# KONSEPSI PENGAWASAN OPERASIONAL DEWAN JAMINAN SOSIAL NASIONAL (DJSN) TERHADAP KEGIATAN OPERASIONAL BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL (BPJS)

## *(CONCEPTION OF OPERATING AUDIT OF NATIONAL SOCIAL SECURITY COUNCIL TOWARD THE OPERATIONAL ACTIVITIES OF SOCIAL SECURITY ADMINISTRATIVE BODY)*

Bambang Purwoko*

(Naskah diterima 21/05/2012, disetujui 23/07/2012)

**Abstrak**

Pengawasan terhadap kegiatan operasional BPJS adalah audit operasional yang ditujukan untuk minimalisasi penyimpangan khususnya dalam penggunaan dana. Pengawasan sebagaimana mengacu pada studi ini adalah untuk memberikan konseling, pengarahan dan pedoman bagi operasional BPJS agar mematuhi ketentuan yang berlaku. Sasaran audit finansial adalah pengawasan yang berbasis audit atas aliran kas sedangkan audit operasional difokuskan pada pemeriksaan sistem dan prosedur operasional BPJS. Metodologi dalam penelitian ini adalah metode deskriptif tentang perlunya pengawasan operasional sesuai spesifikasi kegiatan tugas pokok BPJS sebagaimana mengacu pada asas, prinsip dan tujuan penyelenggaraan SJSN berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004. Kesimpulan studi adalah hasil audit operasional oleh DJSN akan memberikan informasi yang berharga kepada BPK tentang capaian-capaian kepesertaan, koleksi iuran dan mekanisme penyelesaian klaim sesuai prosedur yang berlaku dan juga untuk melengkapi hasil akhir audit finansial yang dilakukan Kantor Akuntan Publik (KAP).

Kata-kunci: Jaminan sosial, audit finansial /operasional, badan-badan hukum dan tata pamong.

***Abstract***

*Supervision over the operational activities of BPJS is operating audit intended to minimize the improper use of funds. Supervision as referred to this study is to provide counseling, directive and guidance to the operations of BPJS in order to comply with existing regulations. Target of financial audit is to examine cash flows whilst the operational audit is to examine standard operating procedure of social security administrative body BPJS. The methodology in this research applies to descriptive method with regard to the need for operational audit in accordance with the specified tasks of BPJS as referred to the foundation, the principles and the objectives of the National Social Security System SJSN based on Law No 40 of 2004. Conclusion of this studyis that the outcome of operational audit by the DJSN will provide valuable information to the State Board of Auditors (BPK) regarding the achievements in coverage of members, additional contributions and claims payment based on true*

* Guru Besar Program Studi Doktor Ekonomika Universitas Pancasila dan Anggota Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) yang mewakili Ahli Jaminan Sosial.

*procedures and to provide some useful inputs for the completion of financial audits as prepared by Public Auditors as well.*

*Key-words: Social security, financial audit/operational, legal entities and good governance.*

## A. Pendahuluan

Pengawasan menjadi isu sentra khususnya bagi setiap badan hukum yang melakukan kegiatan pengumpulan dana masyarakat seperti asuransi, dana pensiun dan jaminan sosial yang dapat ditengarai adanya penyimpangan dalam penggunaan dana yang pada akhirnya akan merugikan para pemangku kepentingan. Pengawasan akan menjadi efektif apabila ditindak-lanjuti dengan pelaksanaan pengendalian internal sebagai salah satu sub-sistem dalam pengawasan suatu organisasi. Pengawasan lebih ditujukan untuk memberikan konseling, pengarahan dan pembinaan terhadap pelaksana kegiatan dan bukan untuk melakukan investigasi atau mencari kesalahan semata. Pengawasan berhasil apabila pelaksana kegiatan mematuhi kaidah-kaidah yang berlaku sehingga berbagai kemungkinan penyimpangan dapat dicegah atau direduksi. Untuk tindak-lanjut dalam implementasi pengawasan diperlukan Satuan Pengawasan Internal (SPI) yang berfungsi melakukan kegiatan pemeriksaan antara kegiatan yang direncanakan dan realisasi.

Pengawasan dapat dibedakan atas pengawasan finansial (financial-auditor) dan pengawasan non-finansial atau pengawasan operasional (non-financial or operational auditor). Pengawasan finansial untuk mengevaluasi kinerja Badan Hukum Publik termasuk BUMN dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) atas rekomendasi BPK. Pengawasan finansial untuk mengevaluasi kinerja Kementerian dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai pengawas internal Pemerintah. Sasaran pengawasan finansial difokuskan pada *"financial measures of success"* seperti aliran-kas untuk penyusunan laporan keuangan secara lengkap, sedangkan pengawasan non-finansial melakukan pemeriksaan pada sistem, proses dan prosedur operasi baku untuk meminimalisasi penyimpangan

Pengawasan merupakan tindak-lanjut dari "Penerapan Tata-Pamong" yang mencakup prinsip-prinsip (i) Transparansi, (ii) Akuntabilitas, (iii) Pertanggung-jawaban, (iv) Kemandirian dan (v) Kejujuran. Dalam hal ini, jelas bahwa setiap badan hukum apakah privat atau badan hukum publik menjadi obyek pengawasan oleh lembaga-

lembaga negara yang berwenang seperti BPK, OJK dan DJSN. Demikian halnya dengan Badan-badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) sebagai Badan Hukum Publik wajib diaudit, karena BPJS sebagai operator Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) bagi seluruh tenaga kerja dan seluruh warga negara. Sebagai operator SJSN menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004, BPJS melakukan tugas-tugas (i) perluasan kepesertaan perusahaan/tenaga kerja, (ii) pendataan penduduk miskin yang akan menjadi Penerima Bantuan Iuran (PBI), (iii) koleksi iuran, (iv) kontrak kerjasama dengan fasilitas-fasilitas kesehatan, (v) penyelesaian klaim/pembayaran manfaat tepat waktu dan (vi) penerbitan kartu peserta serta (vii) pengelolaan dana jaminan sosial. Karena fungsi dan tugas-tugasnya begitu menentukan, terutama dalam pengumpulan dana publik untuk penyelenggaraan SJSN, maka BPJS menjadi obyek pengawasan. Berikut disampaikan latar belakang pembentukan DJSN dan BPJS beserta fungsi dan tugas-tugas masing masing.

1. Latar Belakang

   Sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 UU SJSN, untuk penyelenggaraan SJSN dibentuk DJSN yang bertanggung-jawab kepada Presiden. DJSN memiliki 15 Anggota yang terdiri dari unsur-unsur Pemerintah, Tokoh-Ahli, Pemberi-kerja dan Serikat-pekerja yang diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden RI Nomor 110/M/2008. DJSN dalam melaksanakan fungsi dan tugas-tugasnya dibantu oleh Sekretariat DJSN yang dibentuk dengan Peraturan Presiden No 44/2008.

2. Fungsi dan Tugas Pokok

   Fungsi DJSN sesuai Pasal 7 (2) UU SJSN adalah merumuskan kebijakan umum tentang jaminan sosial dan melakukan sinkronisasi dalam penyelenggaraan SJSN. Adapun tugas-tugas yang diemban sesuai Pasal 7 (3) mencakup 3 hal kegiatan, yaitu (i) melakukan kajian-penelitian tentang jaminan sosial, (ii) mengusulkan kebijakan investasi dana jaminan sosial dan (iii) mengusulkan anggaran jaminan kesehatan bagi penerima bantuan iuran khususnya penduduk miskin dan warga tak mampu.

3. Kewenangan-kewenangan dalam penyelenggaraan SJSN

   a. Berdasarkan Pasal 7 (4) UU SJSN, DJSN berwenang melakukan MONITORING dan EVALUASI (MONEV) penyelenggaraan program jaminan sosial yang dilaksanakan oleh BPJS-BPJS agar hasil hasil monev tersebut dapat

digunakan sebagai salah satu masukan dalam perumusan kebijakan untuk disampaikan kepada Presiden.

b Berdasarkan Pasal 39 (3) UU BPJS yang mencakup BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenaga-kerjaan, DJSN berwenang melakukan PENGAWASAN terhadap kegiatan operasional BPJS yang dilakukan bersama dengan Lembaga Pengawas Independen lainnya seperti BPK dan atau OJK.

4. Lingkup Bahasan, Metodologi dan Organisasi Penulisan

Lingkup bahasan adalah pengawasan-non-finansial atau pengawasan operasional *(non-financial audit or operating audit)*. Perbedaannya dengan pengawasan finansial (financial-audit) adalah bahwa sasaran pengawasan finansial difokuskan pada cash-flows audit sedangkan operating audit dipusatkan pada pemeriksaan sistem dan prosedur. Metodologi dalam penelitian ini adalah metode deskriptif tentang aplikasi pengawasan operasional sesuai spesifikasi kegiatan tugas pokok BPJS yang mengacu pada asas, prinsip dan tujuan penyelenggaraan SJSN berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004. Adapun organisasi penulisan meliputi 5 sesi yang dimulai dengan pendahuluan tentang pembentukan DJSN-BPJS. Sesi kedua ini menjelaskan tinjauan pustaka tentang pengawasan, sedang sesi ketiga terkait dengan implementasi SJSN dan sesi keempat menjelaskan sasaran pengawasan. Dalam sesi kelima dibahas tentang alat-alat pengawasan dan dalam sesi akhir disampaikan kesimpulan.

## B. Tinjauan Pustaka tentang Pengawasan

Setelah memahami latar belakang, fungsi-tugas pokok dan kewenangan DJSN yang antara lain melaksanakan monitoring-evaluasi (MONEV) serta pengawasan terhadap kegiatan operasional BPJS, di bawah ini akan dikutip beberapa pengertian tentang internal-external audits dari sumber-sumber terpercaya seperti Woods (1990) dari the Institute of Internal Auditors (1990); kemudian esensi pengawasan dari Committee of Sponsoring Organization of the Treadway (COSO), yaitu Komisi Nasional di AS yang dibentuk pada tahun 1985 untuk membangun pengawasan yang terintegrasi antara financial dan operating audits menyusul pemahaman Pengawasan Internal dari Mercher University's Audit Charter (2006) dan konsep pengawasan operasional (operating audit) dari Medical College of Ontario in Canada (2010) yang dapat digunakan DJSN dalam melakukan pengawasan operasional terhadap

BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan.

1. Pengertian

Pengertian pengawasan (supervision) sebagaimana dikemukakan Woods (1990) dan konsep COSO (1985), Audit Service Charter dan Medical College of Ontario (2006) bervariasi, akan tetapi pengawasan yang dimaksud pada prinsipnya diperlukan berbagai persiapan/ pentahapan audit dari mulai rekonsiliasi data, pemeriksaan dokumen rinci yang terkait, telaahan dokumen kebijakan, pemeriksaan sistem-prosedur dan komunikasi dengan pejabat kunci serta persiapan lingkungan audit yang baik.

Pengawasan sebagai suatu proses pemeriksaan yang terkait dengan kedudukan struktur organisasi, alur pekerjaan & batasan kewenangan, interaksi eksekutif dan sistem informasi manajemen dilakukan untuk mencapai tujuan akhir suatu organisasi. Audit Service Charter dari Mercer University lebih menekankan pada sasaran pengawasan efektif, yang sangat tergantung dari tersedianya laporan finansial yang terpercaya, kegiatan operasional sesuai prosedur yang berlaku dan adanya tingkat kepatuhan pelaksana kegiatan terhadap regulasi dan statuta.

a. Dalam melakukan pengawasan, khususnya audit operasional, diperlukan proses, sistem dan prosedur operasi baku yang dilakukan oleh Badan Hukum tertentu seperti BPK dan OJK termasuk DJSN sebagai Pengawas BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenaga-kerjaan. Tujuan utama pengawasan adalah untuk konseling, pengarahan dan pembinaan tentang capaian-capaian kinerja agar sesuai visi, misi dan rencana-kerja. Prinsip pengawasan mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan sedangkan hasil akhir pengawasan berupa catatan-catatan tentang temuan temuan yang harus ditindak-lanjuti dengan perbaikan karena ditengarahi terjadi potensi pelanggaran UU, PP dan Statuta.

b. Pengendalian *(control)* adalah tindak-lanjut dari kegiatan pengawasan dalam bentuk verifikasi pemeriksaan dan uji ulang atas capaian kinerja tentang pertambahan perluasan kepesertaan universal oleh BPJS Kesehatan. Jika tambahan perluasan kepesertaan tidak sesuai rencana kerja atau bahkan tak tercapai, maka berarti terjadi temuan yang dapat dilakukan melalui verifikasi antara sasaran pertambahan kepesertaan dan realisasi kepesertaan. Penelusuran lebih lanjut tentang pertambahan kepesertaan yang tidak sesuai rencana kerja dapat

memperlihatkan antara lain: (i) rendahnya tingkat kepatuhan peserta terhadap UU SJSN, (ii) masalah penindakan hukum, (iii) kurangnya kordinasi kebijakan, (iv) kurangnya sosialisasi program SJSN kepada stake-holders dan (v) masalah kompetensi SDM. Karena pengendalian adalah pengawasan yang berbasis perencanaan, maka pengawas berpegang pada rencana kerja dan ketentuan peraturan perundangan dalam mengenali berbagai kemungkinan penyimpangan yang terjadi, baik yang mengarah pada temuan yang bersifat materil atau tidak. Jika temuan yang terjadi bersifat material, diperlukan tindak-lanjut sampai pada proses sanksi administrasi hingga sanksi hukum. Jika temuan yang terjadi tidak bersifat materil, diberikan nota rekomendasi untuk perbaikan kinerja lebih lanjut.

2. Proses Pengawasan

Proses pengawasan melakukan pengukuran kinerja dan perbandingan kinerja terhadap standar yang telah ditetapkan sebelumnya, misalnya pengukuran kecepatan penyelesaian klaim jaminan terhadap standar satuan waktu yang ditetapkan lebih dulu dalam rencana kerja BPJS. Standarisasi diperlukan sebagai satuan ukuran yang digunakan DJSN untuk mengevaluasi apakah kinerja BPJS memadai atau tidak.

Pengawasan dilakukan secara acak mulai dari obyek pemeriksaan suatu kasus yang paling ekstrim hingga obyek pemeriksaan kasus yang paling ringan. Sebagai contoh, pengawasan terhadap kantor pusat dilakukan secara penuh sedangkan pengawasan terhadap kantor-kantor cabang BPJS dilakukan secara acak mulai dari kantor cabang utama hingga kantor cabang pembantu yang dipilih secara proporsional. Alasan pengawasan secara acak adalah efektivitas waktu dan skedul kerja pengawas itu sendiri yang sangat padat dan waktu untuk menyusun rekapitulasi atas hasil pemeriksaan BPJS.

3. Jenis-jenis Pengawasan

Pengawasan mencakup tindakan preventif untuk minimalisasi potensi penyimpangan, kegiatan identifikasi terhadap berbagai permasalahan dan pada akhirnya analisis terhadap sebab-sebab terjadinya penyimpangan.

a. Pengawasan awal

pengawasan awal adalah kegiatan konseling, pengarahan dan pembinaan yang dilakukan oleh Pimpinan Unit Kerja ataupun Pengawas kepada Pelaksana kegiatan sebelum melaksanakan

kegiatan operasional. Tujuan pra-pengawasan adalah untuk mengingatkan pelaksana kegiatan agar selalu mematuhi ketentuan-ketentuan yang berlaku dengan berpedoman pada rencana kerja sehingga kemungkinan penyimpangan dapat dicegah.

b. Pengawasan sedang berlangsung

Pengawasan ini adalah kegiatan pengawasan yang dilakukan pengawas secara acak terhadap pelaksanaan pekerjaan untuk kemudian dibandingkan dengan standar-standar yang berlaku atau statuta dan atau ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Hasil dari analisis komparatif dilakukan untuk mengetahui apakah terjadi peningkatan kinerja atau sebaliknya terjadi penurunan kinerja.

c. Pengawasan historikal

Pengawasan ini memberikan perhatian pada capaian-capaian kinerja masa lalu sebagai illustrasi untuk memberikan koreksi atau gambaran tentang keberhasilan kinerja di masa lalu sebagai rujukan dalam meningkatkan kinerja di masa datang. Sebagai contoh, sukses dalam reduksi kemiskinan tidak semata akibat dari pemberian jaminan kesehatan secara gratis oleh Pemerintah kepada penduduk miskin akan tetapi dapat disebabkan oleh keberhasilan dalam pemberdayaan penduduk miskin secara ekonomi.

4. Fungsi-Fungsi Pengawasan

a. Pengawasan berfungsi memberi masukan untuk perbaikan kinerja lebih lanjut bagi BPJS dan bagi DJSN selaku pengawas dalam meningkatkan intensitas pemantauan terhadap kegiatan operasional BPJS.

b. Pengawasan berfungsi memberikan pembagian kewenangan secara berjenjang sesuai bidang pertanggung-jawaban yang sifatnya melekat pada jenjang jabatan yang berbeda.

c. Pengawasan berfungsi untuk melakukan pencegahan, pengarahan atas kegiatan operasional dan pemberian sanksi terhadap setiap penyimpangan prosedur atau pelanggaran statuta.

d. Pengawasan berfungsi untuk penyelamatan aset BPJS dan juga untuk pemberdayaan dana jaminan sosial bagi kepentingan peserta.

5. Hambatan, Kegagalan dan Gangguan Pengawasan beserta solusinya
   a. Adanya resistensi dari pelaksana kegiatan terhadap pemeriksaan dengan cara memberikan berbagai kemudahan tertentu yang biasanya tidak disadari oleh pengawas seperti mengajak golf dan sebagainya. Karena itu, pengawas tidak diperkenankan untuk bekerja secara sendirian atau tinggal di hotel sendirian guna mencegah kunjungan yang tak dikehendaki.
   b. Karena acuan regulasi yang begitu ketat dan karena kekhawatiran para pelaksana kegiatan akan keberhasilan suatu capaian rencana kerja, maka sering kali terjadi pemalsuan dokumen. Untuk itu diperlukan *on the spot inspection* atau wawancara dengan peserta dan atau dengan karyawan tertentu tanpa diketahui oleh pelaksana kegiatan.
   c. Karena ketakutan yang berlebihan dari para pelaksana kegiatan, maka sering dilakukan penghilangan dokumen atau barang bukti lain agar proses pemeriksanaan terhenti untuk sementara waktu.

Hasil akhir dari pengawasan adalah temuan-temuan yang meliputi (i) penyimpangan prosedur operasi standar (POS), (ii) pelanggaran statuta/ regulasi dan (iii) penyalah-gunaan wewenang. Penyimpangan POS pada dasarnya masih dapat diperbaiki, sedangkan pelanggaran statuta/ regulasi dapat berupa sanksi, dan penyalah-gunaan wewenang dapat mengarah pada masalah pidana. Untuk mendapatkan hasil akhir dari pengawasan diperlukan alat-alat pengawasan untuk melakukan *financial* dan *operating audits*. Di bawah ini akan diuraikan alat-alat pengawasan yang dapat digunakan DJSN untuk melakukan *non-financial audit* terhadap kegiatan operasional BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenaga-kerjaan.

## C. Implementasi SJSN dan Kegiatan Operasionalisasi BPJS

Sebelum merumuskan alat-alat pengawasan yang akan digunakan DJSN dalam pembinaan kegiatan operasional BPJS, maka terlebih dulu akan dibahas pemahaman SJSN sebagai suatu program jaminan sosial yang memiliki 3 asas, 9 prinsip dan 5 program yang perlu dijadikan pedoman pengawasan manakala terjadi penyimpangan dalam implementasi dan operasionalisasi oleh BPJS. Pemahaman tentang SJSN berdasarkan Pasal 1 (2) UU Nomor 40 Tahun 2004 adalah tata cara penyelenggaraan program jaminan sosial oleh BPJS sebagai badan hukum

publik yang dibentuk dengan UU Nomor 24 Tahun 2011 Pasal 7 (1).

Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 UU SJSN, SJSN diselenggarakan berdasarkan asas kemanusiaan, asas manfaat dan asas kedialan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Apabila penyelenggaraan SJSN tidak berbasis pada ketiga asas tersebut, maka terjadi pelanggaran terhadap UU SJSN. Kelalaian dalam meliput dan atau melayani jaminan kesehatan bagi penduduk miskin, termasuk warga tak mampu, pada dasarnya merupakan pelanggaran terhadap asas kemanusiaan. Kemudian, asas manfaat jaminan sosial yang didesain harus memberikan manfaat yang berarti bagi peserta, paling tidak memberikan jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar bagi peserta termasuk layanan kesehatan secara komprehensif, sedangkan asas keadilan dalam penyelenggaraan SJSN berlaku untuk seluruh lapisan masyarakat baik kaya, menengah atau miskin agar tercipta prinsip kegotong-royongan.

Prinsip-prinsip SJSN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 adalah sebagai berikut:

1. Kegotong-royongan
2. Nirlaba
3. Keterbukaan
4. Kehati-hatian
5. Akuntabilitas
6. Portabilitas
7. Kepesertaan yang bersifat wajib
8. Dana amanat dan
9. Hasil pengelolaan dana jaminan sosial untuk peserta

Potensi-potensi pelanggaran terhadap sembilan (9) prinsip SJSN mencakup (i) penyimpangan dalam implementasi program; (ii) penyalah-gunaan prinsip nirlaba; (iii) keterbatasan akses informasi; (iv) ketidak-hati-hatian dalam investasi; (v) ketidak-akuratan dalam pengelolaan keuangan; (vi) terhentinya layanan kesehatan yang berkelanjutan; (vii) kepesertaan yang masih bersifat eksklusif; (viii) kelalaian dalam pengelolaan dana amanah dan (ix) ketidak-sesuaian dalam pengembalian hasil investasi kepada peserta. Direksi BPJS kesehatan maupun Direksi BPJS Ketenagakerjaan diamanatkan untuk melaksanakan sembilan prinsip SJSN. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip SJSN dapat dikenakan sanksi hukum. Karena itu, dalam penyelenggaraan SJSN

oleh BPJS-BPJS diperlukan DJSN sebagai pengawas berdasarkan Pasal 39 (3) UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS. Sudah barang tentu, peranan DJSN dalam pengawasan adalah non-financial auditor atau operating auditor sebagai mitra kerja BPK atau OJK yang berperan sebagai financial auditor. Kedua auditor yang berbeda tersebut pada prinsipnya akan memberikan temuan audit yang saling melengkapi.

Alat-alat pengawasan yang digunakan baik dalam financial audit maupun operating audit hanya berbeda dalam penekanan audit (lihat Tabel 1). Penekanan financial audit tertuju pada rasio rasio finansial sedangkan operating audit dipusatkan pada pemeriksaan standar operasi baku, proses dan supervisi suatu kegiatan operasional. Pengawasan finansial berlaku juga pada BPJS untuk melengkapi ukuran kinerja finansial. Berikut disampaikan perbedaan dalam penggunaan alat-alat pengawasan antara financial audit dan operating audit dalam penyelenggaraan SJSN.

Tabel 1 Alat-alat Pengawasan yang digunakan dalam Penyelenggaraan SJSN

| No | Financial Audit dilakukan oleh BPK atau OJK | Operating Audit dilakukan oleh DJSN |
|---|---|---|
| 1 | Rasio profitabilitas | Pertambahan perluasan kepesertaan |
| 2 | Rasio solvabilitas | Mekanisme koleksi iuran |
| 3 | Rasio kecukupan dana | Desain manfaat / paket manfaat |
| 4 | Rasio produktivitas kerja | Prosedur penyelesaian klaim jaminan |
| 5 | Pembiayaan berbasis kegiatan | Ketentuan investasi dana jaminan sosial |

Tabel 1 memaparkan perbedaan penggunaan alat-alat pengawasan antara financial audit dan operating audit. Audit finansial difokuskan pada analisis laporan keuangan sehingga alat-alat pengawasan yang digunakan mencakup rasio profitabilitas, yaitu rasio kemampu-labaan yang mencakup Return on Investment (ROI) dan Return on Equity (ROE) dengan ekspektasi bahwa capaian ROI ditetapkan paling tidak 10% sedang ROE paling tidak 30%. Capaian ROI ditetapkan paling tidak 10% dalam artian lebih besar dari suku bunga deposito sebesar 5,5%. Kemudian Rasio Solvabilitas, yaitu rasio antara total aset dan liabiliti atau rasio antara investasi dan akumulasi dana jangka panjang plus

cadangan teknis untuk mengukur sampai seberapa besar kemampuan BPJS dalam memenuhi kewajiban jangka panjang yang harus dicapai di atas 100%. Rasio kecukupan dana dalam hal ini mengacu pada *risk based capital ratio (RBC)* atau rasio modal berbasis risiko, yaitu aset yang diperkenankan (investasi) terhadap cadangan teknis dengan ketentuan lebih besar dari 100%. Rasio produktivitas kerja, yaitu rasio antara penyelesaian klaim dan jumlah klaim yang dilaporkan dan faktor-faktor lain yang tak dapat dijelaskan dalam perumusan ini dengan tingkat capaian di atas 100%. Pembiayaan berbasis kegiatan adalah refleksi bahwa setiap kegiatan BPJS memiliki konsekuensi finansial yang harus menghasilkan nilai tambah.

Kemudian alat-alat pengawasan untuk operating audit ditujukan untuk identifikasi masalah yang terkait dengan kegiatan operasional BPJS sebagaimana dipaparkan dalam Tabel 1 meliputi pertambahan kepesertaan antara lain pertambahan perusahaan/badan hukum, pertambahan tenaga-kerja dan pertambahan partisipasi masyarakat atau perorangan. Ukuran kinerja BPJS adalah bahwa dalam perluasan kepesertaan tidak lagi ditemukan adanya perusahaan yang mendaftarkan hanya sebagian tenaga kerjanya ataupun sebagian gaji/upah. Mekanisme koleksi iuran dilakukan melalui perbankan yang ditunjuk BPJS dimana peserta perusahaan membayar iuran SJSN untuk tenaga-kerja secara tepat waktu untuk keperluan pengelolaan dana jaminan sosial. Ukuran sukses dalam penyimpanan iuran adalah tidak ditemukan adanya tunggakan iuran kecuali perusahaan peserta SJSN dinyatakan pailit oleh ketentuan perundangan yang berlaku. Desain manfaat SJSN bersifat komprehensif dan paling tidak memenuhi kebutuhan dasar sebagai pengganti penghasilan yang hilang karena mencapai usia pensiun atau terkena pemutusan hubungan kerja (PHK). Prosedur penyelesaian klaim dengan pemenuhan kelengkapan dokumen sebagai persyaratan untuk mendapatkan klaim SJSN diharapkan tidak lebih dari 1 (satu) hari dan bahkan kalau bisa dalam hitungan jam. Untuk pengelolaan investasi dana jaminan sosial biasanya berlaku kebijakan yang konservatif yang mengacu pada faktor-faktor likiditas dan solvabilitas.

## D. Sasaran Pengawasan Non-Finansial

Sebagaimana dipaparkan dalam Tabel 1, perbedaan antara financial audit dan operating audit sangat jelas, yaitu DJSN berperan sebagai operating auditor. Untuk memperlancar tugas-tugas DJSN baik dalam

melakukan MONEV sesuai Pasal 7 (4) UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN maupun melaksanakan pengawasan terhadap kegiatan operasional BPJS sesuai Pasal 39 (3) UU Nomor 24 Tahun 2011 jelas diperlukan bantuan tenaga spesialis seperti akuntan, dokter dan pharmasi. Selain itu, juga dapat dilakukan pelatihan bagi Staf Sekretariat DJSN yang ada sekarang untuk operating audit.

Dalam kegiatan operasional BPJS, seperti halnya dalam penyelenggaraan program-program Askes dan Jamsostek, tidak tertutup kemungkinan ditemukan adanya penyimpangan. Potensi penyimpangan dalam operasionalisasi program jaminan sosial tak dapat dihindarkan dan dapat diperkecil melalui pembinaan rutin oleh kepala unit kerja dan pengawasan yang melekat pada setiap kepala unit kerja. Potensi-potensi penyimpangan dan atau penyalah-gunaan wewenang secara empirik dalam penyelenggaraan program-program jaminan sosial baik yang terjadi secara external maupun internal adalah sebagai berikut:

1. Penyimpangan dalam perluasan atau pertambahan sebagai berikut:
    a. Pertambahan kepesertaan badan-hukum termasuk badan-badan usaha menengah seperti toko, restoran, outlet, usaha praktek dokter bersama, jasa hukum, jasa pengiriman tenaga kerja, jasa pendidikan dan bengkel masih belum mencapai sasaran sebagaimana mestinya khususnya dalam penyelenggaraan program Jamsostek yang bersifat wajib sesuai UU No 3/1992, karena belum efektifnya penindakan hukum.
    b. Pertambahan kepesertaan tenaga-kerja yang bekerja pada badan-badan hukum termasuk badan usaha menengah ke atas masih belum mencapai sasaran sebagaimana mestinya, karena masih adanya perusahaan baru atau perusahaan yang terdaftar hanya mendaftarkan sebagian pekerjanya termasuk melaporkan sebagian penghasilan tenaga kerja.
2. Mekanisme penghimpunan iuran dilakukan melalui transfer pembayaran iuran oleh perusahaan ke bank yang telah ditunjuk. Bagi perusahaan-perusahaan peserta yang melakukan pembayaran iuran secara teratur atau secara berkala tertentu tidak akan terjadi penyimpangan. Sebaliknya perusahaan-perusahaan peserta yang tidak tertib administrasi kepesertaannya termasuk menunggak iuran dapat terjadi penyalah-gunaan wewenang yang dilakukan oleh petugas-petugas lapangan *(account officers)* di kantor-kantor cabang khususnya pada perusahaan-perusahaan yang menjadi binaan

petugas yang bersangkutan.

3. Desain manfaat atau paket manfaat khususnya dalam layanan kesehatan masih belum bersifat komprehensif, dalam artian membatasi atau tidak menanggung penyakit-penyakit yang berisiko tinggi termasuk pembatasan obat-obat tertentu sehingga terjadi *out of pocket* (*OOP*), yaitu pengeluaran ekstra oleh peserta baik dalam rawat jalan maupun rawat inap. Masalah *OOP* terkait dengan rendahnya biaya kapitasi dan fee for service untuk rujukan layanan kesehatan spesialis. Dalam tagihan biaya rawat inap atau rujukan khusus untuk perawatan medis sering terjadi moral hazard yang dilakukan oleh rumah sakit, sehingga diperlukan verifikasi pengeluaran medis oleh para dokter sebagai pegawai BPJS guna meminimalisasi moral hazard.
4. Dalam prosedur penyelesaian klaim/pembayaran jaminan diperlukan dokumen-dokumen asli seperti kartu peserta, surat keterangan pemutusan hubungan kerja dan surat keterangan dokter tentang kecelakaan kerja dan tentang kematian sebagai salah satu persyaratan untuk mendapatkan klaim jaminan kecelakaan kerja atau jaminan kematian. Dalam praktek sering terjadi pemalsuan dokumen-dokumen di atas yang pada umumnya dilakukan oleh perusahaan atau kelompok tertentu. Kemungkinan terjadi pelanggaran prosedur yang dilakukan oleh BPJS dalam artian tidak menyelesaikan klaim dengan tepat waktu atau klaim telah selesai diproses tapi sengaja tidak diberitahukan kepada peserta yang mengalami musibah.
5. Penyimpangan/penyalah-gunaan wewenang sebagaimana dikemukakan dalam angka-angka 1-4 merupakan penyimpangan operasional sehingga perlu dilakukan operational audit untuk memperkecil penyimpangan. Di samping (kemungkinan) penyimpanan operasional, ada juga penyimpangan finansial atau investasi yang biasanya terjadi pada penempatan dana jaminan sosial pada sekuritas yang berisiko melebihi batas toleransi sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Pemerintah tentang Investasi Dana Jaminan Sosial (PP Nomor 22 Tahun 2004).

Dengan demikian, sasaran operating audit yang akan dilakukan DJSN difokuskan pada pemeriksaan proses kepesertaan, penghimpunan iuran dan mekanisme penyelesaian klaim, dan verifikasi untuk klaim obat dari faskes kepada BPJS. Untuk menopang operating audit yang akan dilakukan DJSN diperlukan perekrutan atau kontrak profesi

akuntan guna melaksanakan tugas financial audit dan kontrak profesi dokter dan ahli hukum serta aktuaris untuk melaksanakan operational audit. Para auditor bertindak tersebut sebagai pembantu Anggota DJSN yang difasilitasi Sekretariat DJSN dalam baik dalam melakukan operational audit maupun penyampaian hasil audit untuk disahkan oleh Anggota DJSN.

## E. Alat-alat Pengawasan yang digunakan

Alat-alat pengawasan sebagaimana dipaparkan dalam Tabel 1 masih perlu dikembangkan dalam pelaksanaan pengawasan yang efektif terhadap kegiatan operasional BPJS (lihat Tabel 2 dan 3). Pengawasan perlu ditindak-lanjuti dengan pengendalian, yaitu teknik penelusuran baik terhadap kegiatan operasional BPJS di masa lalu maupun operasional sedang berjalan dengan tujuan untuk mengenali sampai seberapa besar adanya penyimpangan operasional. Terjadinya penyimpangan operasional boleh jadi disebabkan oleh adanya kegagalan sistem atau perubahan perilaku dari pelaksana kegiatan. Secara umum, alat-alat pengawasan yang digunakan oleh DJSN melakukan kontrol meliputi (i) manajemen pengecualian, (ii) analisis ekonomi ketenaga-kerjaan, (iii) analisis kepesertaan dan (iv) rencana kerja BPJS. Adapun perangkat peraturan perundang-undangan yang digunakan DJSN untuk mengawasi kegiatan operasional BPJS sebagai "Operating Auditor" mencakup (i) UU No 40/2004 tentang SJSN, UU No 24/2011 tentang BPJS, (ii) Peraturan Pemerintah/Peraturan Presiden, (iii) Peraturan Menteri terkait, (iv) Pedoman Kerja BPJS dan (v) Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) BPJS. Dalam Tabel 2 dipaparkan sasaran-sasaran untuk audit operasional DJSN terhadap BPJS.

Tabel 2 Audit Operasional yang berbasis Sasaran oleh DJSN

| No | Sasaran Audit | Rincian Audit | Kinerja sesuai rencana |
|---|---|---|---|
| 1 | Ketenaga-kerjaan | Angkatan kerja, kesempatan kerja dan komposisi pekerja | Apakah sesuai dengan perencanaa jaminansosial |
| 2 | Kepesertaan SJSN | -Badan hukum<br>-Tenaga-kerja<br>-Orang perorangan | Tidak sesuai rencana<br>Sesuai rencana |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3 | Penerima bantuan iuran | -Rumah tangga miskin | Tepat sasaran atau tidak |
| | | -Warga tak mampu | Idem |
| 4 | Koleksi iuran | Lama koleksi | Makin cepat makin baik |
| 5 | Penyelesaian klaim | Lama penyelesaian | Idem |
| 6 | Kualitas manfaat | -Manfaat tunai | Makin bermanfaat |
| | | -Layanan kesehatan | Keluhan berkurang |

Tabel 2 memaparkan tentang sasaran audit yang meliputi analisis ketenagakerjaan, kepesertaan jaminan sosial, penerima bantuan iuran, penghimpunan iuran sebagai suatu proses, penyelesaian klaim serta kualitas manfaat. Dalam analisis ketenaga-kerjaan terdapat perencanaan jaminan sosial *(social security planning)* sebagai pilar kedua dari perencanaan ketenaga-kerjaan dan investasi sebagai pilar utama.

*Social security planning* pada dasarnya merupakan perluasan kepesertaan yang berbasis pada pertambahan angkatan kerja, dimana BPJS akan menyusun perencanaan perluasan kepesertaan sebagai indikator untuk menilai kinerja BPJS (Purwoko, 2011:104). Pertambahan angkatan kerja diharapkan berdampak terhadap pertambahan kepesertaan jaminan sosial. Jika tidak, maka dapat dilihat apakah rencana kerja BPJS dalam perluasan kesempatan kerja telah memperhatikan analisis ketenagakerjaan sebagai salah satu sasaran audit. Pertambahan angkatan kerja yang terkait dengan kesempatan kerja dapat dibedakan atas kesempatan kerja di sektor formal dan kesempatan kerja di sektor informal. Kesempatan kerja di sektor formal dengan sendirinya akan menambah kepesertaan jaminan sosial yang dapat dilihat dari seberapa besar potensi jumlah badan hukum, jumlah tenaga kerja dan perorangan yang belum diliput dalam kepesertaan jaminan sosial. Pertambahan kepesertaan berdampak terhadap pertambahan iuran dengan harapan terjadi proses koleksi iuran yang berkesinambungan. Proses koleksi iuran yang tepat waktu menjadi penting guna membiayai manfaat jaminan sosial yang jatuh tempo (pay as you go) dan juga untuk pengembangan pengelolaan dana jaminan sosial.

Sebaliknya angkatan kerja yang tak terserap di sektor formal menunjukkan bahwa daya serap kesempatan kerja di sektor formal masih sangat rendah. Dengan demikian pekerja sektor informal akan

mengalami tantangan tersendiri dalam memperoleh hak jaminan sosial, karena walaupun jaminan sosial adalah hak seluruh warga negara, namun masalah pekerjaan yang tidak stabil dapat menimbulkan gangguan dalam pembayaran iuran. Karena itu diperlukan bantuan iuran bagi penduduk miskin dan warga tak mampu sesuai Pasal 17 (4) dan (5) UN SJSN. Penyelesaian klaim dapat dilakukan dengan hitungan menit atau jam khusus untuk proses penarikan JHT yang jatuh tempo dan jaminan kematian bila dokumen yang diperlukan lengkap dan juga dapat diselesaikan dalam hitungan minggu khususnya untuk jaminan kecelakaan kerja. Indikator kualitas manfaat dapat dilihat dari komplain peserta, khususnya untuk manfaat layanan kesehatan.

Setelah mendalami tentang audit operasional yang berbasis sasaran seperti dipaparkan dalam Tabel 2, dalam Tabel 3 dijelaskan audit operasional yang berbasis pada program-program SJSN. Rincian audit dalam program JK mencakup layanan diagnosa dokter umum/spesialis, layanan rawat jalan dan inap, serta berapa besarnya biaya kapitasi serta frekuensi kunjungan pasien ke fasilitas-fasilitas kesehatan. Audit pada JKK diawali dengan mengenali ada tidaknya kelengkapan K3, karena kelengkapan K3 yang tidak sesuai ketentuan yang berlaku dapat menimbulkan potensi kecelakaan kerja. Telaah berikutnya dalam JKK terkait dengan kelengkapan dokumen seperti surat keterangan dokter/ polisi dalam hal terjadi peristiwa kecelakaan kerja baik di tempat kerja maupun menuju tempat kerja. Audit operasional terhadap program JHT lebih ditekankan pada kekuatan internal BPJS itu sendiri untuk melakukan proses amalgamasi, yaitu koneksitas dari perpindahan pekerja peserta SJSN dari satu perusahaan ke perusahaan lain. Selain itu, juga kinerja BPJS dapat dilihat dari rekonsiliasi data apakah dilakukan per minggu atau per bulan dan untuk JHT paling tidak dilakukan rekonsiliasi per minggu. Penerbitan pernyataan saldo/dana jaminan hari tua (PS/DJHT) yang selama ini diberikan kepada peserta setahun sekali dapat ditingkatkan paling tidak per semesteran agar peserta dapat mengetahui akun yang sebenarnya, khususnya dampak terhadap mutasi upah. Kemudian, dalam administrasi kepesertaan, khususnya untuk program JP, diperlukan kesiapan administrasi data keluarga peserta, surat keterangan pensiun dari perusahaan dan proses pembayaran pensiun melalui bank guna menghindari antrian panjang di BPJS. Audit operasional yang terakhir tertuju pada proses penyelesaian program JKm, yaitu kesiapan BPJS dalam hal kesiapan administrasi pendataan ahli waris dan surat kematian yang dinyatakan sah, khususnya dari rumah sakit atau pejabat setempat yang berwenang,

sebagai syarat untuk memastikan pembayaran manfaat tunai jaminan kematian kepada ahli waris yang benar dan sah.

Tabel 3 Audit Operasional yang berbasis Program oleh DJSN

| No | Program Audit | Rincian Audit | Hasil Pengawasan |
|---|---|---|---|
| 1 | Jaminan Kesehatan | -Diagnosa dokter u/s | -Layanan relatif baik |
| | | -Rawat jalan / inap | -Dominan rawat jalan |
| | | -Biaya kapitasi / FFS | -Standar / beragam |
| | | -Frekuensi kunjungan | -Sedang / kerap |
| 2 | Jaminan Kecelakaan | -Kelengkapan K3 | -Tidak lengkap |
| | Kerja | -Kenyamanan Kerja | -Tidak tersedia |
| | | -Surat Dokter/Polisi | -Tidak lengkap |
| | | -Penyelesaian klaim | -Terganggu |
| | | -Proses amalgamasi | -Belum on-line |
| 3 | Jaminan Hari Tua | -Rekonsiliasi iuran | -Mingguan / Bulanan |
| | | -Penerbitan PS/D-JHT | -Per semester / tahun |
| | | -Surat ket PHK < 55 | -Pemalsuan |
| | | -Pembayaran JHT | -Tepat waktu |
| 4 | Jaminan Pensiun | -Kesiapan administrasi data keluarga peserta | -Masih dalam proses |
| | | -Surat keterangan pensiun normal | -Ada |
| | | -Prosedur pembayaran pensiun melalui bank | -Diminati sebagian |
| | | -Pembayaran pensiun secara berkala | -Sebagian besar |
| | | -Validitas penerima | -Sebagian tak berlaku |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | manfaat pensiun | |
| 5 | Jaminan Kematian | -Kesiapan administrasi untuk ahli waris | -Masih dalam proses |
| | | -Surat kematian sah | -Ada |

**F. Penutup**

Hasil akhir dari pengawasan adalah perbaikan kinerja untuk capaian di masa datang dan informasi terkini tentang capaian kinerja dengan minimalisasi penyimpangan. Pokok-pokok pengawasan yang sesuai UU Nomor 40 Tahun 2004 dan UU Nomor 24 Tahun 2011 dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial nasional.

1. Pengawasan adalah tindakan sistematis yang dilakukan oleh unit kerja khusus seperti SPI dan atau Badan Hukum tertentu seperti DJSN sebagai Pengawas BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenaga-kerjaan. Tujuan utama pengawasan adalah untuk konseling, pembinaan dan pengarahan kepada BPJS tentang apakah capaian-capaian kinerja telah sesuai visi, misi dan rencana-kerja. Prinsip pengawasan mencegah kemungkinan terjadinya penyimpangan sedangkan hasil akhir pengawasan berupa catatan-catatan tentang temuan-temuan ringan dan berat yang terkait dengan pelanggaran UU, PP dan Perpres serta penyimpangan finansial.
2. Pengendalian adalah kegiatan pengawasan dalam bentuk pemeriksaan, verifikasi dan uji ulang atas capaian kinerja tentang pertambahan perluasan kepesertaan. Penelusuran lebih lanjut tentang capaian kepesertaan yang tidak sesuai rencana kerja dapat terjadi karena berbagai sebab. Karena pengendalian adalah pengawasan yang berbasis perencanaan, maka pengawas berpegang pada rencana kerja dan ketentuan peraturan perundangan dalam mengenali berbagai kemungkinan penyimpangan yang terjadi, yaitu apakah mengarah pada temuan yang bersifat materil atau tidak. Jika temuan yang terjadi bersifat material, diperlukan tindak-lanjut sampai pada proses sanksi administrasi hingga sanksi hukum. Jika temuan yang terjadi tidak bersifat materil, diberikan nota rekomendasi untuk perbaikan kinerja lebih lanjut.
3. Alat-alat pengawasan yang digunakan baik dalam financial audit maupun operating audit hanya berbeda dalam penekanan audit.

Penekanan finansial audit tertuju pada rasio-rasio finansial sedangkan operating audit dipusatkan pada pemeriksaan standar operasi baku, proses dan supervisi dari suatu kegiatan operasional. Pengawasan finansial pada BPJS dilakukan untuk melengkapi ukuran kinerja finansial.

4. Sasaran operating audit yang akan dilakukan DJSN difokuskan pada pemeriksaan proses kepesertaan, penghimpunan iuran dan mekanisme penyelesaian klaim serta verifikasi untuk klaim obat dari faskes kepada BPJS. Untuk menopang operating audit yang dilakukan DJSN diperlukan perekrutan atau bantuan tenaga akuntan dari BPK guna melaksanakan tugas financial audit, kemudian kontrak-kerja dengan profesi dokter, ahli hukum dan aktuaris untuk melaksanakan operational audit.
5. Alat-alat pengawasan untuk DJSN melakukan kontrol meliputi (i) manajemen pengecualian, (ii) analisis ekonomi ketenaga-kerjaan, (iii) analisis kepesertaan dan (iv) rencana kerja BPJS. Selain itu, diperlukan perangkat peraturan perundangan-undangan yang memadai untuk DJSN agar lebih leluasa dalam mengawasi kegiatan operasional BPJS sebagai *"Operating Auditor".*

**Daftar Pustaka**

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN).

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS).

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2008 tentang Kesekretariatan DJSN.

Keputusan Presiden Nomor 110/M/2008 tentang Keanggotaan DJSN.

(2001), "Committee of Sponsoring Organization of the Treadway (COSO) as formed in 1985 to sponsor the National Commission on Integrated Control in US.

(2006), "Procedure of Internal Control", Mercer University's Audit Service Charter, Atlanta, USA.

(2010), "Operating Audit", Medical College of Ontario in Canada.

Hansen, Don, R and Maryanne M. Mowen, (2000), "Cost Management: Accounting and Control", Thompson Learning Asia Singapore 1899969.

Purwoko, Bambang, (2011), "Sistem Proteksi Sosial dalam Dimensi Ekonomi", ISBN 978-979-1380-08-9, Penerbit Oxford Graventa Indonesia-Jakarta.

Woods, Gae-Lynn, (1990), "How to prepara for an external audit", the Institute for Internal Auditors By Gae-Lynn Woods, eHow Contributor-USA.