***PUBLIC AUDIT* SEBAGAI SALURAN AKUNTABILITAS PEMERINTAH**

**Verawaty**

**Dosen Universitas Bina Darma**

**Jalan Jenderal Ahmad Yani No.12 Palembang**

**Pos-el: verawaty\_mahyudin@yahoo.com**

***Abstract:*** *To support good governance, besides the principles of transparency and participation, accountability is also essential that includes what should be applied to all public entities which manage and be responsible to government financial allocation. Implementation of government financial accountability can be realized through a public audit, which is a process of collective evaluation by the public stakeholders on all aspects of activities and programs organized by the organization or group. Assessments conducted of the social aspects related to the economics of a program such as public service activity, assessment of resource allocation, the analysis of public expenditure and its relation to the program, as well as decision-making process or public policy. The purpose of public audit as a channel of government accountability is an integral part of institutional framework to support good governance.*

***Keywords: Good Governance, Accountability, and Public Audit.***

***Abstrak:*** *Untuk mendukung pemerintahan yang baik, selain prinsip-prinsip transparansi dan partisipasi, akuntabilitas juga penting yang meliputi apa yang harus diterapkan ke semua lembaga publik yang mengelola dan bertanggung jawab untuk alokasi keuangan pemerintah. Pelaksanaan akuntabilitas keuangan pemerintah dapat diwujudkan melalui audit publik, yang merupakan proses evaluasi kolektif oleh para stakeholder publik pada semua aspek kegiatan dan program yang diselenggarakan oleh organisasi atau kelompok. Penilaian dilakukan terhadap aspek sosial yang terkait dengan ekonomi program seperti aktivitas pelayanan publik, penilaian alokasi sumber daya, analisis belanja publik dan hubungannya dengan program, serta pengambilan keputusan proses atau kebijakan publik. Tujuan dari audit publik sebagai saluran akuntabilitas pemerintah merupakan bagian integral dari kerangka kelembagaan untuk mendukung good governance.*

**Kata Kunci: *Pemerintan yang Baik, Akuntabilitas, dan Audit Publik.***

1. **PENDAHULUAN**

Perkembangan paradigma tentang kepemerintahan di berbagai negara sedang dalam proses pergeseran dari *riding government* menuju ke *good* *governance* dan penciptaan administrasi pemerintah yang berhasil guna, berdaya guna, dan berkeadilan. Hal ini telah menimbulkan kesadaran setiap orang, terutama aparat pemerintah, untuk senantiasa tanggap terhadap tuntutan lingkungannya dengan berupaya memberikan pelayanan terbaik, transparan, partisipatif, dan berakuntabilitas.

Untuk mendukung *good* *governance*, selain prinsip transparansi dan partisipasi, akuntabilitas juga penting untuk tata pemerintahan yang baik secara umum yang mencakup akuntabilitas yang harus diterapkan semua entitas oleh pihak yang melakukan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Akuntabilitas diperlukan untuk dapat mengetahui pelaksanaan program yang dibiayai dengan keuangan negara, tingkat kepatuhannya terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta untuk mengetahui tingkat kehematan, efisiensi, dan efektivitas dari program tersebut.

Akuntabilitas keuangan negara ini sangat krusial karena merupakan salah satu unsur pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan mempunyai manfaat yang sangat penting guna mewujudkan tujuan negara untuk mencapai masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan paket perundang-undangan yang mengatur keuangan negara, yaitu UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang kemudian disusul dengan lahirnya PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dan dilanjutkan dengan adanya Petunjuk Teknis Pelaksanaan PP No. 58 Tahun 2005 dengan disahkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, serta PP ini diperbaharui kembali dengan disahkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 59 Tahun 2007 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Implementasi akuntabilitas keuangan negara bisa diwujudkan melalui *public audit*, yaitu proses penilaian kolektif oleh *stakeholders* publik atas semua aspek aktivitas dan program yang diselenggarakan oleh organisasi atau kelompok. Penilaian yang dilaksanakan terkait seputar aspek sosial ekonomi dari suatu program seperti aktivitas pelayanan publik, penilaian alokasi sumber daya digunakan, analisa belanja publik dan keterkaitannya dengan program, serta proses pengambilan keputusan atau kebijakan publik. Tujuan *public audit* merupakan bagian tak terpisahkan dari rerangka institusional untuk mendukung *good governance.*

Tulisan ini membahas mengenai *auditing* di sektor publik. Selain itu tekanan pembahasan pada peran penting *public audit* sebagai sistem manajemen administrasi publik ke dalam lingkup pengelolaan keuangan dan kinerja sektor publik sebagai suatu saluran akuntabilitas terhadap *good governance*.

1. **KAJIAN PUSTAKA**
	1. ***Good Governance***

Menurut Solihin (2006), *good governance* mengandung makna tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan negara yang baik ataupun administrasi negara yang baik. Penerapan prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas diakui sebagai landasan awal bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik secara umum. Suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan tiga sektor yang ada, yaitu antara negara/pemerintah, dunia usaha swasta/privat, dan masyarakat.

Tiga sektor dalam *good governance* tersebut memiliki pembagian hak dan tanggung jawab bersama yang juga dapat diatur dalam berbagai jenis kontrak sosial, seperti peraturan dan undang-undang. Kontrak-kontrak ini merupakan hasil produk pengaturan bersama yang melibatkan ketiga sektor tersebut. Pemerintah berperan sebagai pembuat regulasi dan mengamankan hasil-hasil regulasi berdasarkan kesepakatan bersama ketiga sektor tadi.

Dari perspektif yang lain, *good governance* menurut Kurniawan (2006)dapat dilihat dari pemahaman yang dimiliki, baik oleh IMF maupun *World Bank* yang melihat *good governance* sebagai sebuah cara untuk memperkuat “kerangka kerja institusional dari pemerintah”. Hal ini menurut mereka berarti bagaimana memperkuat aturan hukum dan prediktibilitas serta imparsialitas dari penegakannya. Ini juga berarti mencabut akar dari korupsi dan aktivitas-aktivitas *rent seeking*, yang dapat dilakukan melalui transparansi dan aliran informasi serta menjamin bahwa informasi mengenai kebijakan dan kinerja dari institusi pemerintah dikumpulkan dan diberikan kepada masyarakat secara memadai sehingga masyarakat dapat memonitor dan mengawasi manajemen dari dana yang berasal dari masyarakat.

Bentuk komitmen *good governance* sebagai suatu bentuk pemerintahan dan administrasi publik yang mampu bekerja secara efisien, yaitu mampu memenuhi kebutuhan rakyat yang salah satunya kebutuhan akan informasi publik. Rakyat atau masyarakat memiliki hak untuk mengakses informasi dari pemerintah, salah satunya melalui *public audit* dalam rangka mengawasi kinerja lembaga pemerintahan dan mitra kerjanya yang dijamin oleh sistem *legal-formal*. Sistem ini dapat memberi implikasi yuridis kepada lembaga-lembaga yang melalaikan fungsinya untuk mewujudkan transparansi informasi dan akuntabilitas publik, bahkan partisipasi publik karena keterlibatan masyarakat secara langsung dalam mengawasi kinerja pemerintah merupakan syarat terlaksananya *good governance*. Hal ini berarti *public audit* dapat menjadi salah satu saluran akuntabilitas publik guna mencapai *good governance*.

* 1. **Akuntabilitas Publik**

Pada dasarnya, akuntabilitas adalah pemberian informasi dan pengungkapan *(disclosure)* atas aktivitas dan kinerja keuangan kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Schiavo-Campo dan Tomasi, 1999). Pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus dapat menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik yaitu hak untuk tahu*,* hak untuk diberi informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya.

Berdasarkan dimensi akuntabilitas publik berdasarkan Solihin (2006), yaitu kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang/pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban atau keterangan tersebut, akuntabilitas publik harus memenuhi hal-hal berikut ini:

1. Indikator minimal berupa: adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan dan adanya sanksi yang ditetapkan atas kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan.
2. Perangkat pendukung indikator: mekanisme pertanggungjawaban, laporan tahunan, laporan pertanggungjawaban, sistem pemantauan kinerja penyelenggara negara, sistem pengawasan, dan mekanisme *reward and punishment*.
3. Isu strategis penerapan prinsip akuntabilitas dilihat dari kelembagaan, ketatalaksanaan, dan SDM, yaitu a) Belum jelasnya tupoksi lembaga untuk menjabarkan indikator kinerja. b) Lemahnya komitmen aparat untuk membuat laporan akuntabilitas. c) Belum terbangunnya etika pemerintahan (*government ethic*) terhadap pertanggungjawaban publik. d) Sistem dan pelaporan akuntabilitas yang dikembangkan belum memuat penghargaan dan sanksi. e) Belum memadainya tingkat pemahaman dan kesadaran masyrakat untuk mendorong pelaksanaan akuntabilitas oleh pemerintah.

Guna mewujudkan akuntabilitas keuangan, yaitu pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan akuntabilitas kinerja, yaitu pertanggungjawaban terhadap penggunaan sumber daya publik secara efisien, ekonomis dan efektif dalam mencapai tujuan, program maka diperlukan informasi yang andal, keberadaan *public audit* dipandang sebagai fungsi yang dapat memberikan jaminan keterandalan laporan yang disampaikan melalui bukti yang telah dievaluasi secara objektif. Pemeriksaan terhadap laporan yang disampaikan oleh entitas dapat memberikan keyakinan dan jaminan memadai bahwa manajer dan aparatur pemerintah telah bekerja sesuai amanat, mengikuti proses, dan prosedur pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dalam hal ini menjadi tujuan *good governance*.

Menurut Mardiasmo (2005) ada empat rerangka untuk membangun akuntabilitas publik, yaitu sistem pelaporan keuangan, sistem pengukuran kinerja, sistem audit (oleh pemeriksa tertinggi atau auditor independen, dan pemanfaatan secara efektif saluran akuntabilitas publik (*channel of accountability*). Hal ini berarti *public audit* dapat menjadi salah satu saluran akuntabilitas publik guna mencapai *good governance*.

1. **PEMBAHASAN**
	1. ***Public Audit***

*Public audit* terhadap laporan keuangan pemerintah mencerminkan kepatuhan suatu lembaga pemerintah terhadap peraturan perundangan yang berlaku dan menyediakan informasi yang berguna untuk publik. Audit ini merupakan salah satu bentuk pelayanan jasa yang diberikan kepada publik. Pengertian *auditing* menurut Malan *et al.,* (1984) adalah suatu proses yang sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai asersi atas tindakan dan kejadian ekonomi, kesesuaian dengan standar yang telah ditetapkan, dan mengkomunikasikan hasil-hasil tersebut kepada pihak pengguna laporan. Dari pengertian tersebut, diketahui bahwa penekanan *auditing* adalah: 1) Sebagai suatu proses yang sistematis. 2) Untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara obyektif mengenai asersi atas tindakan dan kegiatan ekonomi. 3) Kesesuaian dengan standar yang telah ditetapkan dan 4) Melaporkan hasilnya kepada pihak-pihak yang berkepentingan

Boynton *et al.*, (2001) mendefinisikan *auditing* sebagai sebuah proses yang sistematik untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif sehubungan dengan asersi mengenai kegiatan dan kejadian ekonomi, untuk menentukan tingkat kesesuaian antara berbagai asersi tersebut dan kriteria yang ditetapkan serta menyampaikan hasilnya kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Berdasarkan definisi tersebut dapat diambil kesimpulan, bahwa: 1) Audit merupakan suatu proses yang terstruktur. 2) Audit dilakukan tanpa memihak atau berprasangka dalam memperoleh bukti audit, serta memberikan opini atas kewajaran dan kesesuaian pernyataan manajemen dengan menandingkan pernyataan/asersi dengan kriteria tertentu. 3) Pada akhir proses audit tersebut, auditor menyusun sebuah laporan audit yang berisi opini auditor sebagai media komunikasi hasil audit pada para pengguna informasi keuangan

Dalam bidang pemerintahan, pelaksanaan audit dikenal dengan sebutan audit sektor publik. Tujuan pelaksanaan audit sektor publik adalah untuk menjamin dilakukannya pertanggung-jawaban publik oleh pemerintah, baik pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Secara teknis, audit pada sektor publik sama dengan audit pada sektor swasta. Menurut Jones dan Maurice (1996) yang membedakan pelaksanaan audit dua sektor tersebut adalah pada kebutuhan yang mendasari untuk melaporkan pengaruh politik negara yang bersangkutan dan kebijaksanaan pemerintahan. Selain itu, audit sektor publik memiliki cakupan tugas dan memiliki tanggung jawab yang lebih luas dari pada audit pada sektor swasta.

Pada sektor publik, lembaga yang berwenang untuk melakukan pemeriksaan atas laporan pertanggungjawaban tersebut adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ketentuan tentang pemeriksaan oleh BPK diatur dalam Undang-Undang No. 15/2004 tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Negara, sedangkan ketentuan tentang Badan Pemeriksa Keuangan sebagai institusi pemeriksa diatur dalam Undang-Undang No. 15/2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Menurut undang-undang tersebut, auditing atau pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, objektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

* 1. **Mengapa *Public Audit* Diperlukan?**

*Public audit* bertujuan untuk membantu dalam mengembangkan *participatory monitoring* masyarakat dan evaluasi terhadap program yang dijalankan. Dengan adanya *participatory monitoring* masyarakat, diharapkan *resource allocation* dan implementasi dari program akan dapat dicapai prinsip *value for money*, yaitu ekonomik, efisiensi, dan efektivitas. *Public audit* dalam hal ini akan menjadi jembatan dalam pemahaman kolektif fungsi, hak, kewajiban serta tanggung jawab masing-masing *stakeholders*.

Kebutuhan *public audit* juga dapat dipandang dari *agency theory* (teori keagenan), yang didasarkan pada adanya tuntutan akuntabilitas publik terhadap entitas pemerintah, pada suatu sisi tidak semua masyarakat (*principal*) dapat memahami dan mengerti laporan yang disampaikan oleh pemerintah (*agen*) atau bahkan untuk melakukan fungsi atestasi. Kondisi ini mencerminkan adanya asimetri informasi. Oleh karena masyarakat sendiri tidak mampu mengevaluasi laporan atau kinerja pemerintah secara menyeluruh, maka ditunjuklah pihak ketiga untuk melakukan fungsi tersebut, yaitu BPK.

Dari sudut pandang *New* *Public Management* (NPM), audit sektor publik,bermula dari pengalaman negara-negara OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) yang telah menunjukkan perubahan mendasar dalam pengelolaan keuangan negara dan praktek manajemen pelayanan dan keuangan sektor publik dari praktek yang sentralistik dan kaku ke arah penggunaan manajemen dunia usaha ke dalam lingkup pengelolaan keuangan dan kinerja sektor publik. Prinsip yang sama juga menyebar ke negara-negara berkembang termasuk Indonesia sebagai respon atas semakin kuatnya tuntutan masyarakat pembayar pajak kepada pemerintah, gerakan pro demokrasi yang menghendaki keterbukaan dan akuntabilitas publik pengguna aset negara yang semakin kuat (Harun, 2007).

Secara filosofis doktrin NPM mendorong ditingkatkannya prinsip rasionalitas ekonomi melalui penggunaan prinsip *value for money* atas kinerja pemerintah dalam mengelola aset dan penyediaan layanan publik. Menurut Guthrie dan English (1997), dua isu penting yang menjadi relevan untuk dibahas dalam konteks peranan audit sektor publik dan fenomena NPM adalah adopsi sistem manajemen sektor dunia usaha ke dalam ranah sektor publik dan diperkuatnya asas akuntabilitas atas pengelolaan keuangan negara ke penilaian hasil sementara (*outputs*) ataupun hasil jangka panjang (*outcomes*). Dengan demikian, fungsi audit sebagai alat untuk menjamin objektivitas laporan keuangan dan kinerja operasional pemerintah berperan sangat strategis sebagai alat kontrol masyarakat terhadap kinerja pelayanan ataupun manajemen entitas publik.

Strategi pengembangan organisasi, baik kelembagaan maupun kapasitas teknis auditor negara semacam BPK dalam perspektif NPM harus lebih mencermati tuntutan masyarakat agar badan tersebut mampu dalam: 1) Mendorong terciptanya kualitas transparansi, akuntabilitas dan manajemen pemerintah sesuai dengan keinginan masyarakat. 2) Masyarakat pembayar pajak, menerima layanan pemerintah dalam bentuk produk dan jasa dengan kualitas yang sesuai dengan nilai uang yang mereka korbankan. 3) Operasional pemerintah dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif atau memenuhi perspektif *value for money*. 4) Terlaksananya sistem pengukuran aktivitas prosedur internal di pemerintahan yang mendorong dan memonitor aspek ekonomi, efisiensi dan efektivitas kinerja pemerintahan.

Dengan dilakukannya *public audit*, diharapkan dapat membantu masyarakat (*community*) dalam hal: 1) Menilai kebenaran terhadap berita atau informasi atas suatu lembaga serta pertanggunggugatan (*accountability*) terhadap kinerja yang diberikan dalam suatu periode tertentu. 2) Membangun komunikasi dua arah (transparansi) dan rasa kepemilikan masyarakat terhadap *public resources*. Pengkomunikasian dan pengungkapan yang akuntabel terhadap *public resources* yang menjadi tanggung jawab suatu lembaga akan memudahkan terbangunnya praktek *participatory monitoring* dan evaluasi antar *stakeholders*. Lebih lanjut, dampak dari transparansi dan *participatory monitoring* ini dapat mengurangi korupsi dan penyimpangan penggunaan hak publik secara optimal. 3) Mengevaluasi dan mengawasi (*control*) kebijakan ekonomi pemerintah. Dampak dari setiap kebijakan dalam sektor publik akan terasa secara langsung terhadap masyarakat, tidak semua kebijakan dapat memberikan dampak positif. Kadangkala kebijakan akan memberikan dampak negatif, tidak hanya bagi masyarakat tetapi mungkin juga buat negara. 4) Membangun kepercayaan antar *stakeholders*, dengan terbangunnya *trust* diharapkan akuntabilitas kinerja melalui klarifikasi masing-masing fungsi, hak dan tanggung jawab semua stakeholder dapat terjadi. 5) Menilai *output* dan *outcomes* dari program dengan mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan dari mekanisme prosedur program yang dijalankan. Dengan demikian target yang ditetapkan dapat diinformasikan, dijelaskan, dan dilaporkan secara baik dan tepat. 6) Penguatan kelembagaan pemerintah, kepercayaan terhadap lembaga publik selalu menjadi sorotan masyarakat. Hal ini dikarenakan tidak transparan dan akuntabelnya lembaga pemerintah. *Public audit* yang baik dan benar, dapat menjadi jembatan kembalinya kepercayaan publik sehingga legitimasi pemerintah dapat tercapai.

Pada dasarnya masyarakat (publik) memiliki hak dan kebutuhan terhadap pemerintah, dan pemerintah memiliki kewajiban dalam menyampaikan laporan keuangan. Mardiasmo (2005), hak masyarakat adalah: 1) Hak untuk mengatahui (*right to know*), yaitu mengetahui kebijakan pemerintah, mengetahui keputusan yang diambil pemerintah dan mengetahui alasan dilakukannya suatu kebijakan dan keputusan tertentu. 2) Hak untuk diberi informasi (*right to be informed*) yang meliputi hak untuk diberi penjelasan secara terbuka atas permasalahan-permasalahan tertentu yang menjadi perdebatan publik. 3) Hak untuk didengar aspirasinya (*right to be heard and to be listened to*)

Adapun penelitian Verawaty dan Halim (2009) dan Verawaty (2010), dengan diberlakukannya secara efektif Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) No. 14 Tahun 2008 Pasal (9) bahwa yang termasuk informasi publik adalah informasi yang berkaitan dengan badan publik, informasi mengenai kegiatan dan kinerja badan publik terkait, informasi mengenai laporan keuangan dan/atau informasi lain yang diatur dalam perundang-undangan. Tentunya, apa yang diinformasikan pemerintah melalui laporan yang diberikan tidak dapat saja dipercaya oleh masyarakat (publik). Publik memerlukan legilitimasi atas apa yang telah dilakukan pemerintah melalui pendapat oleh pihak yang independen. Hal ini berarti *public audit* dapat menjadi salah satu saluran akuntabilitas publik guna mencapai *good governance*.

* 1. ***Public Audit* di Indonesia**

Audit bukanlah merupakan akhir dari proses manajemen keuangan publik, tetapi merupakan bagian yang harus ada dari sistem hokum. Tujuannya untuk mengungkapkan penyimpangan dari standar yang berterima umum dan pelanggaran terhadap prinsip legalitas, efisiensi, efektifitas, dan ekonomis sebagai awal dari manajer keuangan untuk mengambil tindakan koreksi dalam kasus khusus, untuk membuat laporan keuangan dapat diterima secara akuntabel dan bertanggung jawab, guna menentukan kompensasi, atau untuk mengambil langkah pencegahan.

Lembaga pemerintah yang berwenang untuk melakukan audit atau pemeriksaan atas laporan pertanggungjawaban adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ketentuan tentang pemeriksaan oleh BPK diatur dalam Undang-Undang No. 15/2004 tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Negara, sedangkan ketentuan tentang BPK sebagai institusi pemeriksa diatur dalam Undang-Undang No.15/2006.

Berbagai persoalan masih menjadi masalah *public audit* di Indonesia, walaupun undang-undang telah mengatur secara jelas pemisahan fungsi dan wewenang lembaga pemeriksa, dalam prakteknya masih sulit bagi lembaga pengawas seperti BPKP/itjen/itprov/kab/kota untuk memainkan peran kuncinya sebagai lembaga pengawas. Idealnya lembaga ini, memperbaiki secara lebih baik sistem pengendalian internal pemerintah guna mencegah pemborosan dan penyelewengan serta mengefektifkan program-program yang dijalankan. Dalam perjalanannya lembaga ini masih banyak menjadi aparat pemeriksa ketimbang berfungsi sebagai pengawas, terbukti dengan perhatian utama lembaga pengawas ini hanya pada aspek keuangan dibandingkan program (kinerja) pemerintah. Keberadaan ini membuat masih terjadinya tumpang tindih pemeriksaan, untuk memecahkan masalah tersebut, solusi yang diberikan adalah meningkatkan konsistensi peraturan dan menegaskan masing-masing fungsi dan perannya dalam melakukan pemeriksaan.

Undang-Undang No. 15/2004 tersebut menyiratkan luasnya kekuasaan BPK dalam penentuan prosedur dan sistem pekerjaan audit atas keuangan negara. Dalam Pasal 6 dikatakan bahwa penentuan obyek pemeriksaan. perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri oleh BPK. Jika keluasan wewenang tersebut menyangkut strategi dan pelaksanaan yang menunjang efektivitas dan profesionalisme kinerja auditor BPK. Pesan dari pasal tersebut tidak akan menjadi masalah bahkan menjadi keharusan untuk meningkatkan kualitas audit BPK. Namun bunyi pasal tersebut akan mencederai posisi *check and balance* antar lembaga negara jika diletakkan dalam konteks independensi BPK dari pantauan lembaga lain dalam pekerjaannya sebagai auditor negara. Dari poin tersebut, BPK sebagai auditor negara secara formal adalah lembaga negara yang benar-benar independen dalam artian bahwa BPK bebas dari pemeriksaan ataupun *assessment* pihak lain dalam penentuan semua aspek operasional BPK, baik dalam bentuk perencanaan program, anggaran, maupun standar audit yang akan dipakai.

Kelemahan lain dari sisi tindak lanjut hasil temuan BPK, walaupun amanat undang-undang, BPK wajib melaporkan temuannya kepada DPR, DPD, dan DPRD dan temuan BPK harus ditindaklanjuti oleh eksekutif. Namun selama ini hasil temuan BPK hanya menjadi sekedar tumpukan laporan, legislatif baru akan menindaklanjuti temuan jika ada muatan politis yang lebih besar ketimbang menelaahnya sesuai dengan prinsip *value for money* atau akuntabilitas.

Terlepas dari kelemahan yang ada, pemerintah melalui BPK yang bertindak sebagai *public auditor* telah berupaya memanfaatkan *public audit* sebagai saluran akuntabilitas yang menjadi syarat terlaksananya *good governance*. Hal ini dikarenakan BPK mempunyai sistem audit, sistem pelaporan keuangan, dan sistem pengukuran kinerja dengan sitem legitimasi yang jelas.

1. **SIMPULAN**

Sektor publik menghadapi peningkatan tantangan yang luar biasa guna memadukan kebutuhan pelayanan publik, alokasi anggaran dan sumber daya publik agar sesuai dengan prinsip *value for money*, serta pengelolaan negara yang baik. Guna menjalankan fungsi tersebut perlu adanya *public audit* yang bertujuan untuk pemeriksaan terhadap kewajaran dalam penyajian hal-hal yang tercantum dalam neraca, laporan realisasi anggaran, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan serta kinerja institusi sektor publik.

*Public audit* bukanlah merupakan akhir dari proses manajemen keuangan publik, tetapi merupakan bagian yang harus ada dari sistem hukum yang bertujuan untuk mengungkapkan penyimpangan dari standar yang berterima umum dan pelanggaran terhadap prinsip legalitas, efisiensi, efektifitas, dan ekonomis Dengan terjaminnya kualitas *public audit* di Indonesia dengan BPK sebagai institusi yang menjalankan akuntabilitas pemerintah tersebut, diharapkan legitimasi pemerintahan tersebut dapat didukung publik sehingga *good governance* dapat tercapai.

**DAFTAR RUJUKAN**

Boynton, W.C., Johnson, R.N., & Kell, W.G. 2001. *Modern Auditing. Seventh Edition. John Wiley & Sons Inc.*

Guthrie, J. & English, L. 1997. *Guarding the Independence of the Victorian Auditor-General and the Public Interest*, *Australian Accounting Review.* Jurnal. Vol. 7, No. 1, pp. 12-15.

Harun. 2007. *Catatan terhadap Kelembagaan, Independensi dan Standar Auditor Sektor Publik Pasca Implementasi SAP 2005*.

Jones, Rowand & Pendlebury Maurice. 1996. *Public Sektor Accounting*. Pitman Publishing. Fourth Edition.

Kurniawan, Teguh. 2006. *Hambatan dan Tantangan dalam Mewujudkan Good Governance melalui Penerapan E-Government di Indonesia.*

Malan, R.M., Fountain Jr, J.I.R., D.S. Arrowsmith, & Lockridge, H.R.L., 1984. Performance Auditing in Local Government. Illinois: Government Finance Officers Association. Chicago.

Mardiasmo. 2005. *Akuntansi Sektor Publik*. Andi. Yogjakarta.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005. *Standar Akuntansi Pemerintahan.*

Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005. *Pengelolaan Keuangan Daerah.*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006. *Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.*

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 59 Tahun 2007*. Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.*

Solihin, Dadang. 2006. *Mewujudkan Keuangan Negara yang Transparan, Partisipatif, dan Akuntabel.* Jakarta.

Schiavo-Campo, S., & Tomasi, D. 1999. Managing Government Expenditure. Asia Development Bank. Manila.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008. *Keterbukaan Informasi Publik.*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006. *Badan Pemeriksa Keuangan.*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004. *Perbendaharaan Negara.*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004. *Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003. *Keuangan Negara.*

Verawaty & Halim, Abdul. 2009. *The Availability of IFR (Internet Financial Reporting) through E-Government as Public Transparency, Participation, and Accountability Means In Indonesia*. *Master Thesis of UGM.*

Verawaty. 2010. *Ketersediaan IFR (Internet Financial Reporting) melalui e-government sebagai Sarana Transparansi, Partisipasi, dan Akuntabilitas Publik di Sumatera Selatan.*