

PENGUATAN KELEMBAGAAN BADAN PENGAWAS PEMILU MELALUI PENDEKATAN COSO INTERNAL CONTROL-INTEGRATED FRAMEWORK

Oleh :

Muhammad Rizqi Kusumah Nagara

Ikatan Akuntan Indonesia

Email: mrizqi.kusumah@akuntanindonesia.or.id

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis penguatan kelembagaan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) melalui penerapan *COSO Internal Control-Integrated Framework*. Dengan pendekatan normatif-deskriptif, penelitian ini menelaah bagaimana lima komponen COSO lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan – terimplementasi dalam tata kelola kelembagaan Bawaslu. Fokus utama diarahkan pada Keputusan Ketua Bawaslu Tahun 2025 tentang pedoman manajemen risiko sebagai tonggak kebijakan yang melembagakan sistem pengendalian internal di tubuh Bawaslu. Berpijak pada teori tata kelola dan integritas publik mutakhir (Scott, 2021; OECD, 2020; IDEA, 2021), penelitian ini berargumen bahwa COSO merupakan model integratif yang menghubungkan akuntabilitas, transparansi, dan manajemen berbasis risiko dalam kelembagaan pemilu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan prinsip COSO memperkuat ketahanan kelembagaan serta legitimasi Bawaslu sebagai penjaga keadilan pemilu.

Kata Kunci: Bawaslu; Kerangka COSO; Pengendalian Internal; Manajemen Risiko; Tata Kelola Pemilu

Abstract

This study analyzes the institutional strengthening of Indonesia's Election Supervisory Body (Bawaslu) through the application of the COSO Internal Control - Integrated Framework. Using a normative-descriptive approach, it examines how the five COSO components control environment, risk assessment, control activities, information and communication, and monitoring are reflected in Bawaslu's governance system. The research focuses on the 2025 Chairperson's Decree on risk management as a landmark policy institutionalizing internal control within Bawaslu's organizational architecture. Drawing from contemporary governance and public integrity theories (Scott, 2021; OECD, 2020; IDEA, 2021), this paper argues that COSO serves as an integrative model linking accountability, transparency, and risk-based management in electoral institutions. The findings reveal that aligning COSO principles with Bawaslu's risk governance enhances institutional resilience and reinforces its legitimacy as a guardian of electoral justice.

Keywords: Bawaslu; COSO Framework; Internal Control; Risk Management; Electoral Governance

PENDAHULUAN

Pemilihan umum merupakan fondasi utama bagi legitimasi demokrasi dan pemerintahan yang berdaulat rakyat. Dalam konteks Indonesia, kualitas pemilu tidak hanya ditentukan oleh desain kelembagaan penyelenggara, tetapi juga oleh integritas sistem pengawasan yang menjamin pelaksanaan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Oleh karena itu, keberadaan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) memiliki arti strategis sebagai institutional guardian of electoral justice penjaga integritas demokrasi melalui fungsi pengawasan, penindakan, dan penyelesaian sengketa elektoral.

Namun, dalam praktiknya, tantangan yang dihadapi Bawaslu tidak terbatas pada aspek hukum, melainkan juga pada daya tahan kelembagaan (institutional resilience) dan tata kelola internal (internal governance). Kompleksitas pemilu serentak, dinamika partai politik, dan ekspektasi publik terhadap transparansi mendorong perlunya penguatan sistem pengendalian internal yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi terintegrasi dan berbasis risiko (risk based internal control).

Sejumlah penelitian sebelumnya, termasuk Abdullah (2021) dalam Jurnal Bawaslu Vol. 2 No. 2, menyoroti pentingnya penguatan electoral justice system Bawaslu menjelang Pemilu 2024. Abdullah menekankan dimensi hukum dan mekanisme penegakan keadilan pemilu melalui penyelesaian sengketa dan penindakan pelanggaran. Meskipun penting, kajian tersebut belum banyak menyentuh dimensi tata kelola kelembagaan, yaitu bagaimana sistem pengawasan, audit, dan manajemen risiko membentuk kapasitas institusional Bawaslu.

Penelitian ini melengkapi kekosongan tersebut dengan mengintegrasikan kerangka COSO Internal Control-Integrated Framework (2017) ke dalam konteks

kelembagaan Bawaslu. Pendekatan ini memandang pengendalian internal sebagai proses menyeluruh yang menghubungkan etika organisasi, penilaian risiko, kebijakan pengendalian, sistem komunikasi, dan mekanisme pemantauan dalam satu siklus kelembagaan. Dengan demikian, COSO bukan hanya alat audit, melainkan model konseptual tata kelola kelembagaan (institutional governance model) yang berorientasi pada integritas dan akuntabilitas publik.

Dalam diskursus kontemporer, Scott (2021) menekankan bahwa kekuatan lembaga publik bergantung pada kemampuannya menanamkan norma dan nilai kelembagaan dalam perilaku organisasional. Sementara OECD (2020) menegaskan pentingnya sistem integritas publik yang berfokus pada pencegahan risiko dan transparansi pengambilan keputusan. Prinsip-prinsip ini selaras dengan arah reformasi kelembagaan Bawaslu, khususnya melalui Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 196/HK.01.00/K1/07/2025 tentang Pedoman Penerapan Manajemen Risiko di Lingkungan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, yang menandai pelembagaan fungsi manajemen risiko sebagai bagian dari strategi tata kelola.

Dengan mengacu pada teori kelembagaan modern dan praktik *risk governance* publik, penelitian ini berargumen bahwa penerapan COSO dapat memperkuat kapasitas Bawaslu dalam tiga aspek utama:

1. struktur akuntabilitas internal melalui pembagian peran yang jelas antara unit kerja;
2. proses manajemen risiko terukur yang memungkinkan prediksi dan mitigasi potensi pelanggaran serta;
3. budaya organisasi berbasis integritas dan pembelajaran kelembagaan.

Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengkaji sistem pengawasan pemilu, tetapi juga menempatkan Bawaslu sebagai lembaga publik yang menjalankan prinsip *good governance* secara utuh, selaras dengan kerangka demokrasi konstitusional Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif-deskriptif yang dipadukan dengan analisis kelembagaan (*institutional analysis*). Pendekatan normatif digunakan untuk mengkaji norma hukum, kebijakan, dan regulasi yang menjadi dasar sistem pengawasan pemilu di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan tata kelola dan pengendalian internal Bawaslu. Pendekatan deskriptif digunakan untuk menggambarkan praktik aktual penerapan kebijakan kelembagaan serta tantangan implementasi di lingkungan Bawaslu.

Menurut Soekanto (2019), penelitian hukum normatif tidak hanya bertujuan mengidentifikasi aturan hukum positif, tetapi juga menilai efektivitasnya dalam praktik kelembagaan. Oleh karena itu, penelitian ini tidak berhenti pada analisis tekstual peraturan, melainkan menelaah bagaimana kebijakan tersebut dijalankan dan diinternalisasi dalam struktur organisasi Bawaslu.

Data penelitian terdiri dari dua kategori:

1. Data primer hukum dan kelembagaan, meliputi:
 - Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
 - Peraturan Bawaslu Nomor 1 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum kabupaten/kota, dan Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan;

- Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2022 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu; dan
 - Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 196/HK.01.00/K1/07/2025 tentang Pedoman Penerapan Manajemen Risiko di Lingkungan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.
2. Data sekunder akademik, yaitu teori dan hasil penelitian mutakhir (2015–2025) mengenai tata kelola lembaga publik, sistem pengendalian internal, dan *electoral governance*. Sumber ini mencakup publikasi dari COSO (2017), OECD (2020), International IDEA (2021), UNDP (2020), Deloitte (2023), dan artikel akademik seperti Langford (2022) serta Mozaffar dan Schedler (2022).

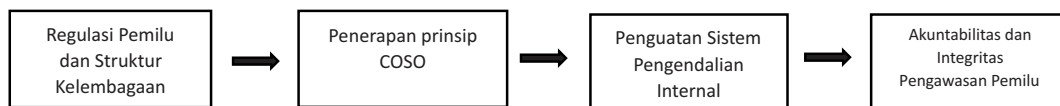
Analisis dilakukan dengan menggunakan model konseptual *COSO Internal Control-Integrated Framework*, yang mencakup lima komponen:

1. Lingkungan pengendalian (*control environment*),
2. Penilaian risiko (*risk assessment*),
3. Aktivitas pengendalian (*control activities*),
4. Informasi dan komunikasi (*information and communication*), dan
5. Pemantauan (*monitoring*).

Masing-masing komponen dianalisis berdasarkan dua dimensi utama:

- Kesesuaian normatif, yaitu sejauh mana prinsip COSO sejalan dengan mandat hukum dan regulasi Bawaslu; dan
- Efektivitas kelembagaan, yaitu sejauh mana prinsip tersebut diimplementasikan dalam praktik dan memperkuat integritas organisasi.

Kerangka analisis ini disusun dalam bentuk hubungan konseptual berikut:



Dengan model tersebut, penelitian ini berupaya menilai bukan hanya implementasi kebijakan, tetapi juga transformasi budaya organisasi Bawaslu menuju lembaga yang berbasis risiko (*risk based organization*). Proses analisis dilakukan secara komparatif dan reflektif, dengan membandingkan praktik Bawaslu dengan lembaga pengawas pemilu di negara lain, seperti *Election Commission of India* dan *Philippine Commission on Elections (COMELEC)*.

Pendekatan ini memungkinkan penelitian untuk menilai keselarasan antara teori dan praktik, serta memberikan rekomendasi kelembagaan yang realistis, berbasis data kebijakan dan nilai-nilai integritas publik.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Lingkungan Pengendalian (*Control Enviroment*)

Lingkungan pengendalian merupakan fondasi utama dari sistem pengendalian internal, yang mencakup nilai-nilai etika, struktur organisasi, dan integritas kepemimpinan yang membentuk perilaku kelembagaan (COSO, 2017). Dalam konteks Bawaslu, komponen ini berperan krusial dalam memastikan bahwa setiap aktivitas pengawasan berlandaskan pada prinsip akuntabilitas, transparansi, dan imparsiabilitas. Lingkungan pengendalian yang kuat tidak hanya menunjukkan kepatuhan terhadap regulasi, tetapi juga mencerminkan komitmen moral kelembagaan untuk menegakkan keadilan pemilu.

Dalam perspektif kelembagaan publik, lingkungan pengendalian berfungsi sebagai dimensi normatif yang menentukan arah,

karakter, dan konsistensi perilaku organisasi. Scott (2021) menyebut elemen ini sebagai *institutional pillars*, yakni pilar regulatif, normatif, dan kultural yang menopang legitimasi institusi. Pada Bawaslu, ketiga pilar tersebut terwujud melalui penguatan struktur organisasi, pelaksanaan etika jabatan, dan sistem pengawasan internal yang dijalankan oleh Inspektorat Bawaslu.

Kehadiran Inspektorat berperan penting dalam membangun *tone at the top* komitmen pimpinan untuk menanamkan nilai integritas ke seluruh jenjang organisasi. OECD (2020) menegaskan bahwa *tone at the top* bukan sekadar kepatuhan administratif, melainkan manifestasi kemampuan pimpinan dalam menanamkan nilai etika ke dalam keputusan kelembagaan. Dalam praktiknya, Bawaslu telah menunjukkan langkah progresif melalui penerapan Kode Etik Penyelenggara Pemilu, dukungan Majelis Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), serta penguatan budaya integritas aparaturnya di seluruh tingkatan.

Secara teoretis, Denhardt dan Denhardt (2019) dalam *The New Public Service* menekankan bahwa lembaga publik yang berorientasi pada nilai lebih mampu membangun kepercayaan publik dibandingkan lembaga yang hanya mengejar efisiensi birokratis. Prinsip ini selaras dengan karakter Bawaslu sebagai lembaga penegak keadilan elektoral. Dalam konteks pengawasan pemilu, keputusan etis sering kali tidak dapat diserahkan sepenuhnya pada prosedur formal. Oleh karena itu, *ethical infrastructure* menjadi bagian penting dari sistem pengendalian internal yang hidup di mana nilai, norma, dan perilaku aparaturnya menjadi benteng utama terhadap penyimpangan.

Berdasarkan hasil telaah, lingkungan pengendalian di Bawaslu telah memenuhi sebagian besar prinsip COSO, terutama dalam aspek integritas dan akuntabilitas kepemimpinan. Namun, tantangan masih muncul dalam hal konsistensi budaya organisasi, terutama di level daerah. Perbedaan kapasitas sumber daya manusia dan variasi pemahaman terhadap nilai integritas mengakibatkan ketidaksamaan penerapan standar etika di seluruh wilayah. Untuk memperkuat lingkungan pengendalian secara menyeluruh, Bawaslu dapat menempuh tiga langkah strategis berikut:

1. Institutional embedding memastikan nilai-nilai integritas dan akuntabilitas tertanam dalam seluruh proses kelembagaan, bukan hanya dalam dokumen formal.
2. Ethical leadership development membangun sistem pengembangan kepemimpinan berbasis nilai dan etika pengawasan di semua tingkatan.
3. Integrity based incentives menghubungkan sistem penghargaan dan penilaian kinerja dengan indikator integritas serta kepatuhan terhadap nilai kelembagaan.

Dengan demikian, lingkungan pengendalian tidak hanya menjadi komponen struktural dari kerangka COSO, tetapi juga menjadi pondasi moral kelembagaan yang memperkuat legitimasi Bawaslu dalam menjalankan mandat konstitusionalnya sebagai penjaga keadilan pemilu.

2. Penilaian Risiko (*Risk Assessment*)

Penilaian risiko merupakan jantung dari sistem pengendalian internal yang berorientasi pada tata kelola modern. Komponen ini menekankan pentingnya kemampuan organisasi untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan menilai risiko yang berpotensi menghambat pencapaian tujuan kelembagaan (COSO, 2017). Dalam konteks Bawaslu, penilaian risiko menjadi elemen strategis yang menentukan bagaimana lembaga ini dapat

menjaga integritas proses pemilu di tengah kompleksitas dinamika politik, regulasi, dan operasional.

Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 196/HK.01.00/K1/07/2025 tentang Pedoman Penerapan Manajemen Risiko di Lingkungan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota menjadi tonggak kelembagaan yang menandai transformasi Bawaslu menuju lembaga dengan pendekatan manajemen berbasis risiko (*risk-based management*). Dokumen ini menegaskan setiap unit kerja wajib melakukan identifikasi, pengukuran, dan mitigasi risiko secara sistematis, dengan koordinasi dan supervisi langsung dari Inspektorat Bawaslu. Dengan kebijakan ini, Bawaslu secara eksplisit mengadopsi prinsip ISO 31000:2018 dan kerangka COSO *Enterprise Risk Management* (ERM) 2017, dimana risiko bukan hanya sesuatu yang dihindari, melainkan dikelola secara strategis.

Dalam teori manajemen publik, Hood dan Dixon (2015) menegaskan bahwa lembaga sektor publik yang efektif adalah lembaga yang mampu mengelola ketidakpastian melalui sistem yang adaptif. Penilaian risiko yang baik tidak hanya bersifat reaktif terhadap potensi masalah, tetapi proaktif dalam mengenali pola kerentanan kelembagaan. Dalam praktiknya, risiko di Bawaslu dapat muncul dalam beberapa bentuk:

1. Risiko hukum, seperti ketidaksesuaian antara peraturan teknis pengawasan dan ketentuan undang-undang pemilu;
2. Risiko operasional, seperti keterlambatan pelaporan hasil pengawasan atau lemahnya validasi data;
3. Risiko reputasi, terutama ketika keputusan pengawasan Bawaslu disorot publik; dan
4. Risiko sumber daya manusia, terkait dengan etika dan kompetensi pengawas di lapangan.

Dari perspektif kelembagaan, OECD (2020) menyebut bahwa keberhasilan manajemen risiko publik terletak pada kemampuan lembaga menyeimbangkan antara kontrol dan fleksibilitas. Hal ini menuntut adanya keseimbangan antara kebijakan yang ketat dan ruang inovasi kelembagaan. Dalam konteks Bawaslu, pendekatan ini tercermin dalam desain sistem pengawasan yang memungkinkan penyesuaian kebijakan pengendalian sesuai konteks daerah tanpa mengorbankan prinsip akuntabilitas nasional.

Secara teoretis, penerapan penilaian risiko di Bawaslu juga memperkuat institutional learning atau pembelajaran kelembagaan. Melalui mekanisme identifikasi dan pelaporan risiko, lembaga memperoleh data empiris yang dapat digunakan untuk memperbaiki kebijakan, memperbarui prosedur pengawasan, serta menyesuaikan kapasitas organisasi terhadap tantangan baru. Seperti ditegaskan oleh UNDP (2020), manajemen risiko yang efektif dalam lembaga pengawas pemilu bukan hanya soal mitigasi masalah, tetapi juga tentang menciptakan lingkungan kelembagaan yang reflektif dan adaptif terhadap perubahan politik dan sosial.

Namun demikian, implementasi manajemen risiko di Bawaslu masih menghadapi beberapa tantangan:

- Pertama, belum meratanya pemahaman terhadap konsep risiko kelembagaan di seluruh jenjang satuan kerja, terutama di daerah.
- Kedua, ketergantungan terhadap kebijakan top-down, yang sering kali menghambat inisiatif pengelolaan risiko di tingkat pelaksana.
- Ketiga, belum optimalnya integrasi sistem informasi risiko dengan sistem pengawasan digital seperti *Siwaslu*

Untuk mengatasi hal tersebut, diperlukan penguatan melalui tiga strategi utama:

1. Capacity building kelembagaan, dengan pelatihan sistematis mengenai manajemen risiko berbasis COSO dan ISO 31000 bagi seluruh unit kerja.
2. Integrasi sistem pengawasan dan risiko, dengan mengembangkan dashboard risiko kelembagaan yang terhubung langsung dengan Siwaslu dan laporan Inspektorat.
3. Peningkatan fungsi Inspektorat sebagai risk coordinator, dengan peran yang tidak hanya mengawasi, tetapi juga mendampingi dan memfasilitasi unit kerja dalam pengelolaan risiko.

Dengan langkah-langkah ini, Bawaslu dapat membangun sistem manajemen risiko yang tidak hanya bersifat formalistik, tetapi juga fungsional dan berorientasi pada keberlanjutan kelembagaan. Dalam kerangka COSO, hal ini menunjukkan bahwa Bawaslu telah bergerak menuju lembaga dengan pengendalian internal yang proaktif, terukur, dan berdaya adaptif tinggi sebuah karakter yang menjadi ciri lembaga pengawas modern di era demokrasi digital.

3. Aktivitas Pengendalian (*Control Activities*)

Aktivitas pengendalian merupakan rangkaian kebijakan dan prosedur yang dirancang untuk memastikan bahwa arahan organisasi dilaksanakan secara konsisten dan efektif (COSO, 2017). Dalam konteks kelembagaan publik seperti Bawaslu, aktivitas pengendalian berfungsi sebagai mekanisme utama untuk menterjemahkan nilai-nilai integritas dan akuntabilitas ke dalam tindakan konkret di lapangan.

Bawaslu telah membangun sistem aktivitas pengendalian yang cukup komprehensif melalui berbagai instrumen regulatif dan administratif. Salah satunya adalah Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2022 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu, yang menjadi pedoman nasional

bagi seluruh jajaran pengawas. Regulasi ini mengatur tahapan, pelaporan, dan mekanisme tindak lanjut hasil pengawasan dengan tingkat koordinasi yang terukur antara pusat dan daerah. Dari perspektif kerangka COSO, kebijakan ini mencerminkan *control standardization* upaya membangun keseragaman tata kelola di seluruh lini kelembagaan.

Namun demikian, efektivitas aktivitas pengendalian tidak hanya bergantung pada dokumen dan prosedur, tetapi juga pada konsistensi pelaksanaan dan integrasi fungsi audit internal. Dalam hal ini, peran Inspektorat Bawaslu menjadi sangat strategis. Inspektorat tidak hanya berfungsi sebagai unit pemeriksa, tetapi juga sebagai fasilitator penguatan sistem pengawasan. Sebagaimana ditekankan oleh PwC (2022), audit internal yang efektif harus berfungsi sebagai *value creator*, bukan sekadar *compliance monitor*. Artinya, audit internal tidak hanya mencari kesalahan, tetapi juga memberikan rekomendasi strategis untuk memperkuat tata kelola lembaga.

Secara konseptual, aktivitas pengendalian yang efektif harus memenuhi prinsip "*procedural justice*" suatu kondisi di mana prosedur yang digunakan oleh lembaga publik dianggap adil, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Tyler (2020) menjelaskan bahwa kepercayaan publik terhadap lembaga tidak hanya ditentukan oleh hasil keputusan, tetapi oleh persepsi keadilan dalam prosesnya. Dalam konteks Bawaslu, prinsip ini sangat relevan karena setiap keputusan pengawasan memiliki implikasi langsung terhadap legitimasi hasil pemilu. Oleh sebab itu, mekanisme pengendalian internal harus memastikan bahwa setiap proses pengawasan, investigasi, dan penindakan dilakukan sesuai dengan standar etika dan prinsip keadilan prosedural.

Dari hasil telaah kelembagaan, aktivitas pengendalian Bawaslu telah menunjukkan kemajuan dalam tiga aspek utama:

1. Keterpaduan prosedur pengawasan dan penindakan memastikan bahwa setiap temuan pelanggaran ditindaklanjuti dengan alur yang jelas dan terdokumentasi;
2. Penerapan pengawasan berbasis data melalui sistem pelaporan digital yang mendukung akurasi dan akuntabilitas; serta
3. Integrasi dengan manajemen risiko di mana hasil audit dan pengawasan digunakan sebagai umpan balik untuk memperbarui peta risiko kelembagaan.

Namun demikian, tantangan masih muncul dalam aspek sinkronisasi antarselanjutnya kelembagaan. Perbedaan interpretasi atas kebijakan pengendalian di tingkat provinsi dan kabupaten/kota sering menimbulkan inkonsistensi prosedural. Selain itu, sebagian besar aktivitas pengendalian masih bersifat *manual reporting*, yang rentan terhadap keterlambatan pelaporan dan duplikasi data.

Untuk memperkuat efektivitas aktivitas pengendalian, Bawaslu perlu mengadopsi tiga langkah pengembangan strategis:

1. *Digitalized control mechanism* yaitu memperluas pemanfaatan teknologi untuk mempercepat verifikasi dan pelaporan pengawasan secara real-time;
2. *Cross level coordination framework* yaitu membangun sistem koordinasi antarselanjutnya yang adaptif dengan mekanisme umpan balik langsung antara pusat dan daerah;
3. *Integrated audit learning system* yaitu mengembangkan sistem pembelajaran kelembagaan berbasis hasil audit, di mana rekomendasi Inspektorat menjadi dasar peningkatan kapasitas organisasi.

Sebagaimana disampaikan oleh Deloitte (2023), transformasi aktivitas pengendalian di sektor publik modern harus diarahkan pada "*intelligent control system*", yaitu pengendalian yang berbasis data, kolaboratif, dan mampu memberikan

nilai tambah dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, melalui penerapan prinsip COSO, Bawaslu berpotensi membangun sistem aktivitas pengendalian yang bukan hanya efektif secara administratif, tetapi juga berorientasi pada pembelajaran dan legitimasi publik, dua hal yang menjadi inti dari keadilan pemilu di era demokrasi digital.

4. Informasi dan Komunikasi (*Information and Communication*)

Informasi dan komunikasi merupakan saraf utama dari sistem pengendalian internal yang efektif. Dalam kerangka COSO (2017), kedua elemen ini memastikan bahwa seluruh komponen organisasi memahami tanggung jawabnya, mengakses informasi yang relevan, dan dapat menyampaikan umpan balik untuk perbaikan berkelanjutan. Tanpa sistem komunikasi yang terbuka dan akurat, seluruh struktur pengendalian internal akan kehilangan arah dan kepekaan terhadap risiko kelembagaan.

Dalam konteks Bawaslu, informasi dan komunikasi berperan strategis sebagai jembatan antara pengawasan internal, pelaksanaan kebijakan, dan akuntabilitas publik. Kualitas sistem informasi menentukan sejauh mana pengawasan pemilu dapat dijalankan secara transparan, terukur, dan responsif terhadap dinamika di lapangan. Sebagai lembaga pengawas yang memiliki struktur hingga tingkat kecamatan dan desa, Bawaslu dihadapkan pada tantangan koordinasi yang kompleks. Oleh karena itu, digitalisasi informasi pengawasan menjadi prasyarat utama untuk memperkuat kecepatan, akurasi, dan integritas data kelembagaan.

Dalam beberapa tahun terakhir, Bawaslu telah mengembangkan sejumlah platform informasi kelembagaan yang berfungsi sebagai infrastruktur digital untuk pelaporan hasil pengawasan, pengelolaan dana kampanye, dan tindak lanjut pelang-

garan pemilu. Penggunaan sistem ini sejalan dengan tren *governance digital* di sektor publik yang diuraikan oleh OECD (2020) dan KemenpanRB (2023), di mana transformasi digital dianggap sebagai katalis integritas dan efisiensi birokrasi.

Namun, dalam kerangka COSO, sistem informasi bukan sekadar alat dokumentasi. Ia merupakan mekanisme pengendalian kognitif, yang mengubah data menjadi dasar pengambilan keputusan. Menurut Fox (2019), efektivitas komunikasi kelembagaan bergantung pada dua arah informasi: *upward accountability* (laporan ke pimpinan) dan *downward accountability* (umpan balik kepada pelaksana). Dalam konteks Bawaslu, keseimbangan dua arus informasi ini masih perlu diperkuat agar proses pengawasan di daerah dapat terkoneksi langsung dengan kebijakan nasional tanpa kehilangan konteks lokal.

Dari sisi komunikasi eksternal, Bawaslu juga menunjukkan komitmen terhadap prinsip keterbukaan informasi publik. Melalui situs resmi, media sosial, dan laporan tahunan, Bawaslu menyampaikan berbagai hasil pengawasan, tindak lanjut pelanggaran, serta evaluasi penyelenggaraan pemilu. Praktik ini mencerminkan implementasi prinsip *transparency and accountability loop* sebagaimana dikemukakan oleh Bovens et al. (2018) bahwa keterbukaan informasi bukan tujuan akhir, melainkan bagian dari siklus akuntabilitas publik yang membangun legitimasi lembaga.

Meski demikian, terdapat beberapa aspek yang masih perlu diperkuat:

1. Integrasi antar sistem informasi, agar data pengawasan, keuangan, dan risiko dapat saling terhubung dalam satu *dashboard kelembagaan*;
2. Standarisasi pelaporan digital di seluruh jenjang organisasi, untuk menghindari duplikasi dan inkonsistensi data;

3. Peningkatan literasi data dan komunikasi kelembagaan, agar pengelolaan informasi tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga analitis dan strategis.

Sebagaimana ditekankan oleh Deloitte (2023), organisasi publik modern harus beralih dari *information management* menuju *knowledge management* dari sekadar menyimpan data menuju pemanfaatan informasi sebagai sumber pembelajaran kelembagaan. Dalam konteks Bawaslu, pergeseran ini dapat diwujudkan melalui optimalisasi sistem informasi pengawasan sebagai alat refleksi kinerja, bukan sekadar pelaporan rutin.

Dengan memperkuat komponen informasi dan komunikasi, Bawaslu tidak hanya memastikan kelancaran arus data internal, tetapi juga membangun transparansi sebagai modal kepercayaan publik. Dalam kerangka COSO, hal ini berarti Bawaslu telah menempatkan komunikasi bukan sekadar sebagai proses administratif, melainkan sebagai elemen strategis untuk menjaga integritas kelembagaan dan keadilan pemilu.

5. Pemantauan (*Monitoring Activities*)

Pemantauan (monitoring) dalam kerangka COSO merupakan proses berkelanjutan untuk memastikan bahwa seluruh komponen pengendalian internal berfungsi sebagaimana mestinya dan memberikan umpan balik bagi perbaikan kelembagaan (COSO, 2017). Dengan kata lain, pemantauan adalah *reflexive mechanism* yang menutup lingkaran sistem pengendalian dari perencanaan hingga evaluasi dan menjamin bahwa hasilnya tidak berhenti pada laporan, tetapi mendorong perbaikannya.

Dalam konteks Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), kegiatan pemantauan memiliki dua dimensi utama: pemantauan internal (*internal monitoring*) dan pemantauan eksternal (*public monitoring*).

- Pemantauan internal dilakukan oleh Inspektorat Bawaslu, yang berfungsi melaksanakan audit kepatuhan, audit kinerja, dan penilaian efektivitas pengendalian internal.
- Pemantauan eksternal dilakukan melalui mekanisme keterbukaan informasi, pelibatan masyarakat sipil, dan koordinasi dengan lembaga penegak hukum seperti DKPP dan KPU dalam kerangka pengawasan bersama.

Fungsi pemantauan internal di Bawaslu menunjukkan kemajuan signifikan sejak diterapkannya Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 196/HK.01.00/K1/07/2025 tentang *Pedoman Penerapan Manajemen Risiko di Lingkungan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota*. Dalam keputusan tersebut, pemantauan diposisikan bukan hanya sebagai aktivitas audit tahunan, tetapi sebagai bagian integral dari sistem pengendalian berbasis risiko (*risk based monitoring*). Artinya, kegiatan pengawasan diarahkan pada area yang memiliki tingkat risiko tinggi terhadap pelanggaran, konflik kepentingan, atau penyimpangan prosedur.

Menurut Bovens et al. (2018), sistem pemantauan publik yang efektif harus bersifat *responsive* dan *adaptive* mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan konteks, serta menyediakan mekanisme umpan balik yang memperkuat siklus akuntabilitas. Prinsip ini sejalan dengan transformasi kelembagaan Bawaslu, di mana hasil audit Inspektorat kini digunakan sebagai dasar penyusunan rekomendasi kebijakan dan peningkatan kapasitas kelembagaan. Pendekatan ini menggeser paradigma audit dari *fault finding* menjadi *value adding*, sebagaimana direkomendasikan oleh PwC (2022) dalam konteks sektor publik modern.

Dalam praktiknya, pemantauan Bawaslu dilaksanakan melalui tiga bentuk utama:

1. Audit kepatuhan dan kinerja, untuk menilai kesesuaian pelaksanaan program dengan ketentuan hukum dan kebijakan internal;
2. Evaluasi kelembagaan periodik, melalui rapat koordinasi nasional dan audit tematik untuk memperbaiki kebijakan pengawasan;
3. Pelaporan publik dan tindak lanjut hasil pengawasan, melalui publikasi hasil audit serta rekomendasi kelembagaan.

Selain itu, Bawaslu telah mulai memanfaatkan teknologi digital dalam pemantauan. Langkah ini menunjukkan upaya menuju data driven oversight di mana hasil audit dan pengawasan digunakan secara real time untuk mengidentifikasi anomali, memperkirakan potensi risiko, dan memperbaiki kebijakan lebih cepat.

Namun, hasil analisis menunjukkan bahwa efektivitas sistem pemantauan Bawaslu masih menghadapi beberapa kendala, di antaranya:

- Belum optimalnya integrasi antara hasil audit Inspektorat dan perencanaan strategis lembaga;
- Terbatasnya sumber daya manusia auditor dengan kompetensi analisis risiko dan data;
- Rendahnya tingkat umpan balik (feedback utilization) dari unit kerja daerah terhadap hasil audit dan evaluasi.

Untuk memperkuat fungsi pemantauan, Bawaslu perlu menempuh strategi sebagai berikut:

1. *Institutionalizing learning from monitoring* yaitu menjadikan hasil audit dan evaluasi sebagai basis pembelajaran kelembagaan, bukan sekadar laporan formal;
2. *Integrating audit and risk governance* yaitu menghubungkan sistem pemantauan dengan peta risiko lembaga untuk memastikan prioritas pengawasan;

3. *Developing real time monitoring tools* yaitu memperluas pemanfaatan teknologi informasi untuk pengawasan berkelanjutan dan berbasis data.

Seperti ditegaskan oleh Langford (2022), lembaga pengawas yang efektif adalah lembaga yang mampu memantau dirinya sendiri secara berkelanjutan (*self accountable institution*). Dalam konteks Bawaslu, hal ini berarti bahwa keberhasilan pengawasan pemilu tidak hanya diukur dari jumlah pelanggaran yang ditemukan, tetapi juga dari kemampuan lembaga belajar dari proses pengawasan itu sendiri.

Dengan demikian, komponen pemantauan dalam kerangka COSO tidak sekadar menjadi langkah akhir dalam siklus pengendalian internal, tetapi juga menjadi mekanisme pembelajaran institusional (*institutional learning mechanism*) yang memperkuat daya tahan Bawaslu sebagai lembaga pengawas demokrasi yang adaptif, reflektif, dan berintegritas tinggi.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan *COSO Internal Control-Integrated Framework* memiliki relevansi strategis dan konseptual yang kuat dalam memperkuat tata kelola kelembagaan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Melalui lima komponen utama lingkungan pengendalian, penilaian risiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, serta pemantauan COSO berfungsi sebagai model integratif yang menyatukan dimensi etika, manajerial, dan akuntabilitas publik dalam satu sistem kelembagaan yang kohesif.

Dari hasil analisis, penelitian ini menghasilkan beberapa simpulan utama:

1. **Lingkungan Pengendalian (Control Environment)** – Bawaslu telah membangun fondasi nilai kelembagaan melalui kode etik, kepemimpinan berbasis integritas, dan fungsi pengawasan internal oleh Inspektorat. Tantangan ke

depan adalah memastikan nilai integritas menjadi budaya organisasi yang konsisten hingga ke level daerah.

2. Penilaian Risiko (Risk Assessment) – Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 196/HK.01.00/K1/07/2025 menjadi tonggak penting dalam pelembagaan manajemen risiko. Namun, efektivitasnya masih bergantung pada peningkatan literasi risiko dan integrasi sistem informasi risiko ke dalam seluruh proses pengawasan.

3. Aktivitas Pengendalian (Control Activities) – Bawaslu telah memiliki pedoman dan prosedur pengawasan yang sistematis, tetapi masih memerlukan penguatan koordinasi lintas jenjang dan digitalisasi penuh proses pengawasan untuk menghindari redundansi data.

4. Informasi dan Komunikasi (Information and Communication) – Sistem digital pengawasan menunjukkan kemajuan signifikan dalam keterbukaan informasi publik. Namun, integrasi antar sistem dan optimalisasi literasi data aparatur masih menjadi tantangan utama.

2. Pemantauan (Monitoring Activities) Bawaslu telah bergerak ke arah *risk-based monitoring* yang adaptif. Inspektorat kini berperan sebagai pusat pembelajaran kelembagaan, bukan sekadar unit audit. Meskipun demikian, penguatan kapasitas auditor dan sistem *feedback loop* dari hasil audit masih perlu dioptimalkan agar mendorong pembelajaran kelembagaan yang berkelanjutan.

Secara konseptual, hasil penelitian ini menegaskan bahwa COSO bukan hanya kerangka teknis pengendalian internal, melainkan juga alat transformasi kelembagaan. Dengan mengintegrasikan pendekatan COSO ke dalam sistem pengawasan pemilu, Bawaslu dapat memperkuat *institutional resilience*, meningkatkan transparansi pengambilan

keputusan, dan memperluas akuntabilitas demokratis (*democratic accountability*).

Dengan demikian, implementasi kerangka COSO di Bawaslu dapat dipandang sebagai model reformasi kelembagaan sektor publik yang berorientasi pada integritas dan efektivitas dalam menjaga keadilan pemilu di Indonesia.

Berdasarkan hasil temuan dan analisis dalam penelitian ini, beberapa rekomendasi strategis dapat diajukan:

1. Bagi Bawaslu sebagai lembaga publik:

- Menginstitusionalisasikan prinsip manajemen risiko dan pengendalian internal dalam seluruh siklus kebijakan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi;
- Meningkatkan kompetensi Inspektorat sebagai *risk coordinator* melalui pelatihan berbasis COSO dan ISO 31000;
- Mengembangkan *integrated digital oversight system* yang menghubungkan pengawasan, audit, dan manajemen risiko dalam satu sistem terpadu;
- Membangun mekanisme pembelajaran kelembagaan (*institutional learning framework*) dari hasil audit dan pengawasan untuk mendukung reformasi berkelanjutan.

2. Bagi pembuat kebijakan:

- Mendorong sinergi antara Bawaslu, KPU, dan DKPP dalam membangun sistem integritas nasional penyelenggara pemilu;
- Menetapkan kebijakan nasional mengenai *risk governance* di lembaga pengawas pemilu untuk meningkatkan daya tahan demokrasi.

3. Bagi peneliti selanjutnya:

- Penelitian berikutnya disarankan untuk menggunakan pendekatan **empiris-kuantitatif** guna mengukur efektivitas penerapan prinsip COSO diberbagai jenjang organisasi Bawaslu (pusat, provinsi, kabupaten/kota);

- Kajian lanjutan juga dapat memperluas analisis dengan pendekatan **perbandingan internasional**, misalnya membandingkan praktik manajemen risiko Bawaslu dengan *Election Commission of India* atau *Philippine COMELEC*;
- Selain itu, penelitian mendatang dapat menelaah **keterkaitan antara budaya organisasi dan efektivitas pengendalian internal**, khususnya

dalam konteks lembaga pengawas demokrasi di negara berkembang.

Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis terhadap pengembangan ilmu tata kelola publik dan kontribusi praktis bagi reformasi kelembagaan Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu yang berintegritas, profesional, dan adaptif terhadap tantangan demokrasi modern.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah. "Penguatan *Electoral Justice System* pada Bawaslu Menghadapi Pemilu Serentak 2024." *Jurnal Keadilan Pemilu* Vol 2 (2021): 48–60.
- Peraturan Bawaslu Nomor 1 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, Sekretariat Badan Pengawas Pemilihan Umum kabupaten/kota, dan Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan. Jakarta: Bawaslu RI, 2021.
- Peraturan Bawaslu Nomor 5 Tahun 2022 tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Jakarta: Bawaslu RI, 2023.
- Keputusan Ketua Bawaslu Nomor 196/HK.01.00/K1/07/2025 tentang Pedoman Penerapan Manajemen Risiko di Lingkungan Badan Pengawas Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Jakarta: Bawaslu RI, 2025.
- Bovens, Mark, Thomas Schillemans, and Paul 't Hart. *Accountability in Public Administration*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). *Enterprise Risk Management – Integrating with Strategy and Performance*. Durham, NC: COSO, 2017.
- Deloitte. "Global Third-Party Risk Management Survey" *Deloitte Insights*, 2023.
- Denhardt, Janet V., and Robert B. Denhardt. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. 4th ed. New York: Routledge, 2019.
- Fox, Jonathan. "Social Accountability: What Does the Evidence Really Say?" *World Development* 122 (2019): 1–19.
- Hood, Christopher, and Ruth Dixon. *A Government That Worked Better and Cost Less?* Oxford: Oxford University Press, 2015.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). *The Role of Electoral Management Bodies in Promoting Integrity*. Stockholm: IDEA, 2021.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB). *Laporan Reformasi Birokrasi Nasional 2023*. Jakarta: KemenPANRB, 2023.
- Langford, Malcolm, Rebecca Shiel, M. Wilson. "The Rise of Electoral Management Bodies: Diffusion and Effect", (2021): 60-84.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Public Integrity Handbook*. Paris: OECD Publishing, 2020.
- PricewaterhouseCoopers (PwC). *Reimagining Internal Audit: The Road Ahead 2022*. London: PwC Global Public Sector Report, 2022.
- Scott, W. Richard. *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. 4th ed. Los Angeles: Sage Publications, 2021.
- Tyler, Tom R. *Why People Cooperate: The Role of Social Motivation*. Princeton: Princeton University Press, 2020.
- United Nations Development Programme (UNDP). *Information Integrity to Sustain Peace during Electoral Processes*. New York: UNDP, 2023.