2006 sampai 2008 diusut tuntas. Mereka jelas mendasarkanuntutannya itu pada hasil audit BPK terhadap APBD Tanah Datar tahun 2006-2008. Selain itu, mereka juga meminta kejaksaan mengusut bantuan bencana alam tahun 2007 yang diberikan Menko Kesra Bakhtiar Chamsyah, waktu itu. Bantuan sebesar Rp 100, 2 miliar itu juga sampai sekarang belum ada laporan pertanggungjawaban penggunaannya.<sup>24</sup> Namun hingga kini tuntutan itu dianggap seperti “angin lalu” saja.

Bupati Shadiq sendiri tentu membela kebijakannya. Dikatakan, kebijakan yang dianggap sebagai pemborosan APBD semata-mata ditujukan bagi kepentingan rakyat bukan kepentingan pribadi. Penyebaran laporan BPK ke masyarakat, menurut Shadiq, sebagai bentuk fitnah terhadap dirinya. Laporan BPK itu antara lain mengenai adanya laporan bantuan sosial kepada 1290 orang dengan total nilai Rp 1.754.803.000 pada tahun 2007.

Namun khusus terhadap APBD 2008, bupati sendiri memang mengakui penyebab terjadinya defisit APBD, karena terjadinya peningkatan yang cukup besar terhadap belanja tidak langsung yaitu dari Rp311,963 miliar menjadi Rp412,794 miliar.

---

<sup>23</sup> Padang Ekspres, 19 Januari 2010.

<sup>24</sup> <http://www.zamrudtv.com/berita/sumbarnews/item/614-fplnt-tuo-desak-kejati-sumbar-usut-korupsi-tanah-datar.html>. Diunduh 22 Juni 2010.

"Peningkatan ini disebabkan antara lain karena terjadinya kenaikan belanja pegawai dari Rp267,686 miliar pada APBD awal tahun 2008 menjadi Rp351,814 miliar pada RAPBD tahun 2009 atau naik sebesar Rp84,128 miliar atau 31,40 persen," jelas Shadiq.<sup>25</sup>

Namun para pendukung Bupati mengatakan, bahwa bantuan sosial yang dialokasikan Bupati dalam APBD itu sangat dibutuhkan oleh masyarakat yang masih dililit kemiskinan dan peningkatan SDM. Mereka mengatakan, temuan BPK tentang penyimpangan itu sudah dipertanggungjawabkan, termasuk di DPRD. Mereka melihat orang yang protes terhadap kebijakan Bupati hanya melihat masalahnya secara sepotong-sepotong. Padahal, katanya, banyak orang di Tanah Datar yang menyukai kebijakan populis sang Kepala Daerah.<sup>26</sup>

### **Kesimpulan**

Pilkada langsung yang digelar sejak 2005 tak otomatis bisa mendapatkan kepala daerah daerah yang lebih kredibel dan amanah. Pilkada langsung juga tak otomatis membuat pilihan masyarakat menjadi lebih baik. Buruknya model penyelenggaraan dan lemahnya sistem rekrutmen kandidat kepala daerah dalam sistem pilkada, rendahnya tanggung jawab moral politik elit lokal, serta masih minimalnya kesadaran politik masyarakat telah mendorong lahirnya kepala daerah-kepala daerah yang berpotensi melawan gagasan-gagasan kemajuan bagi daerah.

Kalaupun ada tokoh politik yang baik dan memiliki visi bagus, dia belum tentu bisa menampilkan diri dalam kontes pasar bebas politik yang penuh intrik. Bukti keberhasilan saja tidak cukup, apalagi bukti itu tidak begitu "terserap" dan "tercerna" oleh masyarakat umum yang pendidikan dan kesadaran politiknya masih rendah tadi. Apalagi, kalau para visioner itu tidak pula memiliki strategi yang jitu atau pun tidak memiliki gaya kepemimpinan yang mampu "beradaptasi" dengan realitas sosio-kultural masyarakat transisi, maka langkahnya menyongsong kompetisi politik model baru akan berat sekali.

Pilkada Tanah Datar 2005 menunjukkan bahwa kandidat yang punya prestasi nyata dalam inovasi pemerintahan dan pembangunan daerah, ternyata belum tentu bisa diterima publik, bahkan di lingkungan terdekatnya sendiri, yakni birokrasi, PNS dan guru. Kegagalan Bupati Masriadi Martunus untuk melanjutkan program dan gagasan-gagasan hebatnya sebenarnya tak hanya terletak pada kegagalannya mengkomunikasikan visi dan kebijakannya yang progresif itu kepada lingkungan internalnya, tetapi juga karena ia menjalankan kebijakan reformasi itu secara ekstrem. Reformasi yang ekstrem di lingkungan birokrasi dan PNS di daerah yang terbiasa dengan budaya dan pola kerja lama jelas akan memunculkan resistensi kuat dari dalam. Kegagalan itu makin lengkap karena tidak didukung gaya kepemimpinan yang adaptif dengan realitas birokrasi dan juga masyarakat lokal. Resistensi atas anjuran-anjurannya kepada masyarakat untuk mengurangi kebiasaan tidak efektif, seperti merokok dan huru babi, antara lain bisa dipahami karena sang Bupati gagal dalam mengkomunikasikannya.

Ketika pilkada langsung digelar, muncul Shadiq Pasdigoe, seorang tokoh dengan gagasan yang berada pada titik ekstrem yang lain. Dia tidak hanya memiliki gaya

---

<sup>25</sup> [http://www.tanahdatar.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97&catid=52:berita&Itemid=77](http://www.tanahdatar.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=97&catid=52:berita&Itemid=77).  
Diunduh 25 Juni 2010.

<sup>26</sup> Wawancara dengan Anton Yondra, 25 Juni 2010 di Batusangkar.

kepemimpinan yang “populis” yang beda dengan Masriadi, tetapi juga kebijakan-kebijakannya setelah menjadi Bupati Tanah Datar. Hampir semua tatanan reformasi dan inovasi pemerintahan yang dibangun secara ekstrem di masa kepemimpinan Masriadi seakan diruntuhkan. Hasilnya, terjadinya defisit APBD secara ekstrem pula sepanjang masa pemerintahannya dari 2005 hingga 2010.

Celakanya, tak ada kekuatan signifikan untuk mengubah keadaan ke arah yang lebih baik lagi. Media massa dan masyarakat sipil dalam kondisi lemah atau tidak independen. Tanah Datar dalam lima tahun terakhir justru menuju titik ekstrem yang lain, yakni suatu gejala kemunduran pembangunan daerah, seperti tercermin dari minimnya prestasi daerah itu di bidang pendidikan, menurunnya deposito Pemkab di Bank Nagari (BPD Sumbar), tingginya angka kemiskinan, terhentinya pengiriman PNS dan guru-guru ke luar negeri, dan lainnya. Kalaupun ada sejumlah prestasi kecil, hal itu pun sebenarnya bagian dari *out put* kebijakan bupati lama.

Menariknya atau ironisnya, dalam pilkada langsung akhir Juni 2010 lalu, masyarakat Tanah Datar kembali memenangkan sang bupati yang “populis” itu dengan angka yang cukup signifikan. Popularitasnya yang melejit dalam lima tahun terakhir nampaknya sebanding dengan elektabilitasnya sehingga terpilih kembali untuk jabatan kedua (2010-2014).

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amirudin & Bisri A. Zaini. 2005. *Pilkada Langsung Problem dan Prospek*. Pustaka Pelajar. Jakarta.
- Bentham, David & Kevin Boyle. 2000. *Demokrasi: 80 Tanya Jawab*. Yogyakarta: Kanisius.
- Cahyono, Ceppy Harry, tanpa tahun. *Psikologi Kepemimpinan*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Cahyono, Heru. 2005. *Konflik dan Pelanggaran pada Pilkada Langsung 2005: Elite Politik Hendak Kemana, dalam Year Book 2005 Politik BBM*. Jakarta, Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Chaniago, Andrinof & Israr Iskandar, 2008. “Perubahan dan Kesenambungan Nilai-nilai Demokrasi Lokal di Sumatra Barat”, *makalah The Habibie Center*.
- Jamrah. Alfian. 2005. *Inovasi Penyelenggaraan Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan di Kabupaten Tanah Datar*. Batusangkar: Pemkab.
- Kartodirdjo, Sartono (eds). 1984. *Kepemimpinan dan Dimensi Sosial*. Jakarta: LP3ES.
- Mujiran, Paulus. 2006. Konflik Pilkada Ujian Demokrasi Lokal”, dalam <http://www.suarakarya-online.com>.
- Mulyana (eds). 2005. *Demokrasi dalam Budaya Lokal*. Yogyakarta: Tiara Wacana.

Najib, Mohammad. 2005, Agama dan Resolusi Konflik dalam Pilkada, dalam Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial, *Unisia* No. 58/XXVIII/IV/2005. Yogyakarta, UII.

Nordholt, Henk S, et al (eds), 2007. *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Obor dan KITLV-Jakarta.

Nurhasim, Moch, (Editor). 2005. *Konflik Antar Elit Politik Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta, Pustaka Pelajar.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.