

## KONFLIK KEKUASAAN DALAM ANGGARAN PEMILUKADA

### PROVINSI BALI

Gayatri

Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana

[gayatriestibra@gmail.com](mailto:gayatriestibra@gmail.com)

#### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan mengungkap konflik kekuasaan dalam anggaran pemilukada Provinsi Bali. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi partisipan dan dialog dengan partisipan. Analisis data dilakukan dengan menggunakan teori konflik Dahrendorf. Teori konflik Dahrendorf menilai keteraturan yang terdapat dalam masyarakat disebabkan oleh adanya tekanan kekuasaan dari golongan yang berkuasa (*super-ordinate*) kepada golongan yang tidak berkuasa (*sub ordinate*). Kekuasaan adalah sumber langka. Konflik kekuasaan timbul untuk mempertahankan legitimasi kekuasaan. Penelitian ini menemukan bahwa konflik tidak bisa dipisahkan dari pelaksanaan pemilukada. Konflik pemilukada berada diseperti kekuasaan eksekutif, legislatif dan KPU Provinsi Bali. Salah satu sumber kekuasaan adalah anggaran. Organisasi yang mengalami konflik dapat menggunakan anggaran untuk mempertahankan kekuasaan. Konflik anggaran pemilukada terjadi pada tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap pertanggungjawaban anggaran. Konflik perencanaan anggaran pemilukada diakhiri dengan kekuasaan tim anggaran untuk memotong honor penyelenggara. Konflik pelaksanaan anggaran ditunjukkan dengan kekuasaan *incumbent* dan kekuasaan komisioner yang berlebihan. Dan konflik pertanggungjawaban anggaran diakhiri dengan kekuasaan Badan Pemeriksa Keuangan untuk mengembalikan kelebihan penggunaan anggaran pemilukada. Implikasi dalam penelitian ini adalah perubahan regulasi atas sumber anggaran pemilukada dari APBD ke APBN.

**Kata kunci:** kekuasaan, anggaran, dan konflik.

#### ABSTRACT

*The purpose of the research is to reveal the conflict of authority of budget Bali regional election. The data were collected through observations and dialogues with participants. Data analysis was conducted using Dahrendorf's conflict theory. Dahrendorf's conflict theory perceives regularities in society as a result of authority from super-ordinates to sub-ordinates. Authority is a rare resource. The conflicts of authority emerge to maintain the legitimacy of authority.*

*The research finds that conflicts cannot be separated from the elections. Conflicts linger in the executive, legislative, and regional election authorities in Bali province. One of the main resources of authority is a budget. Organizations*

*experiencing conflicts can make use of budget to maintain authority. The conflict of budget planning of regional elections ends with the excessive authority of budgeting team to cut the budget actors' pay. The conflict of budget execution is shown by the authority of the incumbent and commissioners. The conflict of budget accountability ends with the authority of Financial Investigation Bureau of Indonesia to return the excess use of budget of regional elections. The implications of this study are the changes in the regulation of budgetary resources of regional elections from local (APBD) to state expenditure budget (APBN).*

**Keywords:** *Authority, budget, and conflicts.*

## **PENDAHULUAN**

Pemilihan umum kepala daerah/wakil kepala daerah secara langsung (Pemilukada) merupakan perwujudan demokrasi riil di Indonesia. Pemilukada didukung oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (Republik Indonesia, 2004). Pemilukada merupakan tradisi “baru” dalam sistem berdemokrasi ((Rasyid, 1997). Dikatakan baru karena mulai dilaksanakan sejak tahun 2005 di provinsi maupun kabupaten/kota di Indonesia.

Perebutan kekuasaan melalui pemilukada secara langsung menimbulkan kelas baru yaitu kelas menengah. Kelas baru tersebut berada di seputar kekuasaan eksekutif dan legislatif. DPRD yang nota-bene merupakan wajah partai politik di pemerintahan, ternyata berubah menjadi kekuatan yang sangat dominan dalam proses rekrutmen eksekutif di daerah. DPRD yang seharusnya memperhatikan aspirasi rakyat daerah yang diwakilinya dalam memilih calon kepala daerah, ternyata justru memiliki kecenderungan untuk mendukung dan menggolkan calon-calon kepala daerah berdasarkan pertimbangan ekonomi (Kedaulatan Rakyat, 2001).

Pemilukada walaupun berlangsung di daerah, adu kekuatan untuk merebut kekuasaan tidak hanya diikuti oleh dan melibatkan pemain-pemain lokal. Banyak

aktor politik di tingkat nasional yang merasa berkepentingan memiliki akses politik di daerah. Selain itu banyak pemain-pemain baru yang sebelumnya tidak secara langsung bermain di arena politik, mulai tertarik dan memutuskan turun ke gelanggang permainan. Logikanya sederhana, *power is a net and a fish*. Kekuasaan adalah ibarat jala sekaligus ikannya. Seseorang yang berkuasa diibaratkan tidak hanya memiliki jala yang berfungsi untuk menjaring ikan, tetapi sekaligus sudah memiliki ikannya. Barang siapa memiliki kekuasaan, akan dengan mudah memperoleh segalanya; termasuk kekayaan, kehormatan, kesenangan dan kenikmatan, dan fasilitas-fasilitas yang memungkinkan kemudahan (Kemendagri, 2010).

Jabatan kepala daerah tetap memiliki daya tarik yang hebat. Ibarat magnet yang mampu menyedot logam-logam di sekitarnya. Jabatan kepala daerah yang diperebutkan melalui pemilu/kada memang membuka peluang besar para “pemilik modal” (modal sosial, modal politik, modal ekonomi) untuk bertarung. Pertarungan para aktor dalam arena politik yang terbuka sangat mungkin menjadi pemicu terjadinya konflik (Kemendagri, 2010).

Sumber utama terjadinya konflik adalah perebutan kekuasaan (Suryadi, 2003). Perebutan kekuasaan terjadi karena keterbatasan sumber daya yaitu kekuasaan (Ranney, 1987) dan anggaran (Wildavsky, 2004). Keterbatasan kekuasaan kepala daerah dibatasi selama lima tahun (Republik Indonesia, 2004). Saat kekuasaan merupakan tekanan satu sama lain, maka kekuasaan dalam kelompok-kelompok terkoordinasi akan memeliharanya menjadi *legitimate* (Turner, 1991). Demikian juga proses anggaran memiliki hubungan yang erat

dengan kekuasaan, kepentingan pribadi dan upaya memajukan kepentingan politik (Salancik dan Pfeffer, 1974, 1978; Rose, 1974; Pfeffer, 1981; Schick, 1985).

Anggaran pemilukada bersumber dari APBD (Republik Indonesia, 2004). Anggaran adalah perjuangan untuk merebut kekuasaan. Demikian pula anggaran merupakan sumber kekuasaan (Wildavsky, 2004). Proses penyusunan anggaran juga dipengaruhi oleh perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan politik (Brown dan Jackson, 1986). Anggaran merupakan salah satu sumber konflik. Organisasi yang mengalami konflik dapat menggunakan anggaran untuk membentuk dan mempertahankan hubungan kekuasaan yang sudah ada (Wildavsky, 2004).

Konflik anggaran pemilukada terjadi di Kabupaten Jembrana Bali Tahun 2010 dan Kabupaten Takalar Sulawesi Selatan Tahun 2012. Konflik ini menyebabkan tahapan pemilukada harus diundur karena tidak tersedianya anggaran pemilukada. Konflik anggaran pemilukada juga terjadi di Provinsi Bali Tahun 2013. Konflik antar aktor eksternal pemilukada Provinsi Bali terjadi karena pergeseran logo PDI Perjuangan dalam desain surat suara. Tekanan penghentian anggaran hibah juga diterima oleh penyelenggara pemilukada Provinsi Bali.

Berdasarkan uraian tersebut, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana konflik kekuasaan dalam anggaran pemilukada Provinsi Bali. Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah mengungkap konflik kekuasaan dalam anggaran pemilukada Provinsi Bali. Kegunaan penelitian ini adalah merubah sumber anggaran pemilukada dari APBD menjadi bersumber dari APBN termasuk peraturan yang mengatur.

Konflik secara sosiologis lahir dalam masyarakat yang mengalami pergeseran-pergeseran nilai dan struktural serta terjadinya dinamika kekuasaan negara (Susan, 2010). Konflik bersifat inheren dalam kesadaran masyarakat sehingga terdapat gambaran yang nyata tentang fenomena konflik tersebut (Quinney dalam Narwoko, 2006).

Masyarakat selalu dalam kondisi pertentangan, pertikaian, dan perubahan (Wallace dan Wolf, 1995). Suasana konflik ini terjadi atas terbatasnya distribusi sumber daya. Pada saat konflik, terdapat sifat dasar individu yang cenderung mementingkan diri sendiri dibandingkan melakukan konsensus untuk kepentingan kelompok. Sifat mementingkan diri sendiri menyebabkan terjadinya diferensiasi kekuasaan. Diferensiasi kekuasaan ini menimbulkan sekelompok orang menindas kelompok lainnya sehingga menimbulkan konflik (Lockwood, 1956).

Konflik terjadi karena menajamnya perbedaan dan kerasnya benturan kepentingan yang saling berhadapan. Konflik hanya muncul melalui relasi-relasi sosial dalam sistem (Dahrendorf, 1959). Setiap individu atau kelompok yang tidak berhubungan dengan sistem maka kelompok tersebut tidak akan terlibat di dalam konflik. Relasi sosial ditentukan oleh kekuasaan (*authority*). Esensi kekuasaan adalah adanya kekuasaan kontrol dan sangsi. Kekuasaan ini memungkinkan mereka yang memiliki kekuasaan untuk memerintah dan mendapatkan apa yang mereka inginkan. Hal ini akan menyebabkan terjadinya konflik kepentingan antara mereka yang memiliki kekuasaan dan yang tidak memiliki kekuasaan

(Dahrendorf, 1959). Kekuasaan adalah “*lasting source of friction*” (Wallace dan Wolf, 1995).

Kekuasaan yang ada dalam masyarakat modern dan industrial diartikan sebagai wewenang (*authority*). Pada saat kekuasaan merupakan tekanan (*coersive*) satu sama lain, maka kekuasaan dalam hubungan kelompok terkoordinasi akan memeliharanya menjadi *legitimate* sehingga dapat dilihat sebagai hubungan “*authority*” (Dahrendorf, 1959). Dalam hubungan *authority*, beberapa posisi mempunyai hak normatif untuk menentukan atau memperlakukan yang lain (Turner, 1998).

Kekuasaan dan wewenang adalah sumber langka yang membuat kelompok-kelompok saling bersaing dan berkelahi. Pada kondisi awal dalam suatu wilayah sosial, kelompok yang berada pada posisi *sub-ordinate* atau *the ruled class* menyadari ketertindasan mereka. Namun kelompok *sub-ordinate* belum memiliki kepentingan untuk mengubah posisi kelompok tersebut. Pada dasarnya kelompok *sub-ordinate* hanya memiliki kepentingan semu (*latent interest*). Kepentingan semu berada di level individu, tersimpan dibawah sadar. Namun kepentingan semu ini tersebar pada mereka yang merasa ditindas sebagai kelompok *sub-ordinate*, sehingga menciptakan kelompok semu pula (*quasi groups*) (Dahrendorf, 1959).

Kepentingan-kepentingan semu dari kelompok semu ini menjadi kepentingan nyata (*manifest interest*) ketika terjadi proses penyadaran yang dilakukan oleh beberapa orang yang terlebih dahulu mengerti kepentingan yang harus diperjuangkan (Dahrendorf, 1959). Beberapa orang tersebut menciptakan

kelompok yang benar-benar sadar pada kepentingan bersama dan perlu diperjuangkan. Proses perjuangan ini menumbuhkan kesadaran pada kepentingan yang nyata yaitu lepas dari ketertindasan. Pada fase inilah terjadi proses pembentukan kelompok terorganisasi, kelompok kepentingan (*interest group*) yang siap melakukan gerakan perlawanan terhadap posisi dominan kelompok terorganisasi lainnya. Penyelesaian konflik yang dilakukan antara kelompok tersebut adalah redistribusi kekuasaan atau wewenang kemudian menjadikan konflik sebagai sumber dari perubahan dalam sistem sosial (Dahrendorf, 1959).

Konflik dalam suatu negara demokrasi dilakukan melalui partai politik yang pada dasarnya merupakan “suatu pengejawantahan demokratis dari perjuangan kelas”. Sehingga pemilukada tidak lebih dari perjuangan kelas yang satu untuk mengalahkan kelas yang lain (Lipset, 1963). Pemilukada berkaitan dengan desentralisasi kekuasaan. Desentralisasi kekuasaan pada dasarnya diwujudkan dengan adanya otonomi pada tingkat lokal untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri termasuk kebijakan mengatur anggaran.

Anggaran dapat dimaknai sebagai suatu proses *bargaining* politik yang merefleksikan *system of power* dan mempengaruhi organisasi (Ashton *et al.*, 1995). Salah satu fungsi anggaran sebagai alat politik dan merupakan bentuk komitmen eksekutif serta kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu (Mardiasmo, 2009; Setiyono, 2007). Dengan kata lain anggaran dapat dipandang sebagai suatu bentuk kontrak kerja antara eksekutif dan legislatif (Freeman dan Shoulders, 2003; Hagen *et al.*, 1996).

Upaya perumusan kebijakan anggaran daerah cenderung lebih kental nuansa politis karena kondisi ini mempertemukan lintas lembaga pemerintah yang berbeda dan cenderung banyak individu-individu yang terlibat (Artrian, 2011). Pada tahapan ini terdapat berbagai dinamika diantara para aktor-aktor kebijakan yang utama (eksekutif dan legislatif) dan juga diantara para aktor lainnya yakni masyarakat secara umum maupun masyarakat yang tergabung dalam lembaga swadaya masyarakat (LSM) sebagai *policy stakeholders* (Razak, 2011). Hal ini menyebabkan terjadinya konflik kepentingan karena beragamnya latar belakang, pemahaman, perspektif bahkan kepentingan dalam proses penyusunan anggaran daerah (Razak, 2011).

Kelompok kepentingan ini mempunyai kesamaan sifat, sikap, kepercayaan dan/atau tujuan yang sepakat mengorganisasikan diri untuk melindungi dan mencapai tujuan (Surbakti, 2003). Kelompok kepentingan ini berdasarkan nilai lebih yang ada padanya, memiliki kekuatan untuk mempengaruhi, membentuk opini publik, dan secara aktif mampu terlibat dalam penyusunan dan penetapan agenda pemerintahan (Riswanda, 1997). Pengambilan keputusan dan pemecahan masalah justru kadang-kadang bisa diperlancar oleh adanya konfrontasi politik yang tidak seimbang antara pembuat anggaran dengan pihak-pihak yang keuangannya tunduk pada anggaran (Syarifuddin, 2010).

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini dirancang sebagai sebuah penelitian kualitatif. Dasar peneliti menggunakan penelitian kualitatif adalah untuk mengungkap fenomena aktual

mengenai kekuasaan (*authority*) dari para “aktor anggaran pemilukada”. Salah satu pendekatan dalam penelitian kualitatif adalah teori kritis (Chua, 1986; Burrell dan Morgan, 1979), yang percaya bahwa masyarakat ditandai oleh perubahan yang terus menerus. Teori kritis berusaha mencari makna dibalik yang empiris, dan menolak adanya *value free*. Teori kritis berasumsi bahwa ilmu sosial bukan hanya memahami ketidakadilan dalam distribusi kekuasaan dan distribusi sumber daya, tetapi berusaha untuk menciptakan kesamaan dan emansipasi dalam kehidupan manusia. Ikatan moral teori kritis adalah mengkritik *status quo* untuk membangun masyarakat yang lebih adil (Muhadjir, 2000). Bagi peneliti penggunaan teori kritis dalam penelitian digunakan untuk mendekonstruksi konsep ketidakadilan empirik yang terjadi dalam proses penganggaran pemilukada Provinsi Bali.

Teknik penentuan *key informan* dalam penelitian ini menggunakan metode *purposive*, artinya pemilihan informan didasarkan pada pertimbangan bahwa yang bersangkutan memiliki cukup informasi, memiliki pengetahuan dan pengalaman yang dibutuhkan berkaitan dengan anggaran pemilukada Provinsi Bali tahun 2013 (Sugiyono, 2003). Dari kriteria tersebut maka informan yang dipilih dalam penelitian ini adalah aktor-aktor yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran pemilukada, pelaksanaan anggaran pemilukada dan pertanggungjawaban anggaran Pemilukada Provinsi Bali. Informan yang terpilih dalam penelitian ini adalah ketua dan komisioner KPU Provinsi Bali, sekretaris KPU Provinsi Bali, Gubernur Provinsi Bali dan Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Bali.

Unit analisis dalam penelitian ini adalah penyelenggaraan pemilukada Provinsi Bali. Tempat penelitian dilaksanakan di Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bali. Tahun anggaran yang diteliti dalam penelitian ini adalah “tahun anggaran 2012 dan 2013”. Tahun anggaran 2012 dipilih karena tahap pelaksanaan pemilukada sudah dimulai sejak 1 November 2012 (KPU Bali, 2012).

Penelitian ini dianalisis dengan menggunakan teori konflik Dahrendorf (1959). Penelitian ini mencoba merespon realitas sosial yang sedang berlangsung dalam proses penganggaran pemilukada yaitu: kekuasaan, perlawanan dan dominasi (Cresswell, 2007) dari kelompok yang berkuasa (*super-ordinate*) dan kelompok yang dikuasai (*sub-ordinate*) (Dahrendorf, 1959).

Pengumpulan data berlangsung secara simultan yang lebih mengutamakan kedalaman bahasan dibandingkan keluasan cakupan penelitian. Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan cara: *pertama*, observasi partisipan, merupakan metode pengumpulan data untuk mendapatkan data penelitian melalui pengamatan dan penginderaan dimana peneliti (*observer*) benar-benar berada dalam keseharian pelaku yang diteliti atau informan, keberadaan peneliti terlibat aktif maupun pasif dalam penelitian ini (Bungin, 2007). Dalam melakukan pengamatan, yang dijadikan fokus adalah aktivitas yang berlangsung dalam proses penganggaran Pemilukada Provinsi Bali. Pencatatan *on the spot* dalam buku agenda dilakukan oleh peneliti secara terus menerus untuk mencegah pemalsuan ingatan karena terbatasnya ingatan. *Observer* mengambil partisipasi pada semua kegiatan (*full participation*) penganggaran pemilukada Provinsi Bali. *Observer* dalam penelitian ini berperan ganda yaitu sebagai pengamat sekaligus menjadi

bagian yang diamati yaitu komisioner Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bali (Rahayu dan Ardani, 2004); *kedua*, pengumpulan data juga dilakukan melalui dialog dengan partisipan untuk memahami realitas sosial yaitu konflik penganggaran pemilukada (Gadamer, 1976). Dialog dengan partisipan dilakukan melalui pertanyaan terbuka (*open ended*) tentang fakta-fakta dari suatu peristiwa yang terjadi. Dialog dalam penelitian ini dilakukan dengan ketua KPU Provinsi Bali, sekretaris KPU Provinsi Bali, Gubernur Provinsi Bali dan Badan Pemeriksa Keuangan Provinsi Bali; *ketiga*, kajian dokumen dilakukan dengan cara menyelidiki data yang didapat dari dokumen, catatan, file, dan hal-hal lain yang sudah didokumentasikan seperti laporan kegiatan pemilukada, berita pemilukada di media massa, undang-undang dan peraturan yang berhubungan dengan pemilukada. Manfaat studi dokumentasi untuk mendukung keakuratan penelitian. Aktor yang terlibat proses penganggaran pemilukada dianalisa menggunakan teori konflik Dahrendorf (1959).

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Konflik perencanaan anggaran pemilukada terjadi atas kenaikan anggaran pemilukada dari tahun 2008 sebesar Rp 43 miliar menjadi tahun 2013 sebesar Rp 132 miliar. Konflik juga terjadi atas pemberian honor penyelenggara karena menyedot hampir 44% dari total anggaran pemilukada. KPU Provinsi Bali (*sub-ordinate*) tetap mempertahankan agar honor penyelenggara di tingkat PPS (desa) dan KPPS (TPS) tidak diturunkan untuk mempermudah mencari penyelenggara yang memenuhi syarat. Konflik honor diakhiri oleh kekuasaan tim anggaran

(*super-ordinate*) dengan menurunkan honor komisioner tingkat provinsi dan menaikkan honor komisioner tingkat kabupaten/kota.

Konflik honor juga timbul secara internal antara penyelenggara di tingkat provinsi dengan tingkat kabupaten/kota. Sembilan sekretaris KPU kabupaten/kota menyatakan honor sekretariat kurang proporsional. Terdapat perbedaan yang sangat menjolok antara honor sekretariat tingkat provinsi dengan honor sekretariat tingkat kabupaten/kota karena pekerjaan paling berat berada di KPU kabupaten/kota dan harus melakukan koordinasi sampai tingkat TPS. Wajar jika honor penyelenggara sekretariat kabupaten/kota dievaluasi kembali secara proporsional. Konflik honor penyelenggara baru dapat diselesaikan tanggal 23 Mei 2013 dengan menurunkan honor sekretariat KPU provinsi dan mendistribusikannya ke sembilan sekretariat KPU kabupaten/kota (*sub-ordinate*).

Konflik juga timbul dalam pembentukan kelompok kerja pengadaan barang/jasa pemerintah karena dua puluh delapan orang yang memiliki sertifikat ahli pengadaan barang/jasa pemerintah menolak menjadi tim pengadaan barang/jasa di KPU Provinsi karena belum mempunyai pengalaman di bidang pelelangan sederhana. PNS ini juga secara mental belum siap karena pengadaan logistik pemilukada bersentuhan dengan politik. Akhirnya Sekretaris KPU Provinsi Bali memutuskan untuk meminta bantuan ULP (Unit Layanan Pengadaan) Provinsi Bali untuk membantu pelelangan barang/jasa pemilukada.

Konflik pelaksanaan anggaran Pemilukada dimulai pada saat pembentukan tim survei HPS (Harga Perkiraan Sendiri). Tim survei HPS melibatkan

komisioner divisi keuangan dan logistik untuk mengawasi pekerjaan. Tim survei HPS bertugas melakukan survei harga kebutuhan logistik.

HPS disusun oleh PPK (Pejabat Pembuat Komitmen) yaitu sekretaris KPU Provinsi Bali. Konflik terjadi karena semua komisioner ingin dilibatkan dalam survei HPS. Beberapa komisioner (*sub-ordinate*) berpendapat bahwa survei HPS hanyalah jalan-jalan untuk mendapatkan tambahan uang perjalanan dinas.

Konflik berlanjut atas pengadaan buku panduan. Menurut DPA pemilukada, pagu anggaran pengadaan semua buku pemilukada sebesar Rp 996.975.000. yang harus dilakukan melalui pelelangan sederhana. Salah satu komisioner (*super-ordinate*) selaku ketua pokja pemutakhiran data pemilih meminta pengadaan buku panduan dilakukan secepatnya karena tahapan pemutakhiran pemilih akan segera dilakukan. Jika lelang sederhana dilakukan maka diperlukan waktu 28 hari kerja sampai diperoleh pemenang lelang. Alternatif lain atas pengadaan buku panduan dilakukan melalui pengadaan langsung. Untuk melakukan pengadaan langsung, maka sekretaris KPU Provinsi Bali (*sub-ordinate*) sekaligus sebagai KPA (Kuasa Pengguna Anggaran) meminta perintah pleno komisioner KPU Provinsi Bali untuk pengadaan langsung. Komisioner menganggap sekretaris KPU Provinsi Bali tidak bisa memfasilitasi kebijakan komisioner. Penolakan juga dilakukan atas penyedia barang yang ditunjuk oleh sekretaris KPU Provinsi Bali karena dianggap tidak bekerja secara maksimal. Empat komisioner lainnya menolak dilakukan rapat pleno. Akhirnya konflik diakhiri dengan keputusan sekretaris KPU Provinsi Bali untuk melakukan pengadaan langsung buku panduan pemutakhiran data pemilih dengan resiko ditanggung oleh sekretaris KPU Provinsi Bali.

Akibat konflik awal ini, secara diam-diam empat orang komisioner melakukan rapat tertutup. Rapat tertutup tersebut menghasilkan keputusan dan dituangkan dalam surat Nomor: 388/KPU.Prov-016/XII/2012 tertanggal 4 Desember 2012. Surat keputusan tersebut berisi penyegaran pejabat sekretaris eselon IIa serta kepala bagian keuangan dan umum eselon III. Ketua KPU Provinsi Bali melanjutkan surat tersebut kepada Gubernur Provinsi Bali. Ketegangan mulai terjadi antara sekretariat dengan komisioner. PNS jika melakukan kesalahan, harus diberitahu terlebih dahulu kemudian diberikan sanksi. Surat tersebut tidak memberikan alasan kenapa kedua pejabat struktural tersebut harus diganti. Berdasarkan pasal 58 ayat (3) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011, komisioner KPU Provinsi Bali hanya mempunyai kewenangan untuk mengusulkan pergantian sekretaris dan terlebih dahulu berkoordinasi dengan pemerintah daerah. Kewenangan untuk mengatur PNS dibawahnya merupakan kewenangan sekretaris selaku atasan langsung PNS.

Konflik internal meningkat karena empat orang komisioner sudah mempunyai calon internal sebagai pengganti sekretaris KPU Provinsi Bali. Calon internal ini menyebabkan sekretariat KPU Provinsi Bali terpecah menjadi dua yaitu berpihak kepada calon internal atau berpihak kepada sekretaris KPU Provinsi Bali. Konflik internal sekretariat berimbas pada organisasi secara keseluruhan. Mulai terjadi ketidaknyamanan dalam bekerja karena rasa saling mencurigai antar pegawai dan saling melapor, kerjasama tim menjadi terganggu.

Konflik internal organisasi mulai diketahui media massa. Media massa (*super-ordinate*) mulai menulis dalam *headline*. Konflik semakin memanas dengan “perang pernyataan” di media massa.

Konflik internal berlanjut ke Gubernur Provinsi Bali. Komisioner divisi keuangan dan logistik (*sub-ordinate*) serta sekretaris KPU Provinsi Bali (*sub-ordinate*) menghadap Gubernur Provinsi Bali (*super-ordinate*) tanggal 23 Desember 2012. Komisioner divisi keuangan dan logistik menyerahkan surat kepada Gubernur Provinsi Bali. Dalam dialog tersebut komisioner divisi keuangan dan logistik menyatakan:

”...sekretaris KPU Provinsi Bali mempunyai peranan yang sangat penting untuk mendukung suksesnya Pemiluada Provinsi Bali. Anggaran hibah sebesar Rp 132 miliar harus dipertanggungjawabkan dengan benar dan akurat. Pergantian sekretaris KPU Provinsi Bali merupakan kebijakan strategis, sehingga harus dilakukan melalui rapat pleno. Pergantian sekretaris karena alasan pensiun tidaklah tepat saat ini. Sekretaris KPU Provinsi Bali sudah menyatakan kesanggupannya diatas meterai untuk menjadi pegawai KPU RI sejak tahun 2011 hanya masih dalam proses...”.

Sekretaris KPU Provinsi Bali merupakan jabatan struktural eselon IIa dengan batas usia pensiun 60 tahun sedangkan pada saat itu usia sekretaris baru 55 tahun. KPU Provinsi Bali sejak didirikan tahun 2003 sudah mengalami tiga kali pergantian sekretaris. Pergantian sekretaris di KPU Provinsi Bali dilakukan karena terjadi konflik internal dan tidak pernah memecahkan konflik secara permanen. Pada saat tahapan pemiluada sudah dimulai maka tidaklah tepat untuk mengganti sekretaris KPU Provinsi Bali. Sekretaris baru tidak mempunyai waktu lagi untuk belajar karena aktivitas penyelenggaraan pemiluada berbeda dengan aktivitas rutin SKPD pada umumnya.

Dalam dialog tersebut, Sekretaris KPU Provinsi Bali menyatakan:

”...konflik internal KPU Provinsi Bali disebabkan oleh faktor emosional sesaat. Gubernur Provinsi Bali selaku pembina PNS di lingkungan Pemda berwenang melakukan mutasi PNS. Sekretaris KPU Provinsi Bali akan menerima segala keputusan Gubernur Provinsi Bali. Sekretaris KPU Provinsi Bali bersedia dipindahkan secepatnya di instansi manapun dalam lingkungan Pemda Provinsi Bali”.

Gubernur Provinsi Bali dalam dialog tersebut menyatakan:

“...kinerja sekretaris KPU Provinsi Bali sampai saat ini sangat baik. Mari kita tunggu hasil kajian BKD”.

Konflik internal organisasi bergerak ke KPU RI. Empat orang komisioner (*super-ordinate*) dan calon internal membawa surat pergantian nomor 388/KPU.Prov-016/XII/2012 beserta dokumen kepegawaian tentang mutasi PNS di lingkungan sekretariat KPU provinsi/kabupaten/kota. Mutasi PNS menjadi kewenangan sekretaris KPU Provinsi Bali (*sub-ordinate*). Lima orang tersebut berusaha mempengaruhi KPU RI agar usulan pergantian sekretaris segera ditindaklanjuti.

Sekretaris Jenderal KPU RI (*super-ordinate*) akhirnya menurunkan tim klarifikasi melalui surat Nomor 279/SJ/III/2013 tertanggal 1 Maret 2013. Tim klarifikasi ini mulai bekerja sejak tanggal 6 Maret 2013. Tim klarifikasi bertanggung jawab kepada Sekretaris Jenderal. Akhirnya Sekretaris Jenderal KPU RI mengeluarkan dua surat keputusan; *pertama*, Keputusan Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum Nomor 279/Kpts/setjen/Tahun 2013 menetapkan “Putu Arya Gunawan, SH” terhitung mulai tanggal 1 Maret 2013 ditetapkan sebagai PNS Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum; *kedua*, Keputusan Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum Nomor 280/Kpts/Setjen/Tahun 2013

menetapkan Putu Arya Gunawan SH diperpanjang batas usia pensiun sampai dengan 31 Oktober 2013 dalam jabatan sekretaris KPU Bali.

Konflik anggaran pemilukada menjadi semakin kacau dengan kewenangan penuh salah satu komisioner (*super-ordinate*) untuk mengatur anggaran sosialisasi. Komisioner ini mulai menunjuk langsung penyedia barang/jasa pemerintah dengan mengabaikan kewenangan pejabat pengadaan barang/jasa dan KPA sekaligus sebagai PPK (*sub-ordinate*). Negosiasi teknis dan negosiasi harga tidak bisa dilakukan oleh pejabat pengadaan. Penunjukan langsung penyedia jasa tidak sesuai dengan prosedur pengadaan barang/jasa pemerintah. Perpres 70 tahun 2012 menyebutkan, sebelum menunjuk penyedia barang/jasa pemerintah, maka semua syarat administrasi harus terpenuhi. Akhirnya konflik diakhiri oleh Sekretaris KPU Provinsi Bali untuk mempercepat pemenuhan syarat administrasi.

Puncak konflik internal terjadi atas desain surat suara. Pokja logistik (*sub-ordinate*) dalam rapat koordinasi internal menjelaskan bahwa desain surat suara mengalami tiga kali perubahan yang dilakukan oleh tim kampanye (*super-ordinate*) pasangan calon. Persetujuan desain surat suara harus dilakukan oleh tim kampanye masing-masing pasangan calon. Tim kampanye yang mempunyai kewenangan untuk menyetujui desain surat suara adalah ketua dan sekretaris tim kampanye. KPU Provinsi Bali sudah menerima persetujuan desain surat suara diatas meterai Rp 6.000 tanggal 11 April 2013 oleh kedua tim kampanye. Proses produksi surat suara sudah dilakukan sejak tanggal 15 April 2013. Pemenang lelang hanya mempunyai waktu satu minggu untuk melakukan proses produksi dan satu minggu untuk distribusi surat suara langsung ke KPU kabupaten/kota.

Permasalahan mulai timbul sejak tanggal 20 April 2013 dimana pasangan calon nomer 2 menganggap desain surat suara menyalahi peraturan KPU karena berisi logo partai di antara foto pasangan calon nomer 1.

Panwaslu Provinsi Bali (*super-ordinate*) yang hadir di perusahaan percetakan menganggap keberadaan logo partai pasangan calon nomor 1 bertentangan dengan Peraturan KPU Nomor 66 tahun 2009 pasal 6 ayat 2 yaitu “surat suara sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 untuk memuat atau berisi nomor, foto dan nama pasangan calon”. Panwaslu Provinsi Bali menyatakan kata “**dan**” menjelaskan bahwa surat suara hanya berisi tiga hal yaitu nomor, foto, dan nama. Panwaslu Provinsi Bali pada saat itu memerintahkan pemenang lelang (*sub-ordinate*) untuk menghentikan proses produksi. Tim logistik tetap pada ketentuan dan kesepakatan yang telah dilakukan tanggal 11 April 2013 oleh kedua tim kampanye. Tim logistik berpatokan pada terbatasnya waktu penyediaan dan distribusi surat suara sampai ke TPS. Proses produksi surat suara tetap dilanjutkan karena Panwaslu Provinsi Bali tidak mempunyai kewenangan untuk menghentikan proses produksi.

Panwaslu Provinsi Bali (*super-ordinate*) memanggil komisioner divisi keuangan dan logistik (*sub-ordinate*) tanggal 21 April 2013 melalui surat Nomor 091/Panwaslu-Bali/Pilgub/IV/2013 untuk memberikan klarifikasi. Divisi keuangan dan logistik menjelaskan bahwa desain surat suara mengalami tiga kali perubahan. Perubahan desain surat suara sudah menjadi catatan dari tim kampanye pasangan no. 1 sejak tanggal 30 Maret 2013. Peraturan KPU No. 66 Tahun 2009 tidak mengatur secara detail tentang gambar surat suara. Peraturan

hanya memuat surat suara berisi nomer, foto dan nama pasangan calon. Peraturan KPU tersebut sudah terakomodir dalam desain surat suara. Desain surat suara sudah disepakati sebagai satu kesatuan utuh oleh kedua tim kampanye pasangan calon. Komisioner divisi keuangan dan logistik menunjukkan barang bukti yang dimiliki atas tiga kali perubahan desain surat suara.

Konflik desain surat suara berlanjut ke KPU RI. Ketua KPU Provinsi Bali berkoordinasi dengan ketua KPU RI (*super-ordinate*) melalui surat nomor 322/KPU Prov-016/IV/2013 tanggal 24 April 2013 perihal kronologis surat suara. Akhirnya Ketua KPU RI dengan surat edaran No. 277/KPU/IV/2013 tanggal 26 April 2013 menyatakan “surat suara yang, memuat foto pasangan calon yang didalamnya terdapat gambar partai politik pengusung pasangan calon **merupakan bagian dari foto pasangan calon**, yang tidak melanggar ketentuan pasal 6 ayat (2) Peraturan KPU Nomor 66 tahun 2009”. KPU Provinsi Bali dapat menggunakan surat suara yang telah dicetak dan melanjutkan distribusi surat suara ke kabupaten/kota agar tidak mengganggu pelaksanaan hari pemungutan suara. Akhirnya konflik logo surat suara berakhir.

Perlawanan dilakukan oleh komisioner divisi keuangan dan logistik, tanggal 30 April 2013 secara tertulis membuat laporan kepada Ketua KPU RI dan menjelaskan kronologis logistik pemilukada Provinsi Bali.

Konflik eksternal KPU Provinsi Bali dimulai pada saat pendaftaran pasangan calon yang didukung oleh partai politik. Pertama kali, paket “PASTI KERTA” mendaftar ke KPU Provinsi Bali tanggal 2 Februari 2013 didukung oleh sembilan partai politik dengan total perolehan suara sah 44,26%. Paket “PAS”

mendaftar ke KPU Provinsi Bali tanggal 6 Februari 2013 didukung hanya satu partai politik terbesar yaitu PDI Perjuangan dengan total perolehan suara sah 40,94%. Paket “PAS”. Detik-detik terakhir sebelum penutupan pendaftaran pasangan calon tanggal 6 Februari 2013 pukul 15.00 WITA, paket “WIDI” mendaftar ke KPU Provinsi Bali didukung oleh 28 partai politik dengan perolehan 18,44% suara sah.

Pendaftaran tiga pasangan calon gubernur dan wakil gubernur yang didukung partai politik menimbulkan pertanyaan baru. Jika perolehan suara sah dijumlahkan maka hasilnya adalah 103,64%. Kesimpulannya, telah terjadi dukungan ganda. Dukungan ganda partai politik terdapat pada paket “PASTI KERTA” dan paket “WIDI”. Dukungan ganda mengharuskan KPU Provinsi Bali bekerja keras karena dukungan partai dengan perolehan suara kecil, keberadaan kantor dan kepengurusannya sulit diketahui. Banyak partai pendukung sudah tidak menjadi peserta pemilu tahun 2014. Disamping itu konflik internal partai kecil menambah berat tugas KPU Provinsi Bali. Konflik pendukung partai politik menyebabkan anggaran verifikasi faktual partai politik menjadi sangat besar. Konflik dukungan ganda partai politik diakhiri dalam rapat pleno terbuka KPU Provinsi Bali tanggal 29 Maret 2013. Rapat pleno (*super-ordinate*) yang termuat dalam berita acara Nomor: 275/BA/III/2013 diperkuat dengan keputusan KPU Provinsi Bali Nomor 280/Kpts/KPU Prov 016/2013 memutuskan paket “WIDI” (*sub-ordinate*) tidak memenuhi syarat dukungan partai politik minimal 15% suara sah pemilu legislatif 2009. Paket yang memenuhi syarat dukungan dituangkan dalam keputusan KPU Provinsi Bali Nomor 279/Kpts/KPU Prov 016/2013

memutuskan paket “PASTI KERTA” dan paket “PAS” memenuhi syarat dukungan. Paket “PASTI KERTA” (*sub-ordinate*) didukung oleh delapan partai politik.

Konflik eksternal desain surat suara terjadi atas pencantuman logo PDI Perjuangan. Kronologis desain surat suara adalah sebagai berikut: *pertama*, tanggal 30 Maret 2013, dalam Rapat Pleno Terbuka Pengundian nomor urut, KPU Provinsi Bali meminta persetujuan desain surat suara kepada kedua tim kampanye pasangan calon. Ketua tim kampanye paket “PAS” menandatangani dan memberi catatan dibelakang surat suara yaitu: “**bekrom merah diperterang diperjelas**” dan “**logo partai diperbesar**”. Yang dimaksud dengan bekrom adalah *background*”. Logo PDI Perjuangan diletakkan di dada kiri calon wakil kepala daerah. Tim kampanye paket “PASTI KERTA” langsung menyetujui dan menandatangani desain surat suara. Tanggal 8 April 2013 jam 08.00, penghubung paket “PAS” datang ke KPU Provinsi Bali membawa *soft copy* perubahan desain surat suara dengan menggeser logo PDI Perjuangan ketengah dan memperbesar logo partai. Tanggal 11 April 2013 pukul 11.00, surat suara asli dikirim melalui pesawat *air asia* oleh pemenang lelang. Pokja logistik mengambil desain surat suara asli di terminal cargo Bandara Ngurah Rai Denpasar (tanda terima tetanggal 11-04-2013 pukul 12.47 wita). Desain surat suara asli ditempel meterai Rp 6.000 untuk dimintai persetujuan. Desain surat suara asli pertama kali diberikan kepada paket “PAS”. Dan tanggal 11 April 2013 sore hari, penghubung paket “PAS” mengembalikan surat suara yang sudah disetujui diatas meterai Rp 6.000. Kemudian sore hari itu juga ketua KPU Provinsi Bali menelpon sekretaris tim

kampanye paket “PASTI KERTA” untuk datang ke KPU Provinsi Bali dan mengambil surat suara asli yang sudah disetujui oleh paket “PAS”. Pokja logistik menempel meterai Rp 6.000. Sekretaris tim kampanye paket “PASTI KERTA” diterima di ruangan Ketua KPU Provinsi Bali. Sekretaris tim kampanye paket “PASTI KERTA” langsung menandatangani desain surat suara diatas meterai Rp 6.000 dihadapan Ketua KPU Provinsi Bali. Komisioner divisi keuangan dan logistik serta sekretaris KPU Provinsi Bali tidak ada di Provinsi Bali pada saat penandatanganan desain surat suara karena sedang mengikuti rapat kerja di Jakarta.

Tanggal 12 April 2013, pokja logistik mengirim email kepada PT. Pura Barutama Kudus untuk melakukan proses produksi karena desain surat suara asli sudah disetujui oleh kedua tim kampanye pasangan calon. Tanggal 18 April 2013, Panwaslu Provinsi Bali melakukan pengawasan terhadap proses produksi logistik pemilukada Provinsi Bali. Panwaslu menyatakan bahwa telah terjadi perubahan desain surat suara dibandingkan tanggal 30 Maret 2013. Perubahan desain surat suara tidak diketahui oleh Panwaslu Provinsi Bali. Panwaslu Provinsi Bali meminta pemenang lelang untuk menghentikan proses produksi surat suara; Konflik eksternal bertambah berat saat KPU Provinsi Bali mengundang tim kampanye kedua pasangan calon dan Panwaslu Provinsi Bali tanggal 23 April 2013. Rapat terbuka tentang desain surat suara dimulai pukul 11.00 WITA. Rapat terbuka desain surat suara berlangsung panas, saling memukul meja rapat dan mengalami *dead lock*. Ketua tim kampanye paket “PAS” mengundang media massa untuk masuk kedalam ruang rapat KPU Provinsi Bali dan memberikan

pernyataan pers tentang desain surat suara. Ketua tim kampanye paket “PAS” juga merupakan Ketua DPRD Provinsi Bali dan ketua DPD PDI Perjuangan. Media massa (*super-ordinate*) mulai memberitakan desain surat suara dalam “*headline*” termasuk pengunduran diri divisi keuangan dan logistik (*sub-ordinate*).

Ketua KPU Provinsi Bali (*sub-ordinate*) berkoordinasi dengan ketua KPU RI (*super-ordinate*) yang bertujuan untuk meredam konflik. Ketua KPU Provinsi Bali mengirim surat kepada ketua KPU RI dengan nomor 322/KPU Prov-016/IV/2013 tanggal 24 April 2013 perihal kronologis surat suara. Akhirnya Ketua KPU RI dengan surat edaran No. 277/KPU/IV/2013 tanggal 26 April 2013 menyatakan “surat suara yang, memuat foto pasangan calon yang didalamnya terdapat gambar partai politik pengusung pasangan calon **merupakan bagian dari foto pasangan calon, yang tidak melanggar** ketentuan pasal 6 ayat (2) Peraturan KPU Nomor 66 tahun 2009”. KPU Provinsi Bali dapat menggunakan surat suara yang telah dicetak dan melanjutkan distribusi surat suara ke kabupaten/kota agar tidak mengganggu pelaksanaan hari pemungutan suara. Akhirnya konflik desain surat suara berakhir dengan surat edaran ketua KPU RI.

Konflik eksternal memuncak pada saat rekapitulasi penghitungan suara dari tingkat kecamatan sampai dengan tingkat provinsi. Isu yang beredar adalah kedua paket pasangan calon akan menggugat KPU Provinsi Bali jika kalah dalam pemilukada. Paket “PASTI KERTA” akan menggugat penggunaan logo PDI Perjuangan dalam surat suara karena menganggap KPU Provinsi Bali tidak independen. Paket “PAS” akan menggugat KPU Provinsi Bali atas *money politics* pasangan calon lainnya, birokrat yang tidak independen dan pengamanan KPU

Provinsi/kabupaten/kota yang berlebihan. Perlawanan diterima dari saksi paket “PAS” (*super-ordinate*) mulai dari tingkat kecamatan, kabupaten/kota dan provinsi yaitu tidak mau menandatangani berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara (Derap, 2013).

Konflik rekapitulasi penghitungan suara semakin memanas pada saat rekapitulasi di tingkat provinsi tanggal 26 Mei 2013. Paket “PAS” meminta agar tim asistensi sebanyak 9 orang bisa hadir dalam ruangan rapat dan membantu saksi paket “PAS” melakukan rekapitulasi. Ketua KPU Provinsi Bali (*super-ordinate*) menolak karena sesuai dengan tata tertib, yang boleh hadir sebagai saksi hanyalah dua orang. Hujan interupsi dari saksi “PAS” dan “PASTI KERTA” silih berganti dilakukan. Pengamanan sangat ketat terjadi. Proses rekapitulasi berlangsung sangat tegang. Ketua KPU Provinsi Bali diserang habis-habisan oleh saksi paket “PAS”. Rekapitulasi di tingkat provinsi bisa diselesaikan dan saksi paket “PAS” tidak mau menandatangani berita acara.

Paket “PAS” mengajukan keberatan atas rekapitulasi di Kota Denpasar, Kabupaten Badung, Kabupaten Tabanan, Kabupaten Jembrana, Kabupaten Buleleng, dan Kabupaten Karangasem. Hasil rekapitulasi penghitungan suara di tingkat provinsi dituangkan dalam berita acara rapat pleno Nomor 494/BA/V/2013. Penetapan hasil rekapitulasi dituangkan dalam surat keputusan KPU Provinsi Bali Nomor 495/Kpts/KPU Prov-016/2013 dengan hasil pasangan nomor 1 memperoleh suara 1.062.738 (49,98%) dan pasangan nomor 2 memperoleh suara 1.063.734 (50,02%). Proses rekapitulasi disiarkan secara langsung oleh TV nasional dan TV lokal sehingga semua masyarakat mengetahui

konflik pemilukada dengan jelas. Pelaksanaan rekapitulasi penghitungan suara di tingkat provinsi berdampak pada membesarnya anggaran konsumsi pemilukada.

Konflik eksternal KPU Bali dilanjutkan ke ranah hukum. Paket “PAS” melalui kuasa hukumnya mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi dalam buku registrasi perkara konstitusi nomor 62/PHPU.D-XI/2013 tanggal 3 Juni 2013. Paket “PAS” menggugat KPU Provinsi Bali (*sub-ordinate*) atas pelanggaran yang terjadi secara terstruktur, sistematis, dan masif yang secara signifikan mempengaruhi perolehan suara pemohon. Mahkamah Konstitusi (*super-ordinate*) pada tanggal 18 Juni 2013, seperti dikutip dalam amar putusannya menyatakan: “...menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya”.

Paket “PAS” melalui kuasa hukumnya juga melapor ke DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggaran Pemilu) atas pelanggaran yang dilakukan teradu KPU Provinsi Bali (*sub-ordinate*) beserta jajarannya yaitu: lima orang komisioner KPU Kabupaten Badung, lima orang komisioner KPU Kabupaten Tabanan, empat orang komisioner KPU Kabupaten Buleleng, lima orang komisioner KPU Kabupaten Karangasem, dan lima orang komisioner KPU Provinsi Bali. Gugatan paket “PAS” ke DKPP dengan registrasi nomor 59/DKPP-PKE-II/2013.

Sidang putusan DKPP (*super-ordinate*) menyimpulkan bahwa, “telah terbukti terjadi pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Teradu KPU Kabupaten Buleleng (*sub-ordinate*), Teradu KPU Kabupaten Karangasem (*sub-ordinate*) dan Teradu KPU Provinsi Bali (*sub-ordinate*) terkait perbuatan kurang memberikan akses dan tidak memberikan perlakuan layak terhadap saksi dan tim asistensi data pengadu,”. DKPP memberikan teguran tertulis berupa peringatan

keras kepada Ketua KPU Provinsi Bali, Ketua KPU Kabupaten Buleleng dan Ketua KPU Kabupaten Karangasem. DKPP memberikan teguran tertulis berupa peringatan ringan kepada empat komisioner KPU Provinsi Bali, tiga komisioner KPU Kabupaten Buleleng, dan empat komisioner KPU Kabupaten Karangasem. DKPP merehabilitasi nama baik lima komisioner KPU Kabupaten Badung dan empat komisioner KPU Kabupaten Tabanan. Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia untuk mengawasi pelaksanaan putusan ini (DKPP, 2013).

Konflik pilukada yang menyebabkan terjadinya gugatan hukum menyebabkan bertambahnya pengeluaran anggaran pilukada terutama untuk biaya pengacara, biaya perjalanan dinas untuk menghadirkan saksi-saksi dari tingkat desa, kecamatan, komisioner KPU kabupaten dan KPU Provinsi. Persidangan berlangsung setiap minggu sampai putusan dibacakan.

Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Bali menandai selesainya seluruh tahapan penyelenggaraan pilukada. KPU Provinsi Bali menyiapkan laporan pertanggungjawaban anggaran kepada Gubernur Provinsi Bali selaku pemberi hibah. Sesuai dengan Permendagri 57 tahun 2009, tiga bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pilukada berakhir maka BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) harus melakukan pemeriksaan atas anggaran hibah pilukada.

BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) Provinsi Bali mulai melakukan pemeriksaan atas anggaran hibah pilukada dan dibuktikan dengan surat tugas Nomor 337/ST/XIX.DPS/11/2013. BPK melakukan pemeriksaan lapangan sejak

tanggal 15 November sampai dengan 20 Desember 2013. Konflik pertanggungjawaban anggaran pemilukada terjadi antara KPU Provinsi Bali dengan BPK Provinsi Bali.

Konflik terjadi atas anggaran biaya perjalanan dinas dalam negeri. Telah terjadi perbedaan persepsi antara KPU Provinsi Bali dengan tim pemeriksa BPK. Menurut KPU Provinsi Bali (*sub-ordinate*), biaya perjalanan dinas dibayar berdasarkan *lump sum* kecuali untuk perjalanan dinas semester II tahun 2013. Menurut tim pemeriksa BPK (*super-ordinate*), semua biaya perjalanan dinas dibayar berdasarkan *at cost*.

Demikian pula konflik pembayaran honor penyelenggara pemilukada. Tim pemeriksa BPK memeriksa apakah tidak terjadi duplikasi pembayaran honor penyelenggara pemilukada yang bersumber dari APBD dengan uang kehormatan rutin yang bersumber dari APBN.

Konflik anggaran honor juga terjadi atas honor kelompok kerja pemilukada. Telah terjadi perbedaan persepsi tentang Permendagri Nomor 57 tahun 2009 antara KPU Provinsi Bali dengan tim pemeriksa BPK. Persepsi tim pemeriksa BPK, honor kelompok kerja hanya untuk anggota. Sedangkan KPU Provinsi Bali membagi honor kelompok kerja sesuai dengan klasifikasi KPU RI yaitu pengarah, ketua, sekretaris dan anggota. Jika klasifikasi KPU RI dipakai maka telah terjadi efisiensi pembayaran honor kelompok kerja.

Konflik pertanggungjawaban anggaran hibah pemilukada diakhiri dengan terbitnya Laporan Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan Provinsi Bali (*super-ordinate*) Nomor 31/LHP/XIX.DPS/01/2014 tanggal 17 Januari 2014

dengan hasil temuan KPU Provinsi Bali (*sub-ordinate*) harus mengembalikan kelebihan perjalanan dinas ke kas daerah.

## **SIMPULAN, IMPLIKASI DAN KETERBATASAN**

Politik tidak bisa dipisahkan dari konflik. Konflik politik mengandung persaingan kepentingan. Konflik politik mempunyai keterkaitan dengan negara/pemerintah, para pejabat politik/pemerintahan, dan kebijakan. Rekrutmen politik dalam negara yang menganut sistem demokrasi dilakukan secara teratur melalui pilukada. Pilukada memberikan kesempatan yang sama kepada semua orang untuk memilih dan dipilih, sehingga pilukada merupakan perjuangan kelas yang satu untuk mengalahkan kelas yang lainnya.

Konflik kekuasaan terjadi dalam pencalonan pilukada Provinsi Bali tahun 2013. Kedua calon *incumbent* maju dalam pilukada dengan dukungan partai yang berbeda. Penyebab konflik internal antara kedua calon *incumbent* karena keterbatasan sumber daya yaitu kekuasaan kepala daerah dibatasi selama lima tahun. Konflik kekuasaan terjadi untuk mempertahankan legitimasi kekuasaan.

Konflik kekuasaan berimbas kepada KPU Provinsi Bali. KPU Provinsi Bali memerlukan anggaran yang sangat besar untuk menyelenggarakan pilukada. Anggaran pilukada bersumber dari APBD. Anggaran merupakan sumber kekuasaan (Wildavsky, 2004). Pertarungan politik dan negosiasi antar aktor dilakukan dengan mendayagunakan basis kekuasaannya untuk menguatkan daya tawar sampai dengan konsensus dalam kebijakan anggaran (Razak, 2011).

Konflik anggaran terjadi karena kristalisasi kepentingan kekuasaan di daerah. Kristalisasi kepentingan terjadi antara kelompok yang berkuasa (*super-ordinate*) dengan kelompok yang dikuasai (*sub-ordinate*).

Wewenang komisioner KPU Bali yang berlebihan untuk mengganti dua orang pejabat struktural KPU Provinsi Bali menjadi penyebab utama konflik internal. Konflik internal menyebabkan hancurnya organisasi KPU Provinsi Bali secara keseluruhan. Konflik juga terjadi atas sumber anggaran pemilukada dari APBD. Konflik kepentingan timbul terutama pada saat kedua *incumbent* menjadi calon kepala daerah. Kekuasaan yang melekat dengan calon *incumbent* menyebabkan independensi dan kemandirian KPU Provinsi sebagai penyelenggara pemilukada yang independen menjadi terganggu. Untuk menjaga independensi dan kemandirian KPU Provinsi maka regulasi sumber pembiayaan pemilukada harus dirubah menjadi bersumber dari APBN.

Penelitian ini terbatas pada penyelenggaraan pemilukada yang bersifat lokal di Provinsi Bali. Bali dengan keunikan budaya tersendiri dibandingkan dengan provinsi lainnya. Sehingga saran untuk penelitian selanjutnya dapat dikembangkan dengan penyelenggaraan pemilukada di provinsi lain dengan ragam budaya yang berbeda dengan konflik yang berbeda.

## Referensi

Artrian, Aldy. 2011. Kontestasi Aktor Perumus Kebijakan Anggaran Daerah: Studi Kasus dalam Penyusunan APBD Kota Bontang Tahun Anggaran 2010. *Tesis*. Program Studi Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Ashton, David, Trevor Hopper dan Robert W. Scapens. 1995. *Issues in Management Accounting*. 2<sup>nd</sup> Edition. Prentice Hall.

Brown, Charles Victor dan Peter M. Jackson. 1986. *Public Sector Economics*, 3<sup>rd</sup> ed, Basil: Blackwell-British Ltd. p. 169.

Bungin, Burhan. 2001. *Metodelogi Penelitian Sosial Format-Format Kualitatif dan Kuantitatif*. Airlangga University Press. Surabaya.

Burrell, Gibson dan Gareth Morgan. 1979. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. Heinemann Educational Books. England.

Creswell, John W. 2007. *Qualitative Inquiry and Research Design, Choosing among Five Approach*. Sage Publications, California.

Dahrendorf, Ralf. 1959. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford University Press. Stanford, California.

Freeman, Robert J. dan Craig D. Shoulders. 2003. *Governmental and Non Profit Accounting Theory and Practice*. Seventh Edition. Upper Saddle River, Prentice Hall, NJ.

Gadamer, Hans Geog. 2004. *Truth and Method* (trans). Continuum: xxv-xxvi

Hagen, Terje P., Rune J. Sorensen, dan Oyvind Norly. 1996. Bargaining Strength in Budgetary Process: The Impact of Institutional Procedures. *Journal of Theoretical Politics* 8 (1): 41-63.

Kemendagri. 2010. Dualisme dalam Pemilukada. *Naskah Akademik*. Jakarta.

Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bali. 2012. Surat Edaran No. 493/KPU/XII/2012. *Tidak dipublikasi*.

Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bali. 2012. Surat Nomor 388/KPU.Prov-016/XII/2012. *Tidak dipublikasi*.

Komisi Pemilihan Umum Provinsi Bali. 2013. Laporan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Bali Tahun 2013. *Tidak dipublikasi*.

KPU Jembrana. 2010. Laporan Penyelenggaraan Pemilukada Kabupaten Jembrana. *Tidak dipublikasi*.

Lipset, Seymour Martin. 1963. *Value Pattern, Class, and the Democratic Polity* dalam Lipset, Seymour Martin & Bendix, Reinhard (ed); 1966; dalam *Class, Status and Power: Social Stratification in Comparative Perspective*, The Free Press, New York.

Lockwood, David G. 1956. Some Remarks of The Social System. *British Journal of Sociology*. Vol. 7. No. 2. June: 134-146.

Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi, Jakarta.

Muhadjir, Noeng. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Rake Sarasin, Yogyakarta.

Narwoko, Dwi. 2006. *Sosiologi Teks Pengantar dan Terapan*. Prenada Media Group. Jakarta.

Pfeffer, Jeffrey. 1981. *Power in Organizations*. Pitman Publishing, Marshfield, MA.

Rahayu, Iin Tri dan Ardani Tristiadi Ardi. 2004. *Observasi dan Wawancara*. Bayumedia, Malang.

Ranney, Austin. 1987. *Governing: An Introduction to Political Science*. Prentice-Hall, Inc, New Jersey.

Rasyid, M. Ryass. 1997. Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Masalah dan Prospeknya. "*Laporan Penelitian*". Depdagri-LIPI, Jakarta.

Razak, A. 2011. Perilaku Kuasa Eksekutif dan Legislatif dalam Proses Penyusunan Anggaran Pemerintahan Daerah: Perspektif Interaksionisme Simbolik. *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Akuntansi, Universitas Brawijaya, Malang.

Republik Indonesia. 2004. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004* tentang Pemerintah Daerah.

Riswanda, Imawan. 1997. *Membedah Politik Orde Baru*. Pustaka Pelajar.

Rose, Richard (ed). 1974. *Electoral Behavior, A Comparative Handbook*. The Free Press. New York, USA.

Salancik, Gerald R. dan Jeffrey Pfeffer. 1974 "The Bases and Use of Power in Organizational Decision Making: The Case of a University." *Administrative Science Quarterly*, 19: 453-473.

Schick, Allen A. 1985. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank. Management Institute.

Setiyono, Rahmat. 2007. *Mekanisme Penyusunan Anggaran Daerah. Membangun Indonesia dari Daerah; Partisipasi Publik dan Politik Anggaran Daerah*. Wiratma, dkk, (ed), Kerjasama CSIS dan JICA, Kanisius, Yogyakarta.

Sugiyono. 2003. *Metode Penelitian Bisnis*. Pusat Bahasa Depdiknas, Bandung.

Susan, Novri. 2010. *Pengantar Sosiologi Konflik dan Isu-isu Konflik Kontemporer*. Kencana Prenada Media, Jakarta.

Suryadi. 2003. *Konflik Politik Pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Maluku Utara tahun 2001 - 2002*. <http://lontar.ui.ac.id/opac/themes/green/dataIdentifier.jsp?id=82300>.

Syarifuddin. 2010. *Konstruksi Kebijakan Anggaran: Aksentuasi Drama Politik dan Kekuasaan Studi Kasus Kabupaten Jembrana Bali*. *Disertasi*. Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang.

Turner, J. C. 1991. *Social influence*. Brooks/Cole: Pacific Grove, CA.

Turner, J.C. 1998. *Social categorization and the self-concept: A social cognitive theory of group behavior*. In E.J. Lawler (ed.), *Advances in group processes: Theory and research*. vol. 2: 77-121. JAI Press, Greenwich, CT.

Wallace dan Wolf. 1995. *Reading in Contemporary Sociological Theory from Modernity to Post-Modernity*. Prentice Hall, New Jersey.

Wildavsky, A., 2004, *The New Politics of the Budgetary Process*, Fifth Edition, Pearson Education Inc., United States.