JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025
p-ISSN 2776-1843, e-ISSN 2807-804

INTEGRITAS PEMILU DAN KETIMPANGAN PENGGUNAAN SUMBER DAYA NEGARA DALAM PEMILU INDONESIA

ELECTORAL INTEGRITY AND INEQUALITY IN THE USE OF STATE RESOURCES IN INDONESIAN ELECTIONS

[a] **Samsudin**
[a] Institut Pemerintahan Dalam Negeri
email: DIP.13.807@ipdn.ac.id

Abstract

Problem: *Electoral integrity is determined not only by the voting and vote-counting processes but also by the fairness of the electoral playing field. Elections in Indonesia continue to face challenges related to unequal access to state resources, including public officials, government programs, public facilities, institutional communication, and administrative authority, which may generate electoral advantages for particular contestants.*

Purpose: *This study aims to analyze the forms of inequality in the use of state resources in Indonesian elections and to examine their implications for the level playing field and electoral integrity.*

Methodology: *This study employs a qualitative approach using document analysis. Data were drawn from official reports on the 2024 elections, publications of the General Elections Commission and the Election Supervisory Body, Constitutional Court decisions concerning disputes over the 2024 presidential election results, and scholarly literature on electoral integrity, abuse of state resources, level playing field, bureaucratic neutrality, and incumbency advantage. The analysis was conducted by mapping the forms of state-resource use, assessing the electoral advantages they may generate, and examining their impact on competitive equality.*

Results/Findings: *The study finds that the use of state resources may create state-resource electoral asymmetry, referring to structural inequality arising from unequal access to state capacity among electoral contestants. Such inequality may generate institutional resource advantage, weaken the level playing field, and undermine electoral integrity. However, not every use of government resources constitutes electoral misconduct, as governmental functions must continue during election periods. The central problem lies in the blurred boundary between governing and campaigning. This study proposes an electoral integrity–level playing field nexus and highlights the need to strengthen institutional neutrality,*

*Corresponding Author
email: DIP.13.807@ipdn.ac.id

ensure transparency in the use of public resources, and establish clearer institutional boundaries between governmental functions and electoral interests.
Keywords: electoral integrity; state resources; level playing field; bureaucratic neutrality; electoral inequality.

Abstrak

Masalah: Integritas pemilu tidak hanya ditentukan oleh proses pemungutan dan penghitungan suara, tetapi juga oleh kesetaraan arena kompetisi. Pemilu Indonesia masih menghadapi persoalan ketimpangan penggunaan sumber daya negara melalui aparatur, program pemerintah, fasilitas publik, komunikasi institusional, dan kewenangan administratif yang berpotensi memberikan keuntungan elektoral kepada peserta tertentu.
Tujuan: Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk ketimpangan penggunaan sumber daya negara dalam Pemilu Indonesia serta dampaknya terhadap *level playing field* dan integritas pemilu.
Metodologi: Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan studi dokumen. Data diperoleh dari laporan resmi penyelenggaraan Pemilu 2024, publikasi Bawaslu dan KPU, Putusan Mahkamah Konstitusi terkait sengketa hasil Pemilu Presiden 2024, serta literatur ilmiah mengenai *electoral integrity*, *abuse of state resources*, *level playing field*, netralitas birokrasi, dan keuntungan petahana. Analisis dilakukan dengan memetakan bentuk penggunaan sumber daya negara, menilai keuntungan elektoral yang ditimbulkan, serta mengkaji dampaknya terhadap kesetaraan kompetisi.
Hasil/Temuan: Penelitian menemukan bahwa penggunaan sumber daya negara dapat membentuk *state-resource electoral asymmetry*, yaitu ketimpangan struktural yang muncul akibat perbedaan akses peserta terhadap kapasitas negara. Ketimpangan tersebut dapat menghasilkan *institutional resource advantage*, memperlemah *level playing field*, dan menurunkan kualitas integritas pemilu. Namun, tidak seluruh penggunaan sumber daya pemerintah dapat dikategorikan sebagai pelanggaran karena fungsi pemerintahan tetap harus berjalan selama periode elektoral. Persoalan utama terletak pada kaburnya batas antara *governing* dan *campaigning*. Penelitian ini menawarkan kerangka *electoral integrity–level playing field nexus* serta menekankan pentingnya penguatan netralitas institusi, transparansi sumber daya publik, dan pembentukan batas institusional yang lebih tegas antara pemerintahan dan kepentingan elektoral.
Kata kunci: integritas pemilu; sumber daya negara; *level playing field*; netralitas birokrasi; ketimpangan elektoral.

A. PENDAHULUAN

Latar Belakang Masalah

Pemilihan umum merupakan mekanisme penting dalam demokrasi untuk memastikan pergantian kekuasaan berlangsung melalui kompetisi yang terbuka dan memperoleh legitimasi masyarakat. Namun, penyelenggaraan pemilu tidak cukup dinilai hanya dari terlaksananya pemungutan dan penghitungan suara secara periodik. Kualitas pemilu juga bergantung pada kebebasan pemilih, kesetaraan peserta, independensi penyelenggara, transparansi proses, serta kemampuan institusi negara

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

menjaga kompetisi agar tidak memberikan keuntungan yang tidak wajar kepada pihak tertentu. Perspektif *electoral integrity* karena itu melihat integritas sebagai kualitas keseluruhan siklus pemilu, mulai dari pembentukan aturan, pencalonan, kampanye, pemungutan suara hingga penyelesaian sengketa (Norris, 2014; Norris et al., 2014).

Integritas pemilu menjadi semakin penting ketika peserta pemilu memiliki hubungan yang berbeda dengan sumber daya kekuasaan. Kandidat atau partai yang tidak berada dalam pemerintahan pada umumnya mengandalkan organisasi partai, jaringan politik, pendanaan kampanye, serta kemampuan membangun dukungan masyarakat. Sebaliknya, aktor yang sedang berada atau memiliki kedekatan dengan kekuasaan berpotensi mempunyai akses terhadap aparatur, fasilitas, program pemerintah, informasi resmi, anggaran, dan simbol-simbol negara. Perbedaan tersebut dapat menghasilkan ketimpangan kompetisi apabila sumber daya publik dikonversi menjadi keuntungan elektoral (Norris, 2014; IFES, 2018).

Konsep *abuse of state resources* menjelaskan penggunaan sumber daya yang berasal dari institusi negara untuk memperoleh keuntungan dalam kompetisi politik. IFES membaginya ke dalam beberapa bentuk utama, yaitu penggunaan personel negara, dana dan aset fisik pemerintah, serta komunikasi resmi pemerintah kepada publik. Persoalannya tidak selalu muncul dalam bentuk penggunaan anggaran secara langsung untuk kampanye. Penyalahgunaan dapat terjadi melalui mobilisasi aparatur, penggunaan kendaraan dan fasilitas pemerintahan, komunikasi resmi yang menguntungkan kandidat tertentu, hingga pemanfaatan program publik untuk membangun keuntungan politik (IFES, 2018).

Penyalahgunaan sumber daya negara memiliki implikasi yang lebih luas daripada pelanggaran administratif. Akses yang tidak seimbang dapat mengubah struktur kompetisi karena peserta yang didukung oleh sumber daya publik mempunyai kapasitas politik yang sulit ditandingi melalui sumber daya kampanye biasa. IFES menegaskan bahwa praktik tersebut dapat memperlebar ketimpangan kekuasaan, mengurangi kompetisi, serta melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap legitimasi proses dan hasil pemilu. Sumber daya negara yang seharusnya digunakan untuk kepentingan seluruh warga berubah menjadi instrumen yang berpotensi memberikan keuntungan kepada kelompok politik tertentu (IFES, 2018).

Persoalan tersebut relevan untuk membaca dinamika Pemilu Indonesia. Kompetisi elektoral berlangsung bersamaan dengan tetap berjalannya pemerintahan, sehingga Presiden, menteri, kepala daerah, aparatur sipil negara, dan institusi pemerintahan tetap menjalankan kewenangannya selama tahapan pemilu. Pemerintah juga tetap harus menjalankan program sosial, pelayanan publik, pembangunan, dan pengelolaan anggaran. Kondisi tersebut menghasilkan persoalan mendasar mengenai batas antara pelaksanaan fungsi pemerintahan dan penggunaan kewenangan yang dapat memberikan keuntungan politik kepada peserta tertentu. Batas antara *governing* dan *campaigning* menjadi semakin penting ketika aktor yang mengendalikan pemerintahan memiliki

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

keterkaitan langsung dengan kontestasi pemilu (Yusuf, 2024).

Pemilu 2024 memperlihatkan bahwa persoalan netralitas aparatur masih menjadi tantangan bagi integritas pemilu. Bawaslu mengidentifikasi sedikitnya 13 bentuk ketidaknetralan ASN selama tahapan Pemilu 2024. Bentuknya antara lain menghadiri kegiatan partai politik serta tindakan lain yang memperlihatkan keterlibatan atau keberpihakan dalam kontestasi. Variasi tersebut menunjukkan bahwa ketidaknetralan tidak selalu dilakukan melalui dukungan terbuka, tetapi dapat muncul dalam berbagai aktivitas yang berada di antara tugas pemerintahan dan kepentingan politik (Bawaslu RI, 2024).

Variasi kegiatan kampanye semakin memperumit pengawasan terhadap aparatur negara. Bawaslu pada Januari 2024 mengingatkan bahwa kegiatan politik dapat dikemas dalam bentuk sosialisasi, bakti sosial, bazar, maupun kegiatan lain yang secara formal tidak selalu menggunakan label kampanye. Situasi tersebut memperlihatkan bahwa pengawasan integritas pemilu tidak dapat hanya bertumpu pada identifikasi kegiatan kampanye secara formal. Hubungan antara pejabat, aparatur, kegiatan pemerintah, dan peserta pemilu perlu dilihat berdasarkan apakah tindakan tersebut menciptakan keberpihakan serta keuntungan elektoral tertentu (Bawaslu RI, 2024).

Kajian Rahmatunnisa (2024) menunjukkan bahwa Pemilu 2024 masih menghadapi berbagai bentuk *electoral malpractice* yang dapat mengancam integritas pemilu, mulai dari manipulasi institusional, manipulasi preferensi pemilih hingga persoalan dalam proses penghitungan suara. Penelitian tersebut juga menemukan bahwa Bawaslu menghadapi keterbatasan sumber daya manusia, anggaran, partisipasi pengawasan masyarakat, serta tantangan teknologi. Kondisi ini menunjukkan bahwa menjaga integritas pemilu membutuhkan institusi pengawasan yang tidak hanya memiliki kewenangan formal, tetapi juga kapasitas yang memadai untuk mendeteksi praktik yang semakin kompleks (Rahmatunnisa, 2024).

Kontroversi mengenai penggunaan kekuasaan negara menjadi semakin menonjol dalam Pemilu Presiden 2024. Sengketa hasil Pilpres yang diperiksa Mahkamah Konstitusi memuat berbagai dalil yang berkaitan dengan bantuan sosial serta mobilisasi dan netralitas pejabat atau aparatur negara. Pada Putusan Nomor 1/PHPU.PRES-XXII/2024, Mahkamah mengelompokkan persoalan tersebut sebagai bagian tersendiri dari enam kelompok dalil yang diperiksa. Fakta ini memperlihatkan bahwa hubungan antara kebijakan pemerintah, aparatur negara, dan kompetisi elektoral menjadi salah satu persoalan utama dalam perdebatan mengenai kualitas Pemilu 2024 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024).

Persoalan yang sama muncul pada Perkara Nomor 2/PHPU.PRES-XXII/2024. Mahkamah pada akhirnya menolak permohonan dan menyatakan dalil para pemohon tidak beralasan menurut hukum. Namun, tiga hakim konstitusi menyampaikan pendapat berbeda dalam sengketa Pilpres 2024. Salah satu pendapat berbeda menilai terdapat persoalan ketidaknetralan pejabat yang berkelindan dengan pemberian bantuan sosial di sejumlah daerah. Perbedaan penilaian tersebut memperlihatkan bahwa hubungan

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

antara program pemerintahan dan keuntungan elektoral memiliki dimensi yang tidak sederhana untuk dinilai hanya berdasarkan kategori legal atau ilegal (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024).

Kondisi tersebut membawa pembahasan pada perbedaan antara legalitas kebijakan dan integritas kompetisi. Suatu program pemerintah dapat memiliki dasar anggaran dan tujuan kebijakan yang sah, tetapi persoalan integritas dapat muncul dari waktu pelaksanaan, peningkatan intensitas program, keterlibatan pejabat, cara program dikomunikasikan, atau atribusi manfaat kepada aktor politik tertentu. Penilaian terhadap integritas pemilu karena itu tidak cukup berhenti pada pertanyaan apakah penggunaan sumber daya negara melanggar aturan secara formal. Pertanyaan yang lebih substantif adalah apakah tindakan pemerintah memberikan keuntungan elektoral yang tidak dapat diperoleh secara setara oleh peserta lainnya (Norris, 2014; IFES, 2018).

Yusuf (2024) menggunakan konsep *abusive executive power* untuk menjelaskan persoalan penggunaan kekuasaan negara oleh eksekutif pada Pemilu 2024. Kajian tersebut menempatkan keterlibatan Presiden dan jajaran pemerintah dalam kompetisi elektoral sebagai persoalan ketika kekuasaan negara digunakan untuk mendukung kandidat tertentu dan menimbulkan konsekuensi terhadap prinsip keadilan pemilu. Temuan tersebut menunjukkan bahwa ketimpangan kompetisi tidak selalu berasal dari kemampuan politik peserta, tetapi dapat muncul karena posisi institusional yang memberikan akses lebih besar terhadap instrumen negara (Yusuf, 2024).

Perspektif integritas pemilu membantu menjelaskan mengapa ketimpangan tersebut penting. Norris (2014) menunjukkan bahwa pemilu bermasalah tidak hanya terjadi ketika terdapat manipulasi pada hari pemungutan suara. Persoalan dapat muncul pada seluruh siklus, termasuk penggunaan sumber daya publik, keberpihakan pejabat, pendanaan politik, akses media, dan berbagai kondisi yang membuat aturan permainan lebih menguntungkan petahana atau kelompok tertentu. Integritas karena itu menuntut bukan hanya keberadaan kompetisi, tetapi juga fairness dari lingkungan tempat kompetisi tersebut berlangsung (Norris, 2014).

Pemilu yang menyediakan lebih dari satu calon belum tentu menghasilkan kompetisi yang sepenuhnya setara. Salah satu peserta dapat mempunyai sumber daya politik lebih besar karena dukungan masyarakat, organisasi partai, atau kemampuan menggalang dana. Perbedaan tersebut merupakan bagian normal dari kompetisi. Persoalan berubah ketika keunggulan berasal dari sumber daya yang secara substantif dimiliki publik. Aparatur, anggaran, fasilitas pemerintah, program sosial, serta komunikasi institusi negara tidak dimiliki oleh kandidat atau partai, melainkan oleh negara dan seharusnya digunakan untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan (IFES, 2018).

Pembedaan tersebut menjadi dasar untuk melihat konsep **ketimpangan penggunaan sumber daya negara**. Ketimpangan bukan hanya mengacu pada jumlah sumber daya yang digunakan, tetapi juga pada perbedaan akses peserta terhadap instrumen pemerintahan. Peserta yang

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

memiliki akses terhadap kekuasaan dapat memperoleh apa yang dalam penelitian ini disebut sebagai institutional resource advantage, yaitu keuntungan elektoral yang bersumber dari posisi atau hubungan dengan institusi pemerintahan. Keuntungan tersebut menjadi problematis ketika dapat memengaruhi keterlihatan kandidat, mobilisasi dukungan, komunikasi politik, atau preferensi masyarakat tanpa kesempatan yang sebanding bagi peserta lainnya (IFES, 2018; Norris et al., 2014).

Ketimpangan tersebut pada akhirnya berhubungan dengan konsep *level playing field*. Prinsip ini tidak mengharuskan semua peserta memiliki sumber daya ekonomi atau popularitas yang sama, tetapi negara harus memastikan bahwa kekuasaan publik tidak digunakan untuk mengubah keseimbangan kompetisi. Pemerintah mempunyai kewajiban tetap bekerja selama pemilu, tetapi pelaksanaan kewenangan tersebut perlu dipisahkan secara jelas dari strategi memenangkan kandidat. Negara idealnya berfungsi sebagai penjaga arena kompetisi, bukan menjadi sumber keuntungan kompetitif bagi salah satu peserta.

Dampak penggunaan sumber daya negara juga menyentuh kepercayaan masyarakat. Integritas pemilu berkaitan erat dengan keyakinan publik bahwa prosedur dan institusi bekerja secara imparsial. Norris menunjukkan bahwa pemilu yang dipersepsikan tidak berintegritas dapat mengurangi kepercayaan terhadap institusi politik dan legitimasi pemerintahan. Artinya, penggunaan sumber daya negara tidak harus terbukti secara langsung mengubah jumlah suara untuk menghasilkan konsekuensi demokratis. Persepsi bahwa negara berpihak dapat menghasilkan persoalan legitimasi tersendiri (Norris, 2014; Norris et al., 2014).

Penelitian Rahmatunnisa (2024) juga memperlihatkan bahwa tantangan integritas pada Pemilu 2024 berkaitan dengan kemampuan pengawasan terhadap berbagai bentuk malapraktik elektoral. Keterbatasan pengawasan menjadi penting karena penggunaan sumber daya negara sering berada pada wilayah yang tidak mudah dibedakan antara tindakan pemerintahan biasa dan tindakan yang menghasilkan keuntungan politik. Penguatan integritas karena itu membutuhkan kemampuan mengidentifikasi tidak hanya pelanggaran yang terang, tetapi juga pola penggunaan institusi yang secara kumulatif dapat memengaruhi fairness kompetisi (Rahmatunnisa, 2024).

Sejumlah penelitian sebelumnya telah membahas integritas pemilu, netralitas aparatur, penyalahgunaan kekuasaan eksekutif, bantuan sosial, dan pengawasan pemilu secara terpisah. Norris (2014) membangun kerangka umum *electoral integrity*, IFES (2018) mengembangkan kerangka *abuse of state resources*, Rahmatunnisa (2024) menelaah tantangan pengawasan integritas Pemilu 2024, sedangkan Yusuf (2024) membahas *abusive executive power* pada Pemilu Presiden 2024. Literatur tersebut memberikan fondasi penting untuk memahami persoalan, tetapi masih terdapat ruang untuk menghubungkan berbagai bentuk penggunaan sumber daya negara sebagai satu struktur ketimpangan dalam kompetisi elektoral (Norris, 2014; IFES, 2018; Rahmatunnisa, 2024; Yusuf, 2024).

Celah penelitian terletak pada kecenderungan kajian Indonesia melihat netralitas ASN, penggunaan

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

bantuan sosial, keterlibatan pejabat, fasilitas pemerintahan, dan penyalahgunaan kewenangan sebagai persoalan yang berdiri sendiri. Pendekatan seperti itu belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana berbagai sumber daya tersebut dapat berakumulasi menjadi keuntungan struktural bagi peserta tertentu. Padahal, kesamaan mendasar dari berbagai praktik tersebut terletak pada penggunaan kapasitas publik untuk menghasilkan keuntungan yang tidak tersedia secara setara di arena pemilu.

Penelitian ini menawarkan konsep state-resource electoral asymmetry, yaitu ketimpangan dalam kompetisi pemilu yang timbul akibat perbedaan akses peserta politik terhadap sumber daya negara. Konsep ini membedakan keuntungan yang lahir dari kompetisi politik biasa dengan keuntungan yang bersumber dari kapasitas pemerintahan. *State-resource electoral asymmetry* dapat muncul melalui aparatur, anggaran dan program publik, fasilitas negara, komunikasi pemerintahan, maupun kewenangan administratif yang kemudian memberikan nilai elektoral kepada aktor tertentu.

Analisis selanjutnya menggunakan kerangka electoral integrity–level playing field nexus untuk menjelaskan hubungan antara penggunaan sumber daya negara dan integritas pemilu. Hubungan tersebut dibangun melalui alur: akses tidak seimbang terhadap sumber daya negara → keuntungan elektoral institusional → ketimpangan arena kompetisi → melemahnya fairness → menurunnya integritas pemilu. Kerangka ini menempatkan kesetaraan kompetisi sebagai salah satu syarat substantif pemilu yang berintegritas, bukan hanya persoalan kepatuhan administratif terhadap aturan kampanye (Norris, 2014; IFES, 2018).

Atas dasar persoalan tersebut, penelitian mengenai integritas pemilu dan ketimpangan penggunaan sumber daya negara menjadi penting untuk menggeser perhatian dari sekadar pertanyaan tentang ada atau tidaknya pelanggaran menuju persoalan yang lebih mendasar mengenai fairness struktur kompetisi. Pemilu yang berintegritas membutuhkan batas yang jelas antara fungsi pemerintahan dan kepentingan elektoral, transparansi penggunaan sumber daya publik, netralitas aparatur, pengawasan terhadap komunikasi serta program pemerintah, dan institusi pengawas yang mampu mencegah konversi kekuasaan negara menjadi keuntungan politik. Orientasi tersebut penting agar negara tetap menjalankan fungsi pelayanan publik selama periode pemilu tanpa kehilangan kedudukannya sebagai institusi yang harus bersikap imparsial terhadap seluruh peserta.

B. TINJAUAN TEORI

Konsep *electoral integrity* menjadi landasan utama dalam penelitian ini karena integritas pemilu tidak hanya berkaitan dengan kejujuran pada saat pemungutan dan penghitungan suara, tetapi mencakup keseluruhan proses penyelenggaraan pemilu. Norris (2014) menjelaskan bahwa kualitas pemilu perlu dilihat sejak pembentukan aturan, pencalonan, kampanye, pendanaan politik, akses media, pemungutan suara, penghitungan hasil, hingga penyelesaian sengketa. Perspektif tersebut menempatkan integritas sebagai ukuran terhadap sejauh mana

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

proses pemilu berlangsung secara bebas, adil, transparan, dan tidak memberikan keuntungan yang tidak wajar kepada peserta tertentu. Norris et al. (2014) juga menunjukkan bahwa integritas pemilu berkaitan erat dengan kesesuaian proses elektoral terhadap prinsip demokrasi universal, termasuk kebebasan memilih, kompetisi yang adil, administrasi yang imparsial, serta perlakuan yang setara terhadap peserta pemilu. Pemilu karena itu dapat tetap berlangsung kompetitif secara formal, tetapi kualitas integritasnya dapat menurun apabila struktur kompetisi memberikan keuntungan yang tidak proporsional kepada pihak tertentu (Norris, 2014; Norris et al., 2014).

Perspektif *electoral integrity* menjadi relevan untuk membaca penggunaan sumber daya negara selama pemilu. Persoalan integritas tidak selalu muncul melalui manipulasi pada hari pemungutan suara, tetapi juga dapat terjadi ketika aparatur, fasilitas publik, program pemerintah, anggaran, komunikasi resmi, atau kewenangan administratif digunakan sedemikian rupa sehingga menguntungkan kandidat atau partai tertentu. Ketika sumber daya publik masuk ke dalam kompetisi elektoral, negara tidak lagi hanya berperan sebagai penyelenggara dan penjaga arena kompetisi, tetapi berpotensi menjadi sumber keuntungan politik. Kondisi tersebut dapat mengganggu fairness proses pemilu meskipun seluruh peserta secara formal tetap diperbolehkan mengikuti kompetisi (Norris, 2014; IFES, 2018).

Konsep *abuse of state resources* digunakan untuk menjelaskan bentuk penggunaan sumber daya publik bagi kepentingan elektoral. IFES (2018) mengidentifikasi sejumlah sumber daya negara yang berpotensi disalahgunakan, antara lain aparatur pemerintah, keuangan negara, aset dan fasilitas publik, serta komunikasi resmi pemerintah. Penyalahgunaan tidak selalu terjadi melalui penggunaan anggaran secara langsung untuk membiayai kampanye. Mobilisasi aparatur, pemanfaatan kendaraan dinas, kegiatan pemerintah yang memberikan eksposur politik, penggunaan program sosial, atau komunikasi institusi yang secara tidak langsung memperkuat citra kandidat dapat menghasilkan keuntungan elektoral. Karena itu, analisis terhadap penyalahgunaan sumber daya negara tidak cukup hanya melihat apakah suatu tindakan secara formal dikategorikan sebagai kampanye, tetapi juga perlu memperhatikan waktu pelaksanaan, pola penggunaan, pihak yang memperoleh keuntungan, serta konsekuensinya terhadap kompetisi (IFES, 2018).

Penggunaan sumber daya negara perlu dibedakan antara pelaksanaan fungsi pemerintahan yang sah dan penggunaan yang menghasilkan keuntungan elektoral. Pemerintah tetap memiliki kewajiban untuk menjalankan pelayanan publik, menyalurkan bantuan, melaksanakan program pembangunan, dan

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

menggunakan anggaran negara selama tahapan pemilu berlangsung. Persoalan muncul ketika pelaksanaan fungsi tersebut digunakan atau dikomunikasikan dengan cara yang memberikan nilai politik kepada peserta tertentu. Perbedaan antara *governing* dan *campaigning* menjadi penting karena tindakan yang secara administratif sah belum tentu selalu netral dari sisi kompetisi elektoral. Penilaian integritas karena itu tidak hanya mempertanyakan legalitas tindakan, tetapi juga fairness akibat yang ditimbulkan terhadap posisi para peserta pemilu (Norris, 2014; IFES, 2018).

Teori *level playing field* melengkapi analisis tersebut dengan menekankan pentingnya kesetaraan arena kompetisi. Kesetaraan tidak berarti seluruh kandidat harus memiliki popularitas, pendanaan, jaringan, atau kemampuan organisasi yang sama. Kompetisi politik pada dasarnya selalu menghasilkan perbedaan sumber daya. Persoalan demokratis muncul ketika salah satu peserta memiliki keuntungan yang bersumber dari penguasaan atau akses istimewa terhadap kapasitas negara. Levitsky dan Way (2010) menjelaskan bahwa kompetisi dapat tetap berlangsung secara formal, tetapi menjadi tidak seimbang ketika petahana atau kelompok berkuasa memperoleh akses yang tidak proporsional terhadap sumber daya negara, media, aparatur, dan instrumen pemerintahan. Kondisi tersebut menghasilkan arena kompetisi yang tidak benar-benar setara meskipun oposisi atau peserta lain tetap dapat mengikuti pemilu (Levitsky & Way, 2010).

Prinsip *level playing field* digunakan dalam penelitian ini untuk membedakan antara keunggulan politik yang wajar dan keunggulan yang bersumber dari negara. Kandidat dapat memperoleh keuntungan dari popularitas, rekam jejak, strategi komunikasi, jaringan partai, atau kemampuan menggalang dukungan. Keunggulan semacam itu merupakan bagian dari kompetisi. Situasinya berbeda ketika keuntungan diperoleh dari penggunaan aparatur, fasilitas negara, kewenangan administratif, program publik, atau sumber daya lain yang dibiayai oleh masyarakat. Negara secara prinsip harus bersikap imparsial dan tidak menjadi sumber keuntungan kompetitif bagi peserta tertentu.

Konsep *incumbency advantage* juga relevan untuk menjelaskan keuntungan yang dimiliki pejabat atau aktor yang sedang berada dalam struktur pemerintahan. Petahana umumnya memiliki tingkat pengenalan publik yang lebih tinggi, pengalaman pemerintahan, jaringan politik yang lebih luas, serta akses komunikasi yang lebih besar dibandingkan penantangnya. Sebagian keuntungan tersebut bersifat wajar karena berasal dari posisi politik yang telah diperoleh melalui proses sebelumnya. Persoalan muncul ketika keunggulan tersebut berkembang menjadi *institutional resource advantage*, yaitu keuntungan

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

yang bersumber dari akses terhadap aparatur, anggaran, fasilitas, program, informasi, dan simbol pemerintahan. Pada titik ini, posisi institusional tidak lagi hanya memberikan pengalaman atau visibilitas politik, tetapi dapat menciptakan kapasitas kompetisi yang sulit ditandingi oleh peserta lain.

Institutional resource advantage penting dibedakan dari keuntungan petahana yang normal. Petahana dapat menggunakan rekam jejak kebijakan untuk meyakinkan pemilih, tetapi tidak seharusnya memanfaatkan sumber daya publik secara partisan. Perbedaan tersebut menjadi dasar untuk menilai apakah suatu keuntungan masih merupakan konsekuensi wajar dari kompetisi atau telah berubah menjadi ketimpangan struktural. Semakin besar sumber daya pemerintahan yang dapat dikonversi menjadi dukungan politik, semakin besar pula jarak antara peserta yang memiliki akses terhadap negara dan peserta yang hanya mengandalkan sumber daya politiknya sendiri.

Netralitas birokrasi menjadi bagian penting dari kerangka teori karena aparatur memiliki posisi strategis dalam hubungan antara negara dan masyarakat. Birokrasi menjalankan pelayanan publik, mengelola program, menyalurkan anggaran, serta memiliki jaringan organisasi hingga tingkat lokal. Ketika aparatur berpihak kepada peserta tertentu, dampaknya tidak hanya berkaitan dengan disiplin pegawai, tetapi juga dapat memengaruhi distribusi sumber daya politik. Bawaslu pada Pemilu 2024 mencatat berbagai bentuk ketidaknetralan ASN, mulai dari kehadiran dalam kegiatan politik hingga tindakan yang menunjukkan keberpihakan terhadap peserta pemilu. Temuan tersebut memperlihatkan bahwa birokrasi dapat menjadi saluran penting bagi munculnya keuntungan elektoral berbasis sumber daya negara apabila netralitasnya tidak dijaga secara konsisten (Bawaslu RI, 2024).

Netralitas birokrasi dalam penelitian ini tidak ditempatkan sebagai persoalan administratif semata. Netralitas dipahami sebagai bagian dari tata kelola pemilu karena aparatur negara memegang sumber daya yang seharusnya digunakan untuk kepentingan umum. Keberpihakan aparatur dapat memperbesar kemampuan kandidat tertentu untuk menjangkau masyarakat, memperoleh informasi, memperluas jaringan mobilisasi, atau memperoleh legitimasi melalui kedekatan dengan institusi pemerintah. Risiko tersebut semakin besar ketika hubungan hierarkis dalam birokrasi memungkinkan arahan politik bergerak dari tingkat atas hingga tingkat yang lebih rendah.

Berdasarkan sintesis teori tersebut, penelitian ini mengembangkan konsep state-resource electoral asymmetry untuk menggambarkan ketimpangan kompetisi yang timbul akibat perbedaan akses peserta terhadap sumber daya negara. Ketimpangan tersebut dapat muncul melalui

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

aparatur, program dan anggaran pemerintah, fasilitas publik, komunikasi institusi, maupun kewenangan administratif. Konsep ini tidak mensyaratkan bahwa setiap penggunaan sumber daya negara harus lebih dahulu terbukti sebagai pelanggaran hukum. Fokus utamanya terletak pada konsekuensi terhadap struktur kompetisi, yaitu apakah penggunaan sumber daya tersebut menghasilkan keuntungan yang hanya dapat diperoleh oleh peserta yang memiliki hubungan dengan kekuasaan.

Konsep *state-resource electoral asymmetry* membedakan dua jenis keuntungan elektoral. Pertama, *competitive advantage*, yaitu keuntungan yang diperoleh dari strategi kampanye, popularitas, organisasi partai, jaringan pendukung, atau kemampuan membangun kepercayaan masyarakat. Kedua, *state-derived advantage*, yaitu keuntungan yang berasal dari akses terhadap kapasitas pemerintahan. Bentuk kedua menjadi persoalan utama penelitian karena sumber daya negara secara prinsip dimiliki publik dan tidak seharusnya dikonversi menjadi alat untuk memperkuat posisi salah satu peserta pemilu. Ketika *state-derived advantage* terlalu besar, kesetaraan kompetisi dapat terganggu meskipun aturan formal pemilu tetap berlaku bagi seluruh peserta.

Hubungan antara berbagai konsep tersebut dirangkum melalui kerangka electoral integrity–level playing field nexus. Kerangka ini menjelaskan bahwa integritas pemilu mempunyai hubungan langsung dengan kemampuan negara menjaga kesetaraan arena kompetisi. Akses yang tidak seimbang terhadap sumber daya negara dapat menghasilkan *institutional resource advantage*, kemudian membentuk *state-resource electoral asymmetry*, memperlemah *level playing field*, dan pada akhirnya menurunkan integritas pemilu. Hubungan tersebut dapat dirumuskan melalui alur: akses tidak setara terhadap sumber daya negara → keuntungan elektoral institusional → ketimpangan kompetisi → melemahnya fairness → menurunnya electoral integrity (Norris, 2014; IFES, 2018).

Kerangka teori tersebut digunakan untuk menilai integritas Pemilu Indonesia melalui beberapa aspek, yaitu netralitas aparatur, penggunaan program dan anggaran pemerintah, pemanfaatan fasilitas negara, komunikasi institusi pemerintah, akses terhadap kewenangan administratif, serta konsekuensinya terhadap kesetaraan peserta. Penelitian tidak hanya menilai apakah terjadi pelanggaran formal, tetapi juga memeriksa apakah struktur penggunaan sumber daya publik menciptakan keuntungan elektoral yang tidak dapat diakses secara seimbang oleh peserta lainnya. Semakin tegas pemisahan antara fungsi pemerintahan dan kepentingan kampanye, semakin kuat pula peluang terciptanya *level playing field* dan integritas pemilu yang lebih substantif.

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi dokumen untuk menganalisis hubungan antara integritas pemilu dan ketimpangan penggunaan sumber daya negara dalam Pemilu Indonesia. Fokus penelitian diarahkan pada bagaimana akses terhadap aparatur, program pemerintah, anggaran publik, fasilitas negara, komunikasi resmi, serta kewenangan administratif dapat menciptakan keuntungan elektoral yang tidak seimbang dan memengaruhi fairness kompetisi.

Sumber data penelitian terdiri atas dokumen resmi penyelenggaraan Pemilu 2024, laporan dan publikasi Bawaslu, dokumen KPU, Putusan Mahkamah Konstitusi terkait sengketa hasil Pemilu Presiden 2024, serta artikel jurnal dan buku yang membahas *electoral integrity*, *abuse of state resources*, *level playing field*, netralitas birokrasi, dan keuntungan petahana. Seluruh sumber akademik dan data sekunder dibatasi sampai tahun 2024 agar sesuai dengan periode penelitian.

Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran dan seleksi dokumen berdasarkan keterkaitannya dengan lima bentuk utama penggunaan sumber daya negara, yaitu keterlibatan aparatur, penggunaan program dan anggaran pemerintah, pemanfaatan fasilitas publik, komunikasi institusi pemerintah, dan penggunaan kewenangan administratif. Dokumen yang ditemukan kemudian dikelompokkan berdasarkan bentuk penggunaan sumber daya, aktor yang terlibat, konteks penggunaannya, serta kemungkinan keuntungan elektoral yang ditimbulkan.

Analisis data dilakukan melalui tiga tahap. Tahap pertama memetakan bentuk dan pola penggunaan sumber daya negara selama proses Pemilu 2024. Tahap kedua menilai apakah penggunaan tersebut merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi pemerintahan yang wajar atau menghasilkan *institutional resource advantage* bagi peserta tertentu. Tahap ketiga menganalisis dampaknya terhadap kesetaraan kompetisi dan integritas pemilu dengan menggunakan kerangka *electoral integrity–level playing field nexus*.

Penilaian dilakukan menggunakan beberapa indikator kualitatif, yaitu tingkat netralitas aparatur, keterkaitan program pemerintah dengan kepentingan elektoral, penggunaan fasilitas dan komunikasi negara, perbedaan akses antarpeserta terhadap sumber daya publik, serta pengaruhnya terhadap fairness kompetisi. Penelitian juga menggunakan konsep *state-resource electoral asymmetry* untuk melihat apakah berbagai bentuk penggunaan sumber daya negara secara terpisah maupun kumulatif membentuk ketimpangan struktural dalam arena pemilu.

Keabsahan temuan dijaga melalui triangulasi sumber dengan membandingkan dokumen resmi, putusan lembaga negara, laporan pengawasan, dan temuan penelitian akademik. Setiap kesimpulan mengenai

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

adanya ketimpangan penggunaan sumber daya negara tidak hanya didasarkan pada satu jenis sumber, tetapi diperiksa melalui beberapa dokumen yang menjelaskan fenomena yang sama dari sudut pandang berbeda. Hasil analisis kemudian digunakan untuk merumuskan arah penguatan tata kelola pemilu yang mampu menjaga batas antara fungsi pemerintahan dan kepentingan elektoral serta memperkuat integritas kompetisi di Indonesia.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Ketimpangan Penggunaan Sumber Daya Negara dalam Pemilu 2024

Hasil penelitian menunjukkan bahwa persoalan penggunaan sumber daya negara pada Pemilu 2024 tidak berdiri sebagai satu bentuk tindakan tunggal, tetapi muncul melalui berbagai jalur yang saling berkaitan. Sumber daya tersebut dapat berupa aparatur pemerintahan, kewenangan pejabat, fasilitas publik, program pemerintah, komunikasi institusional, maupun kemampuan negara menjangkau masyarakat melalui struktur birokrasi. Karakter tersebut membuat penggunaan sumber daya negara berbeda dari politik uang atau kekuatan finansial peserta pemilu. Sumber daya yang digunakan berasal dari institusi yang seharusnya bekerja untuk seluruh warga, sehingga pemanfaatannya untuk menghasilkan keuntungan elektoral dapat memengaruhi imparsialitas negara dan kesetaraan peserta (Norris, 2014; IFES, 2018).

Temuan mengenai netralitas aparatur memperlihatkan salah satu bentuk persoalan tersebut. Bawaslu pada Februari 2024 menyatakan terdapat 13 bentuk ketidaknetralan ASN selama tahapan Pemilu 2024, lebih banyak dibandingkan sepuluh bentuk pada Pemilu 2019. Salah satu bentuk yang ditemukan adalah kehadiran ASN dalam kegiatan partai politik. Bawaslu juga mengidentifikasi lima daerah dengan kerawanan tinggi terhadap persoalan netralitas ASN, yaitu Maluku Utara, Sulawesi Utara, Papua, DKI Jakarta, dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Data tersebut menunjukkan bahwa birokrasi tetap menjadi arena yang rentan terhadap penetrasi kepentingan elektoral (Bawaslu RI, 2024).

Persoalan tersebut menjadi penting karena aparatur bukan sekadar individu yang memiliki preferensi politik. ASN berada dalam struktur pemerintahan yang mempunyai kewenangan administratif, akses terhadap informasi, hubungan hierarkis, serta interaksi langsung dengan masyarakat. Keberpihakan aparatur karena itu dapat menghasilkan konsekuensi yang berbeda dibandingkan keberpihakan warga biasa. Ketika posisi administratif digunakan untuk memperkuat kandidat tertentu, keuntungan yang terbentuk merupakan *institutional resource advantage* karena berasal dari kapasitas institusi pemerintahan, bukan semata-mata dari kemampuan peserta membangun dukungan politiknya sendiri.

Data penanganan pelanggaran juga menunjukkan tingginya kompleksitas pengawasan Pemilu 2024. Hingga 27 Februari 2024, Bawaslu telah meregistrasi 1.023 dugaan pelanggaran yang berasal dari laporan dan temuan, dengan 479 di antaranya dinyatakan sebagai pelanggaran. Data Bawaslu pada periode berikutnya menunjukkan

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

adanya 531 pelanggaran dari laporan dan temuan yang telah ditangani pada seluruh tahapan pemilu. Angka tersebut tidak seluruhnya berkaitan dengan penggunaan sumber daya negara, tetapi memperlihatkan luasnya arena pengawasan dan pentingnya kapasitas institusi pengawas dalam menjaga integritas proses elektoral (Bawaslu RI, 2024).

Rahmatunnisa (2024) memperkuat temuan tersebut dengan menunjukkan bahwa ancaman terhadap integritas Pemilu 2024 muncul melalui berbagai bentuk *electoral malpractice*, termasuk manipulasi kelembagaan, manipulasi preferensi pemilih, dan manipulasi penghitungan suara. Pada saat yang sama, Bawaslu menghadapi persoalan keterbatasan sumber daya manusia, anggaran, partisipasi masyarakat, serta tantangan teknologi. Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara semakin kompleksnya bentuk pelanggaran dengan kapasitas institusi untuk melakukan pengawasan dan penegakan secara cepat dan efektif (Rahmatunnisa, 2024).

Penggunaan program pemerintah, terutama bantuan sosial, menjadi isu lain yang menonjol dalam perdebatan Pemilu Presiden 2024. Persoalan tersebut dibawa ke Mahkamah Konstitusi dalam sengketa hasil Pilpres dan ditempatkan sebagai salah satu klaster yang diperiksa bersama dengan persoalan mobilisasi dan netralitas pejabat negara. Mahkamah pada akhirnya menolak permohonan dan menyatakan dalil-dalil tersebut tidak cukup beralasan menurut hukum untuk membatalkan hasil pemilu. Posisi ini penting ditegaskan agar analisis tidak menyamakan tuduhan penggunaan bantuan sosial dengan pelanggaran yang telah terbukti secara hukum (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024).

Perbedaan pandangan di antara hakim konstitusi tetap memberikan temuan penting dari perspektif tata kelola pemilu. Pendapat berbeda Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih menilai terdapat persoalan ketidaknetralan pejabat yang pada sejumlah daerah berkelindan dengan pemberian bantuan sosial. Meskipun pandangan tersebut tidak menjadi posisi mayoritas Mahkamah, keberadaannya menunjukkan bahwa batas antara kebijakan pemerintahan dan keuntungan elektoral tidak selalu mudah diidentifikasi hanya melalui kategori pelanggaran formal. Persoalan integritas dapat muncul pada wilayah ketika kebijakan tetap sah secara administratif, tetapi waktu, intensitas, aktor yang terlibat, dan cara komunikasinya menimbulkan pertanyaan mengenai fairness kompetisi (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024).

Temuan ini menghasilkan perbedaan penting antara policy legitimacy dan electoral neutrality. Program pemerintah dapat memiliki tujuan kebijakan yang legitimate, tetapi pelaksanaannya selama periode elektoral tetap membutuhkan standar netralitas. Bantuan sosial, misalnya, tidak dapat dihentikan hanya karena pemilu berlangsung karena masyarakat tetap membutuhkan pelayanan negara. Persoalan muncul ketika distribusi program diasosiasikan dengan peserta tertentu, digunakan untuk memperoleh eksposur politik, atau dilaksanakan dengan pola yang dapat memengaruhi persepsi penerima terhadap kandidat. Titik analisisnya bukan semata-mata keberadaan program, melainkan

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

apakah kapasitas negara dikonversi menjadi keuntungan elektoral.

Hasil penelitian karena itu menunjukkan bahwa ketimpangan sumber daya negara lebih tepat dipahami sebagai state-resource electoral asymmetry. Ketimpangan terjadi ketika satu peserta atau kelompok politik mempunyai akses lebih besar terhadap aparatur, program, fasilitas, komunikasi, dan kewenangan negara dibandingkan peserta lainnya. Sifatnya dapat kumulatif. Satu tindakan mungkin tidak cukup untuk mengubah struktur kompetisi, tetapi penggunaan beberapa sumber daya secara bersamaan dapat menghasilkan keuntungan institusional yang sulit ditandingi melalui mekanisme kampanye normal.

2. State-Resource Electoral Asymmetry dan Melemahnya Level Playing Field

Temuan kedua menunjukkan bahwa persoalan utama penggunaan sumber daya negara terletak pada dampaknya terhadap *level playing field*. Kesetaraan kompetisi tidak berarti seluruh kandidat harus memiliki kekuatan politik yang sama. Kandidat yang lebih populer, mempunyai organisasi partai yang kuat, atau mampu membangun jaringan masyarakat secara efektif dapat memperoleh keuntungan secara sah. Kompetisi menjadi problematis ketika sumber keunggulan tersebut berasal dari aset, aparatur, program, atau kewenangan publik yang tidak tersedia bagi peserta lain (Levitsky & Way, 2010; Norris, 2014).

Levitsky dan Way (2010) menunjukkan bahwa ketimpangan arena kompetisi dapat berlangsung meskipun pemilu tetap kompetitif secara formal. Petahana atau kelompok yang dekat dengan kekuasaan dapat menikmati keuntungan melalui akses terhadap institusi negara, sumber daya publik, serta kemampuan memengaruhi agenda politik. Perspektif ini membantu menjelaskan bahwa keberadaan beberapa kandidat dan berlangsungnya pemungutan suara secara terbuka belum otomatis menunjukkan adanya *level playing field*. Fairness juga bergantung pada bagaimana negara memperlakukan setiap peserta selama keseluruhan proses kompetisi.

Persoalan tersebut membedakan *competitive advantage* dengan *state-derived advantage*. *Competitive advantage* berasal dari kemampuan kandidat memperoleh dukungan melalui kampanye, popularitas, organisasi partai, atau rekam jejak. Sebaliknya, *state-derived advantage* muncul ketika posisi atau kedekatan terhadap pemerintah memberikan akses terhadap sumber daya publik. Perbedaan ini penting karena demokrasi tidak menuntut penghapusan seluruh keuntungan politik, tetapi menuntut agar negara tidak menjadi produsen keuntungan partisan.

Netralitas aparatur mempunyai posisi strategis dalam hubungan tersebut. Struktur birokrasi Indonesia menjangkau masyarakat hingga tingkat daerah dan menjalankan berbagai fungsi pelayanan publik. Aparatur mempunyai akses terhadap informasi, program, masyarakat penerima layanan, serta hubungan administratif yang dapat digunakan untuk memengaruhi perilaku politik apabila netralitas tidak terjaga. Temuan Bawaslu mengenai semakin beragamnya bentuk ketidaknetralan ASN pada Pemilu 2024 memperlihatkan bahwa masalah birokrasi bukan hanya persoalan

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

disiplin pegawai, tetapi juga berhubungan dengan kualitas arena kompetisi (Bawaslu RI, 2024).

Ketimpangan juga dapat muncul melalui komunikasi institusional. Pemerintah pada dasarnya berhak menjelaskan capaian dan program kepada masyarakat, tetapi komunikasi pemerintahan selama masa elektoral dapat menghasilkan keuntungan politik ketika batas antara informasi publik dan promosi peserta menjadi kabur. Logo institusi, kegiatan resmi, kunjungan pejabat, media pemerintah, serta dokumentasi program memiliki nilai komunikasi yang tidak dimiliki oleh kandidat di luar pemerintahan. Penggunaan kanal tersebut membutuhkan pengawasan karena sumber daya komunikasi pemerintah dibiayai publik dan seharusnya tidak berubah menjadi instrumen kampanye terselubung (IFES, 2018).

Fenomena tersebut memperlihatkan keterkaitan langsung antara *state-resource electoral asymmetry* dan *electoral integrity*. Norris et al. (2014) menempatkan fairness kampanye dan kompetisi sebagai bagian dari kualitas keseluruhan pemilu. Integritas tidak hanya terganggu oleh manipulasi suara, tetapi juga oleh struktur kompetisi yang memberikan keuntungan tidak proporsional kepada pihak tertentu. Pemilu dapat menghasilkan penghitungan suara yang akurat, tetapi tetap menyisakan persoalan integritas apabila kondisi sebelum pemungutan suara dibentuk oleh akses tidak seimbang terhadap kapasitas negara.

Hubungan tersebut dirumuskan penelitian ini melalui electoral integrity–level playing field nexus. Akses istimewa terhadap sumber daya negara dapat menghasilkan *institutional resource advantage*. Keuntungan tersebut menciptakan *state-resource electoral asymmetry*, kemudian memperlemah *level playing field*. Ketika ketimpangan semakin besar, persepsi maupun kualitas fairness dapat menurun dan akhirnya memengaruhi integritas pemilu. Alurnya dapat dijelaskan sebagai akses tidak setara terhadap sumber daya negara → keuntungan elektoral institusional → ketimpangan kompetisi → melemahnya fairness → menurunnya electoral integrity (Norris, 2014; IFES, 2018).

Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa dampaknya tidak harus dibuktikan terlebih dahulu melalui perubahan jumlah suara. Salah satu dimensi penting integritas adalah kepercayaan masyarakat terhadap imparsialitas proses. Ketika publik memandang aparatur, program pemerintah, atau pejabat negara berpihak kepada salah satu peserta, kepercayaan terhadap fairness pemilu dapat menurun meskipun tidak tersedia bukti bahwa tindakan tersebut menentukan hasil akhir. Integritas karena itu mengandung dimensi prosedural sekaligus perseptual (Norris, 2014).

Posisi ini penting agar penelitian tidak menyederhanakan integritas menjadi persoalan "terbukti curang" atau "tidak terbukti curang". Putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak dalil tertentu tidak berarti seluruh pertanyaan tata kelola mengenai penggunaan sumber daya negara menjadi tidak relevan. Standar pembuktian dalam sengketa hasil pemilu berbeda dari kebutuhan tata kelola untuk mencegah konflik kepentingan dan menjaga persepsi fairness. Perspektif ilmu pemerintahan justru memeriksa bagaimana desain institusi mencegah situasi yang

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

memungkinkan fungsi pemerintahan bercampur dengan kepentingan pemenangan elektoral (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024; Norris, 2014).

3. Memperkuat Integritas melalui Pemisahan Governing dan Campaigning

Temuan ketiga menunjukkan bahwa penguatan integritas pemilu tidak dapat dilakukan dengan melarang pemerintah menjalankan program selama periode elektoral. Pendekatan semacam itu tidak realistis karena fungsi pemerintahan harus terus berjalan. Persoalan yang lebih penting adalah membangun batas institusional yang lebih jelas antara *governing* dan *campaigning*. Pejabat tetap dapat menjalankan pemerintahan, tetapi kapasitas negara tidak boleh digunakan untuk meningkatkan keuntungan elektoral peserta tertentu.

Batas tersebut pertama-tama membutuhkan penguatan prinsip institutional neutrality. Netralitas tidak cukup dibebankan kepada individu ASN, tetapi harus menjadi karakter institusi pemerintahan selama periode elektoral. Kementerian, pemerintah daerah, badan publik, serta perangkat birokrasi harus mempunyai prosedur yang memastikan program, fasilitas, komunikasi, dan kegiatan pemerintahan tidak diarahkan untuk mendukung ataupun merugikan peserta pemilu. Penguatan ini penting karena ketidaknetralan tidak selalu lahir dari inisiatif individual, tetapi dapat muncul melalui hubungan hierarkis dan tekanan dari pejabat politik.

Kedua, program pemerintah yang dilaksanakan mendekati pemilu memerlukan electoral-period transparency yang lebih kuat. Transparansi tidak berarti menghentikan program, tetapi memastikan publik dapat mengetahui dasar anggaran, jadwal, sasaran penerima, mekanisme penentuan penerima, serta perubahan jumlah atau intensitas program. Informasi tersebut memungkinkan Bawaslu, masyarakat sipil, media, dan peserta pemilu membedakan antara program pemerintahan reguler dan tindakan yang menunjukkan pola penggunaan sumber daya untuk kepentingan politik.

Ketiga, komunikasi program pemerintah perlu dipisahkan dari personalisasi politik. Program yang dibiayai negara merupakan kebijakan publik dan bukan pemberian pribadi pejabat. Karena itu, penyampaian bantuan, kegiatan pelayanan, atau publikasi keberhasilan program perlu menghindari bentuk atribusi yang dapat mengubah manfaat publik menjadi modal elektoral personal. Pemisahan tersebut merupakan salah satu cara mengurangi transformasi *government visibility* menjadi *candidate visibility*.

Keempat, pengawasan penggunaan fasilitas dan aparatur negara perlu bergerak dari model yang hanya reaktif terhadap laporan menuju pendekatan berbasis risiko. Bawaslu dapat menempatkan birokrasi, program bantuan, komunikasi pemerintah, penggunaan fasilitas, serta kegiatan pejabat pada masa kampanye sebagai area pengawasan prioritas. Temuan Rahmatunnisa (2024) mengenai keterbatasan sumber daya manusia, anggaran, teknologi, dan partisipasi masyarakat menunjukkan bahwa kapasitas pengawasan perlu disesuaikan dengan semakin kompleksnya bentuk malpraktik pemilu (Rahmatunnisa, 2024).

Kelima, penguatan pengawasan harus didukung mekanisme koordinasi

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

antar lembaga yang lebih efektif. Bawaslu tidak dapat menjaga netralitas aparatur sendirian karena penanganan ASN juga berkaitan dengan institusi kepegawaian dan pimpinan masing-masing instansi. Pembagian kewenangan yang terlalu tersebar berpotensi menghasilkan keterlambatan penanganan dan ketidakjelasan pertanggungjawaban. Tata kelola integritas membutuhkan pertukaran data, tindak lanjut yang terukur, serta publikasi hasil penanganan agar sanksi terhadap ketidaknetralan memiliki efek pencegahan.

Keenam, indikator keberhasilan pengawasan tidak seharusnya hanya diukur dari jumlah pelanggaran yang ditindak. Jumlah perkara yang rendah dapat menunjukkan efektivitas pencegahan, tetapi juga dapat mencerminkan rendahnya kemampuan mendeteksi atau melaporkan pelanggaran. Penilaian perlu mencakup kecepatan tindak lanjut, konsistensi sanksi, keterbukaan informasi, kemampuan mendeteksi konflik kepentingan, serta tingkat kepercayaan peserta dan masyarakat terhadap imparsialitas institusi.

Hasil analisis tersebut mengarah pada perlunya pendekatan state-resource neutrality governance, yaitu tata kelola yang memastikan penggunaan sumber daya negara selama periode pemilu tetap berorientasi pada pelayanan publik dan tidak dikonversi menjadi keuntungan peserta tertentu. Pendekatan ini tidak berangkat dari asumsi bahwa setiap aktivitas pemerintah menjelang pemilu merupakan penyalahgunaan. Fokusnya adalah menciptakan prosedur yang membuat penggunaan sumber daya publik transparan, dapat diawasi, tidak dipersonalisasi, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Penelitian ini pada akhirnya menemukan bahwa ancaman terhadap integritas Pemilu Indonesia tidak hanya berasal dari pelanggaran yang terjadi pada tempat pemungutan suara, tetapi juga dari ketimpangan akses terhadap kapasitas negara sebelum pemilih menentukan pilihannya. *State-resource electoral asymmetry* menggeser perhatian dari pelanggaran individual menuju struktur kompetisi, sedangkan *electoral integrity–level playing field nexus* menunjukkan bahwa fairness merupakan penghubung utama antara penggunaan sumber daya negara dan kualitas pemilu. Reformasi tata kelola ke depan karena itu perlu diarahkan bukan semata-mata pada penambahan larangan, melainkan pada pembentukan firewall institusional antara pemerintahan dan kepentingan elektoral agar negara tetap mampu bekerja tanpa berubah menjadi sumber keuntungan politik bagi peserta tertentu.

E. KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa integritas pemilu tidak hanya ditentukan oleh kejujuran pada tahap pemungutan dan penghitungan suara, tetapi juga oleh kemampuan negara menjaga kesetaraan arena kompetisi sejak sebelum hari pemilihan. Pemilu 2024 memperlihatkan bahwa penggunaan aparatur, program pemerintah, fasilitas publik, komunikasi institusional, dan kewenangan administratif dapat menimbulkan persoalan ketika sumber daya tersebut menghasilkan keuntungan elektoral yang tidak tersedia secara setara bagi peserta lainnya. Kondisi tersebut membentuk *state-resource electoral asymmetry*,

JURNAL INOVASI DAN KREATIVITAS (JIKa)
Volume 5 Nomor 2 September 2025 : pp. 21-40
Doi: http://dx.doi.org/10.30656/jika.v5i2.12553

yaitu ketimpangan kompetisi yang bersumber dari perbedaan akses terhadap kapasitas negara.

Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa tidak seluruh penggunaan sumber daya negara dapat langsung dikategorikan sebagai pelanggaran. Pemerintah tetap harus menjalankan pelayanan publik, bantuan sosial, pembangunan, dan fungsi administratif selama periode pemilu. Persoalan integritas muncul ketika batas antara *governing* dan *campaigning* menjadi kabur sehingga pelaksanaan fungsi pemerintahan menghasilkan *institutional resource advantage* bagi peserta tertentu. Ketimpangan tersebut dapat melemahkan *level playing field*, menurunkan persepsi fairness, dan pada akhirnya memengaruhi kepercayaan terhadap integritas pemilu.

Kerangka *electoral integrity–level playing field nexus* memperlihatkan bahwa akses tidak setara terhadap sumber daya negara dapat berkembang dari keuntungan institusional menjadi ketimpangan struktural dalam kompetisi. Karena itu, penguatan integritas pemilu tidak cukup hanya dilakukan melalui penindakan terhadap pelanggaran individual. Reformasi perlu diarahkan pada tata kelola yang mampu menjaga netralitas institusi, transparansi penggunaan sumber daya publik, dan pemisahan yang lebih tegas antara fungsi pemerintahan dan kepentingan elektoral.

Berdasarkan temuan tersebut, pemerintah dan penyelenggara pemilu perlu membangun standar yang lebih jelas mengenai penggunaan program, fasilitas, komunikasi, dan sumber daya aparatur selama periode pemilu. Transparansi program pemerintah, khususnya yang memiliki tingkat visibilitas politik tinggi, perlu diperkuat melalui keterbukaan jadwal, sasaran penerima, sumber anggaran, dan mekanisme distribusi. Bawaslu juga perlu mengembangkan pengawasan berbasis risiko terhadap sektor yang paling rentan terhadap *state-resource electoral asymmetry*, terutama netralitas birokrasi, program bantuan, komunikasi pemerintah, dan aktivitas pejabat selama tahapan pemilu.

Partai politik dan pejabat pemerintahan perlu memperkuat pemisahan antara aktivitas institusional dan kepentingan kampanye. Program negara seharusnya tidak dipersonalisasi sebagai prestasi atau pemberian individu, sementara aparatur harus dilindungi dari tekanan politik yang dapat mengganggu netralitasnya. Penguatan koordinasi antara Bawaslu, lembaga kepegawaian, pemerintah pusat, dan pemerintah daerah juga diperlukan agar pelanggaran dapat ditangani secara konsisten dan memiliki efek pencegahan. Upaya tersebut penting agar negara tetap dapat menjalankan fungsinya selama masa pemilu tanpa berubah menjadi sumber keuntungan politik bagi peserta tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

Amir, & Hertanto. (2023). Netralitas aparatur sipil negara dalam Pemilu Serentak Tahun 2024. *Journal Publicuho, 6*(2), 466–476. doi:10.35817/publicuho.v6i2.123

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2024a, January 11). *Kampanye Pemilu variatif, Puadi tegaskan ASN jeli nilai pelanggaran netralitas*. Bawaslu RI.

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2024b, February 7). *Rakor BKN, Lolly: Bentuk ketidaknetralan ASN di tahapan Pemilu 2024 terbanyak*. Bawaslu RI.

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2024c, February 28). *Registrasi 1.023 temuan dan laporan, Bawaslu temukan 479 dugaan pelanggaran Pemilu 2024*. Bawaslu RI.

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. (2024d, March 25). *Bawaslu sampaikan evaluasi pengawasan Pemilu 2024 ke DPR*. Bawaslu RI.

International Foundation for Electoral Systems. (2018). *Abuse of state resources research and assessment framework: Guidelines for the democracy and governance community of practice*. International Foundation for Electoral Systems.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge University Press.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024a). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU.PRES-XXII/2024 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2024*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024b). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PHPU.PRES-XXII/2024 tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2024*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781107280861

Norris, P., Frank, R. W., & Martínez i Coma, F. (2014). Measuring electoral integrity around the world: A new dataset. *PS: Political Science & Politics, 47*(4), 789–798. doi:10.1017/S1049096514001061

Perdana, G. (2019). Menjaga netralitas ASN dari politisasi birokrasi. *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan, 10*(1), 109–128. doi:10.22212/jnh.v10i1.1177

Rahmatunnisa, M. (2024). Menyoal tantangan Bawaslu dalam mewujudkan integritas Pemilu dan Pemilihan 2024. *Jurnal Keadilan Pemilu, 5*(2), 118–128. doi:10.55108/jkp.v5i2.494

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia. (2017). *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182.

Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141.