

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Pengertian Analisis**

Analisis memiliki berbagai macam pendefinisian. Contohnya dalam Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer karangan Peter Salim dan Yenni Salim (2002), menjabarkan pengertian analisis sebagai berikut :

"Analisis adalah proses pemecahan masalah yang dimulai dengan hipotesis (dugaan, dan sebagainya) sampai terbukti kebenarannya melalui beberapa kepastian (pengamatan, percobaan, dan sebagainya)."

Kamus Besar Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan Nasional (2012), menjelaskan bahwa analisis adalah :

"Penyelidikan terhadap suatu peristiwa untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya."

Kedua pengertian analisis di atas dapat dibuat menjadi satu kesimpulan bahwa pengertian analisis dalam skripsi ini adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa atau permasalahan melalui beberapa percobaan dan atau pengujian sehingga dapat diketahui kebenaran atas keadaan atau peristiwa yang diselidiki.

#### **2.2. Audit Kinerja Pada Sektor Publik**

Seiring dengan munculnya tuntutan dari masyarakat agar organisasi sektor publik mempertahankan kualitas, profesionalisme dan akuntabilitas publik serta value for money dalam menjalankan aktivitasnya serta untuk menjamin dilakukannya pertanggungjawaban publik oleh organisasi sektor publik, maka diperlukan audit terhadap organisasi sektor publik tersebut. Audit yang dilakukan tidak hanya terbatas pada audit keuangan dan kepatuhan, namun perlu diperluas dengan melakukan audit terhadap kinerja organisasi sektor publik tersebut.

### 2.2.1. Pengertian Audit Sektor Publik

Audit sektor publik tidak hanya memeriksa serta menilai kewajaran laporan keuangan sektor publik, tetapi juga menilai ketaatan aparatur pemerintahan terhadap undang - undang dan peraturan yang berlaku. Disamping itu, auditor sektor publik juga memeriksa dan menilai sifat - sifat hemat (ekonomis), efisien serta keefektifan dari semua pekerjaan, pelayanan atau program yang dilakukan pemerintah.

Menurut Siti Kurnia Rahayu dan Ely Suhayati (2010:14) mengenai pemahaman Audit Sektor Publik adalah sebagai berikut :

"Audit yang berasal dari lembaga pemeriksa pemerintah, di Indonesia lembaga yang bertanggung jawab secara fungsional atas pengawasan terhadap kekayaan atau keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga pada tingkat tertinggi, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Inspektorat Jendral (Itjen) yang ada pada departemen - departemen pemerintah"

Pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa audit sektor publik merupakan audit yang mengarah pada pemeriksaan pemerintah yang meliputi audit atas hal - hal yang berkaitan dengan keuangan, audit ekonomi, efisiensi, dan efektivitas operasi organisasi.

### 2.2.2. Jenis - Jenis Audit Sektor Publik

Berdasarkan UU NO. 15 Tahun 2004 dan Peraturan BPK - RI No. 1 Tahun 2007, terdapat tiga jenis audit pada sektor publik, yaitu :

1. audit keuangan;
2. audit kinerja;
3. audit dengan tujuan tertentu.

Pengertian jenis audit diatas dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. **Audit Keuangan**, merupakan audit atas laporan keuangan yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai (*reasonable assurance*),

apakah laporan keuangan telah disajikan secara wajar, dalam semua hal yang material sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia atau basis akuntansi komprehensif selain prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

2. **Audit Kinerja**, merupakan audit yang dilakukan secara obyektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti untuk menilai kinerja entitas yang diaudit dalam hal ekonomi, efisiensi, dan efektivitas, dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja dan entitas yang diaudit dan meningkatkan akuntabilitas publik.
3. **Audit dengan tujuan tertentu**, merupakan audit khusus, di luar audit keuangan dan audit kinerja yang bertujuan untuk memberikan simpulan atas hal yang diaudit. Audit dengan tujuan tertentu dapat bersifat eksaminasi (*examination*), reviu (*review*), atau prosedur yang disepakati (*agreed-upon procedures*). Audit dengan tujuan tertentu mencakup audit atas hal - hal lain di bidang keuangan, audit investigatif dan audit atas sistem pengendalian internal.

Meskipun terdapat beberapa jenis audit pada sektor publik, lembaga audit pemerintah tidak harus melaksanakan audit yang disebutkan diatas secara sekaligus. Melaksanakan salah satu jenis audit pada sektor publik saja sudah membutuhkan waktu yang cukup lama dan juga menyerap sumber daya modal dan manusia yang cukup besar. Dengan demikian, selain dilaksanakan oleh lembaga audit pemerintah, audit sektor publik juga dapat dilaksanakan oleh KAP untuk dan atas nama lembaga audit pemerintah tersebut.

### 2.2.3. Perbedaan Auditor Eksternal dan Internal Sektor Publik

Auditor merupakan profesi seseorang untuk melakukan tugas-tugas atau pekerjaan audit atas laporan keuangan dan kegiatan suatu perusahaan atau organisasi. Jadi auditor adalah seseorang yang mempunyai kualifikasi tertentu untuk melakukan tugas pekerjaannya.

Menurut Aginda (2011), secara umum auditor pemerintah dibagi 2, yaitu auditor eksternal dan auditor internal. Auditor eksternal pemerintahan seperti BPK (badan pengawas keuangan) dan BPKP merupakan auditor internal pemerintah. Dulu sebelum ada Keppres yang baru, BPKP bisa menjadi auditor eksternal, namun sekarang BPKB tugasnya tidak lagi seperti itu lagi, sudah ada batasan-batasannya. Dulu BPKP bisa mengaudit BUMD atau BUMN tanpa diminta atau tidak, tapi sekarang tidak lagi. BPKP bisa datang mengaudit BUMN atau BUMD apabila diminta oleh instansi tersebut.

Pengertian auditor intern adalah pegawai/karyawan yang diangkat menjadi staf atau pejabat fungsional dan masih berstatus sebagai pegawai pada perusahaan tersebut. Tugas utamanya ditujukan untuk membantu manajemen perusahaan tempat dimana ia bekerja. Sedangkan auditor eksternal adalah auditor independen seperti akuntan publik, yang menyediakan jasa audit bagi perusahaan atau organisasi yang menyewa keahliannya.

Khusus pada beberapa hal, auditor internal dan auditor eksternal memiliki kesamaan. Keduanya merupakan profesi yang memainkan peran penting dalam tata kelola organisasi serta memiliki kepentingan bersama dalam hal efektivitas pengendalian internal keuangan. Keduanya diharapkan memiliki pengetahuan yang luas tentang bisnis, industri, dan risiko strategis yang dihadapi oleh organisasi yang mereka layani. Dari sisi profesionalitas, keduanya juga memiliki kode etik dan standar profesional yang ditetapkan oleh institusi profesional masing-masing yang harus dipatuhi, serta sikap mental objektif dan posisi independen dari kegiatan yang mereka audit. Namun, selain berbagai kesamaan tersebut, audit internal dan audit eksternal adalah dua fungsi yang memiliki banyak pula perbedaan.

#### **2.2.4. Pengertian Audit Kinerja Sektor Publik**

Audit kinerja memfokuskan pemeriksaan pada tindakan - tindakan dan kejadian - kejadian ekonomi yang menggambarkan kinerja entitas atau fungsi yang diaudit. Audit kinerja merupakan suatu proses yang sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara obyektif agar dapat melakukan penilaian secara independen atas ekonomi, efisiensi dan efektivitas operasi dalam pencapaian hasil yang diinginkan dan kepatuhan terhadap kebijakan, peraturan dan hukum yang berlaku, menentukan kesesuaian antara kinerja yang telah dicapai dengan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya serta mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak - pihak pengguna laporan tersebut. Adapun pengertian audit kinerja sektor publik sebagai berikut :

Menurut Indra Bastian (2007:47), pengertian Audit Kinerja adalah sebagai berikut :

"Audit kinerja adalah pemeriksaan secara obyektif dan sistematis terhadap berbagai macam bukti untuk dapat melakukan penilaian secara independen atas kinerja entitas atau program atau kegiatan pemerintah yang diaudit."

Pengertian diatas menjelaskan bahwa audit kinerja sektor publik adalah suatu pemeriksaan yang dilakukan pada instansi pemerintah dengan tujuan menilai kinerja dalam hal ekonomis, efisiensi dan efektivitas untuk memperbaiki kinerja dan mengoptimalkan pelayanan publik.

#### **2.2.5. Manfaat Audit Kinerja Sektor Publik**

Manfaat audit kinerja menurut Mahmudi (2007:189) secara lebih spesifik, manfaat dilakukannya audit kinerja bagi organisasi sektor publik antara lain :

1. Meningkatkan pendapatan. Hal ini karena kebocoran, penggelapan dan ketidakefektifan dalam sisi pendapatan bisa diketahui dan diperbaiki;
2. Mengurangi biaya atau belanja. Melalui audit kinerja, sumber penyebab kebocoran dan pemborosan organisasi bisa diidentifikasi

- sehingga melalui efisiensi organisasi dapat melakukan penghematan biaya;
3. Memperbaiki efisiensi dan produktifitas. Hal ini juga berarti memperbaiki proses;
  4. Memperbaiki kualitas pelayanan yang diberikan;
  5. Meningkatkan kesadaran manajemen sektor publik terhadap perlunya transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan sumber daya publik.

Uraian menjelaskan bahwa audit kinerja bermanfaat untuk mengetahui apakah sumber daya yang dimiliki organisasi sektor publik telah diperoleh dan digunakan secara ekonomis, efisiensi, dan efektif serta terhindar dari pembocoran dan salah sasaran dalam penggunaannya. Selain itu audit kinerja berfungsi untuk mengetahui apakah penggunaan sumber daya untuk mencapai target dan tujuan telah memenuhi prinsip ekonomi, efisiensi, dan efektivitas serta tidak melanggar ketentuan, perundangan dan kebijakan yang telah ditetapkan. Dengan dilakukannya audit kinerja pada entitas yang bergerak di sektor publik dapat diperoleh informasi yang obyektif dan independen mengenai sejauh mana kinerja manajemen sektor publik tersebut.

Di samping itu, audit kinerja juga bermanfaat untuk pengidentifikasian cara - cara guna memperbaiki permasalahan di sektor publik yang dapat menghambat dalam pencapaian tujuannya serta mendorong dilakukannya perbaikan sistem pengendalian manajemen sektor publik guna menuju *Good Governance*.

#### **2.2.6. Standar Audit Kinerja Sektor Publik**

Menurut I Gusti Agung Rai (2008:50), standar audit kinerja sektor publik meliputi antara lain :

1. Standar Umum;
2. Standar Pelaksanaan Audit Kinerja;
3. Standar Pelaporan Audit Kinerja.

Berikut ini akan dibahas secara ringkas rasionalisasi (dasar pemikiran) dari standar umum, standar pelaksanaan, dan standar pelaporan audit kinerja.

1. **Standar Umum**, mencakup proses pemeriksaan yang dilakukan secara profesional dan bebas dari sikap atau gangguan lainnya yang dapat mempengaruhi independensinya.
2. **Standar Pelaksanaan Audit Kinerja**, mencakup cara pemeriksaan yang telah direncanakan secara memadai dan pengumpulan bukti - bukti yang memadai bagi temuan dan rekomendasi pemeriksa.
3. **Standar Pelaporan Audit Kinerja**, mencakup pelaporan hasil audit kinerja yang dibuat sejelas dan sesederhana mungkin serta kemudian laporan diserahkan dengan tepat waktu kepada pihak yang memiliki kewenangan untuk menindaklanjuti atas laporan hasil audit.

Penjelasan lebih mendalam mengenai standar umum, standar pelaksanaan dan standar pelaporan audit kinerja dapat dilihat pada lampiran empat yang memuat hal diatas.

#### **2.2.7. Indikator Audit Kinerja Sektor Publik**

Menurut Abdul Halim dan Theresia Damayanti (2007:71) menyatakan bahwa audit kinerja merupakan suatu proses yang sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara obyektif agar dapat :

1. Melakukan penilaian secara independen;
2. Ekonomis;
3. Efisiensi;
4. Efektivitas dalam pencapaian hasil yang diinginkan;
5. Kepatuhan terhadap kebijakan, peraturan dan hukum yang berlaku;
6. Menentukan kesesuaian antara kinerja yang telah dicapai dengan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya;
7. Mengkomunikasikan hasilnya kepada pihak - pihak pengguna laporan tersebut.

Menurut I Gusti Agung Rai (2008:110) menyatakan bahwa audit kinerja erat kaitannya dengan menilai proses kerja dan sumber daya yang digunakan dalam proses pekerjaan. Kriteria penilaian proses kerja tersebut dapat dilihat dari :

1. Ekonomis;
2. Efisiensi;
3. Efektivitas

Secara teknis kinerja yang baik bagi suatu organisasi dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi atau entitas pemerintah yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisien dan efektif. Suatu organisasi dinilai baik jika yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugasnya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

### **2.3. Kualitas Pelayanan Publik**

Kualitas pelayanan publik yang prima sangat ditentukan oleh perangkat birokrasi di tingkat operasional yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Institusi birokrasi pada jenjang ini dituntut memiliki kemampuan dan keterampilan yang memadai guna melayani permintaan masyarakat atas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah.

Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus sesuai dengan kemampuan dalam memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan tersebut. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus sesuai dengan keinginan atau aspirasi masyarakat dan sesuai dengan harapan dan kebutuhan yang diinginkan oleh masyarakat.

#### **2.3.1. Pengertian Pelayanan Publik**

Salah satu tugas pokok pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*). Pelayanan publik yang berkualitas adalah pelayanan publik yang mengacu kepada kepuasan masyarakat dimana aparatur pemerintah atau birokrat dapat menjaga suatu sistem kehidupan bermasyarakat yang adil dan makmur dimana tidak membedakan status dan golongan saat memberikan

pelayanan publik sehingga dapat terwujudnya pemerintahan yang *good governance*.

Menurut Agung Kurniawan (2005:4), pelayanan publik dapat diartikan sebagai :

"Pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada suatu organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan."

Selanjutnya menurut Ahmad Ainur (2008:3), pelayanan publik adalah :

"Suatu pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas - fasilitas umum, baik jasa maupun non jasa, yang dilakukan oleh organisasi publik. Pelayanan publik dengan demikian merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak - hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik."

Dilihat segi konseptual, pengertian pelayanan publik dapat ditelusuri melalui istilah layanan *civil*. Istilah *civil* berasal dari kata lain *civil* (kata sifat), yaitu segala sesuatu yang menyangkut kehidupan sehari - hari warga negara di luar urusan militer dan ibadah. Pelayanan *civil* semula diartikan sebagai suatu cabang pelayanan publik, menyangkut semua fungsi pemerintahan di luar pelayanan militer. Seiring dengan perkembangan masyarakat ilmu pengetahuan, setiap disiplin memakai konsep - konsep itu dalam konteks yang berbeda - beda, sehingga setiap pemakaian mempunyai konteks yang berbeda pula.

Layanan *civil* dapat dibedakan menjadi layanan *civil* guna memenuhi hak bawaan (asasi) manusia dan layanan *civil* guna memenuhi hak derivatif (salah satunya adalah berhak memperoleh kesehatan yang layak), hak berian atau hak sebagai akibat hukum yang menyangkut diri seseorang. Misalnya, wajib meminta ijin jika seseorang ingin membuka usaha.

*Provider* (penyedia) layanan *civil* yang disebutkan diatas dinamakan birokrasi. Layanan *civil* dapat juga disebut sebagai layanan birokrasi maupun

layanan publik. Mengingat produk birokrasi itu bersifat jasa, maka birokrasi dapat dikatakan sebagai pabrik jasa pemerintahan.

Hubungannya dengan pelayanan publik di Indonesia, konsep pelayanan administrasi pemerintahan seringkali dipergunakan secara bersama - sama atau dipakai sebagai sinonim dari konsep pelayanan perijinan, pelayanan umum serta pelayanan publik. Keempat istilah pelayanan itu dipakai sebagai terjemahan dari *public service*.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan mendefinisikan pelayanan umum sebagai berikut :

"Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan instansi pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di lingkungan BUMN atau BUMD dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan perundang - undangan."

Dalam kaitan pengertian ini, indeks kepuasan masyarakat yang dilayani adalah tingkat kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan yang diperoleh dari penyelenggara atau pemberi pelayanan sesuai dengan harapan, kebutuhan dan tuntutan masyarakat.

### **2.3.2. Standar Pelayanan Publik**

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan dan publikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib di taati oleh penerima pelayanan.

Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, standar pelayanan sekurang - kurangnya meliputi :

1. **Prosedur pelayanan**  
Prosedur pelayanan yang dilakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
2. **Waktu penyelesaian**  
Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
3. **Biaya pelayanan**  
Biaya atau tarif pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
4. **Produk pelayanan**  
Hasil pelayanan yang diterima sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.
5. **Sarana dan Prasarana**  
Penyediaan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan.

Sistem yang sederhana lebih mudah dipahami dan dipelajari oleh pemberi atau penerima pelayanan dalam menjalankannya dan lebih cepat memberikan hasil. Oleh karena itu tujuan yang hendak dicapai dalam standar pelayanan publik adalah menciptakan tata cara yang sederhana sejalan dengan hasil dan tujuan hendak dicapai. Standar pelayanan harus dalam kenyataannya mencapai tujuan - tujuan bersangkutan yang sesuai dengan program yang direncanakan.

### **2.3.3. Indikator Kualitas Pelayanan Publik**

Menurut Hessel Nogi S. Tangkilisan (2005:219), indikator untuk mengukur kualitas pelayan publik adalah sebagai berikut :

1. Bukti fisik (*Tangibles*)
2. Keandalan (*Realibility*)
3. Ketanggapan (*Responsivness*)
4. Keahlian (*Competence*)
5. Empati (*Emphaty*)
6. Kepercayaan (*Credibility*)
7. Keamanan (*Security*)
8. Komunikasi (*Communication*)
9. Akses (*Access*)
10. Pengertian (*Understanding the customer*)

Penjelasan lebih mendalam mengenai indikator pengukuran kualitas pelayanan publik dapat dilihat pada lampiran empat yang memuat hal diatas.

Indikator - indikator yang dipakai pada penelitian ini adalah indikator yang berkenaan dengan bukti fisik, kehandalan, ketanggapan, keahlian dan empati. Alasan penulis hanya memakai lima indikator dari sepuluh indikator yang tersedia adalah karena kelima poin indikator diatas dianggap yang paling mewakili penilaian kualitas pelayanan di Rumah Sakit dan sering dipakai pada penelitian - penelitian lain sebelumnya.

Intinya dapat diketahui dan dipahami bahwa untuk mengukur kualitas pelayanan publik yang baik tidak cukup hanya menggunakan indikator tunggal, namun harus menggunakan indikator ganda dalam pelaksanaannya. Karena itu dimensi - dimensi pelayanan yang disajikan di atas sangat berpengaruh kepada kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah di berbagai bidang pelayanan masyarakat seperti bidang pelayanan pemerintahan dan pembangunan, bidang ekonomi, bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang sosial dan sebagainya.

#### **2.4. Jaminan Kesehatan Masyarakat**

Kementerian Kesehatan memiliki kewenangan dalam mengelola keuangan negara di bidang kesehatan. Pengelolaan keuangan tersebut diwujudkan dalam bentuk bantuan sosial yang diberikan kepada masyarakat kecil guna memenuhi kebutuhan akan kesehatan yang layak. Bantuan sosial tersebut direalisasikan dalam bentuk program jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas) yang penyelenggaraannya dalam skema asuransi sosial.

##### **2.4.1. Pengertian Jaminan Kesehatan Masyarakat**

Berdasarkan Kementerian Kesehatan (2011:1), jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas) adalah :

"bantuan sosial untuk pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin dan tidak mampu yang iurannya dibayarkan oleh Pemerintah, diselenggarakan oleh Kementerian Kesehatan dan merupakan perubahan dari Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan bagi Masyarakat Miskin (JKMM) atau lebih dikenal dengan program Askeskin."

Program Jamkesmas diselenggarakan untuk memberikan kemudahan dan akses pelayanan kesehatan kepada peserta di seluruh jaringan fasilitas kesehatan yang terstandar dan terkendali mutu dan biayanya serta terselenggaranya pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel.

Pelaksanaan program Jamkesmas dilaksanakan sebagai amanat UUD 1945 pasal 28H ayat 1, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Selain itu berdasarkan UUD 1945 Pasal 34 ayat 3, dinyatakan bahwa negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

UUD 1945 Pasal 34 ayat 2, mengamanatkan negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan dimasukkannya Sistem Jaminan Sosial dalam perubahan UUD 1945, dan terbitnya Undang - Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), menjadi suatu bukti yang kuat bahwa pemerintah dan pemangku kepentingan terkait memiliki komitmen yang besar untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyatnya. Karena melalui SJSN sebagai salah satu bentuk perlindungan sosial pada hakekatnya bertujuan untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

Program Jamkesmas diselenggarakan berdasarkan konsep asuransi sosial. Program ini diselenggarakan secara nasional dengan tujuan untuk mewujudkan portabilitas pelayanan sehingga pelayanan rujukan tertinggi yang disediakan Jamkesmas dapat diakses oleh seluruh peserta dari berbagai wilayah dan agar

terjadi subsidi silang dalam rangka mewujudkan pelayanan kesehatan yang menyeluruh bagi masyarakat miskin.

Penyelenggaraan Program Jamkesmas dibedakan dalam dua kelompok berdasarkan tingkat pelayanannya yaitu :

1. Jamkesmas untuk pelayanan dasar di puskesmas termasuk jaringannya.
2. Jamkesmas untuk pelayanan kesehatan lanjutan di Rumah Sakit dan Balai Kesehatan.

Mulai tahun 2011, program Jamkesmas kembali dikembangkan dengan memberikan Jaminan Persalinan bagi semua kehamilan atau persalinan (yang belum memiliki Jaminan Persalinan), Jaminan Persalinan yang memberikan pelayanan kepada seluruh ibu hamil yang melahirkan di mana persalinannya ditolong tenaga kesehatan di fasilitas kesehatan pemerintah dan swasta. Selain Jaminan Persalinan diselenggarakan pula Jaminan Pelayanan Pengobatan pada penderita *Thalassaemia Mayor*. (Kementerian Kesehatan RI ; 2011:5)

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk memberikan penjaminan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Program Jamkesmas ini diharapkan dapat memberikan kemudahan dan akses pelayanan kesehatan kepada peserta di seluruh jaringan fasilitas kesehatan dan mendorong peningkatan pelayanan kesehatan yang terstandar dan terkendali baik mutu dan biayanya.

#### **2.4.2. Tujuan dan Sasaran Jaminan Kesehatan Masyarakat**

Penyelenggaraan program Jamkesmas menurut Kementerian Kesehatan RI (2011:5) memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Tujuan Umum

Meningkatnya akses dan mutu kesehatan terhadap seluruh masyarakat miskin dan tidak mampu agar tercapai derajat kesehatan masyarakat yang optimal secara efektif dan efisien.

## 2. Tujuan Khusus

- a. Meningkatnya cakupan masyarakat miskin dan tidak mampu yang mendapat pelayanan kesehatan di Puskesmas dan Rumah Sakit.
- b. Meningkatnya kualitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin.
- c. Terselenggaranya pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel.

## 3. Sasaran

Sasaran program adalah masyarakat miskin dan tidak mampu di seluruh Indonesia sejumlah 76,4 juta jiwa, tidak termasuk yang sudah mempunyai jaminan kesehatan lainnya.

### 2.4.3. Prinsip Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Masyarakat

Pelaksanaan program Jamkesmas mengikuti prinsip - prinsip penyelenggaraan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 903/Menkes/Per/V/2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Masyarakat, yaitu :

1. Dana amanat dan nirlaba dengan pemanfaatan untuk semata - mata peningkatan derajat kesehatan masyarakat miskin;
2. Menyeluruh (komprehensif) sesuai dengan standar pelayanan medik yang *cost effective* dan rasional;
3. Pelayanan terstruktur, berjenjang dengan portabilitas dan ekuitas;
4. Efisien, transparan dan akuntabel."

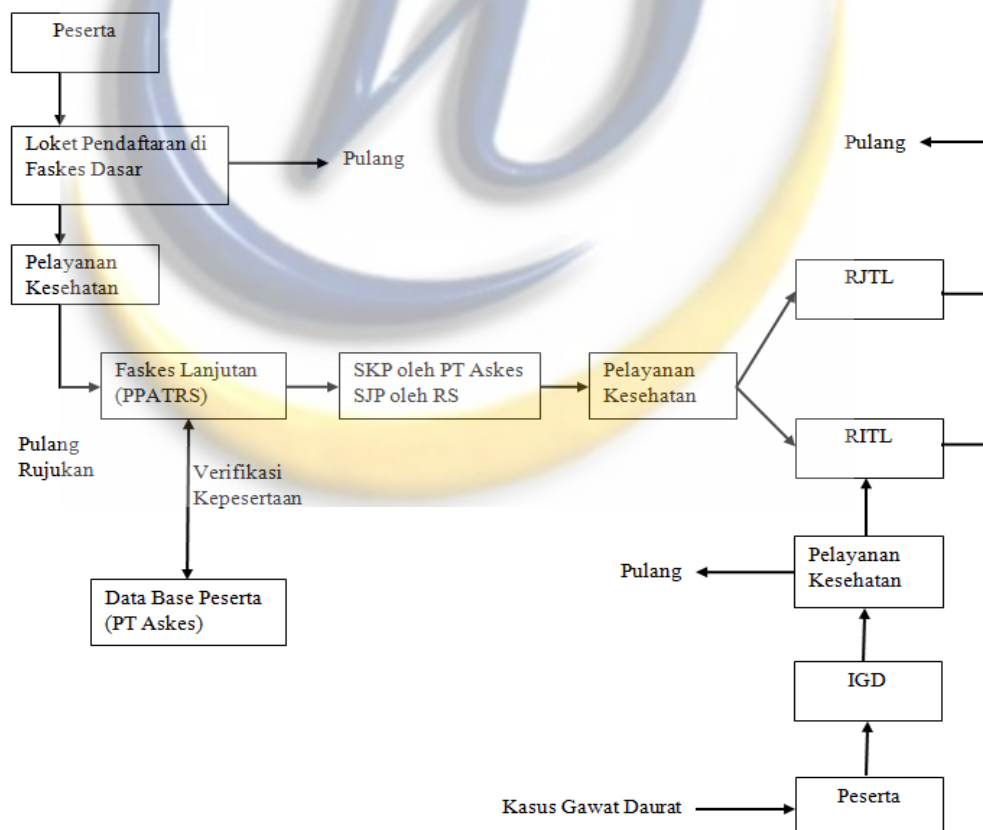
Pelaksanaan program Jamkesmas semata - mata dilakukan untuk memberikan perlindungan sosial di bidang kesehatan untuk menjamin masyarakat miskin dan tidak mampu yang iurannya dibayar oleh pemerintah agar kebutuhan dasar kesehatannya yang layak dapat terpenuhi.

**2.4.4. Prosedur Pelayanan Jaminan Kesehatan Masyarakat**

Prosedur pelayanan Jamkesmas telah diatur oleh Kementerian Kesehatan RI (2011:14), dimana prosedur pelayanan Jamkesmas dibagi kedalam dua kategori sebagaimana yang disebutkan dibawah ini :

1. Pelayanan Kesehatan Dasar (umumnya di tingkat Puskesmas)
2. Pelayanan Tingkat Lanjut (umumnya di tingkat Rumah Sakit)

Penjelasan secara mendalam mengenai prosedur pelayanan Jamkesmas dapat dilihat pada lampiran empat yang memuat hal di atas. Skema prosedur pelayanan kesehatan Jamkesmas di Rumah Sakit Dr. Hasan Sadikin dapat dilihat pada gambar di bawah ini :



Sumber : Kementerian Kesehatan RI (2011)

**Gambar 2.1**  
**Ilustrasi Prosedur Pelayanan Jamkesmas**

## 2.5. Audit Kinerja Pelayanan Kesehatan Jamkesmas

Agar pelaksanaan pengelolaan dana masyarakat yang diamanatkan tersebut transparan dengan memperhatikan *value for money*, maka pelaksanaan audit kinerja juga menjamin pertanggungjawaban pemerintah kepada publik, baik itu pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.

Menurut John Mayne (2010), audit kinerja dapat diartikan sebagai berikut :

*"A performance audit is a systematic, purposeful, organized and objective examination of government activities. It provides Parliament with an assessment on the performance of these activities, with information, observations and recommendations designed to promote accountable government, an ethical and effective public service, good governance, sustainable development and the protection of nation's legacy and heritage."*

*"A performance audit scope includes the examination of economy, efficiency, cost - effectiveness and environmental effects of government activities, procedures to measure effectiveness, accountability relationships, protection of public assets, and compliance with authorities."*

Mengacu dari definisi di atas dapat dijelaskan bahwa audit kinerja merupakan suatu proses yang sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara obyektif, dengan harapan dapat melakukan penilaian secara independen atas ekonomi dan efisiensi operasi serta efektivitas dalam pencapaian hasil yang diinginkan dan kepatuhan terhadap peraturan dan undang - undang yang berlaku. Pelaksanaan audit ini juga bertujuan untuk menjamin dilakukannya pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat dan juga masyarakat umum. Konsep akuntabilitas dan transparansi ini muncul sebagai bentuk imbas dari tuntutan masyarakat pada awal reformasi agar segala bentuk pengelolaan keuangan dan administrasi negara dilakukan secara transparan.

Menurut I Gusti Agung Rai (2008:42), audit kinerja memiliki ciri khusus yang membedakannya dengan Audit Keuangan dan Audit dengan Tujuan Tertentu. Audit yang dilakukan dalam audit kinerja meliputi audit ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Audit ekonomi dan efisiensi disebut management audit atau operational audit, sedangkan audit efektivitas disebut sebagai program audit.

Audit kinerja juga dapat disebut sebagai *Value for Money* Audit atau juga disebut 3E's Audit (Economy, Efficiency, and effectiveness audit). Audit kinerja mengacu pada penilaian apakah manfaat yang dihasilkan oleh suatu program lebih besar dari biaya yang dikeluarkan (*spending well*) atau masih mungkinkah melakukan pengeluaran/belanja dengan lebih bijak (*spending wisely*).

Tujuan dilakukannya audit kinerja pada sektor publik adalah untuk meningkatkan akuntabilitas berupa :

1. Perbaikan pertanggungjawaban manajemen kepada lembaga perwakilan;
2. pengembangan bentuk - bentuk laporan akuntabilitas;
3. perbaikan indikator kerja;
4. perbaikan perbandingan kinerja antara organisasi sejenis yang diperiksa;
5. dan penyajian informasi yang lebih jelas dan informatif.

Salah satu tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam negaranya, dimana masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintahan modern pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Pemerintah yang dianggap sebagai unit kerja publik bekerja guna memenuhi (memproduksi, mentransfer, mendistribusikan) dan melindungi kebutuhan, kepentingan dan tuntutan pihak yang diperintah sebagai konsumen akan jasa publik dan layanan publik dalam hubungan pemerintahan.

Memang melakukan optimalisasi pelayanan publik yang dilakukan oleh birokrasi pemerintahan bukanlah pekerjaan yang mudah, mengingat pembaharuan dalam pelayanan publik menyangkut berbagai aspek yang telah membudaya dalam lingkaran birokrasi pemerintahan kita. Di antara beberapa aspek tersebut adalah kultur birokrasi yang tidak kondusif yang telah lama mewarnai pola pikir

birokrat sejak era kolonial dahulu. Dalam prosedur pelayanan publik masih dapat dilihat bahwa prosedur tersebut tidak dibuat untuk mempermudah pelayanan, tetapi lebih untuk melakukan kontrol terhadap perilaku warga sehingga prosedurnya berbelit - belit dan rumit (Ahmad Zaenal Fanani ; 2004:1).

Menurut I Gusti Agung Rai (2008:46), salah satu manfaat dari audit kinerja adalah :

"memberikan bantuan terhadap entitas yang diaudit dalam hal melakukan pengidentifikasian masalah dan alternatif pemecahan permasalahan tersebut. Pengukuran kinerja atas pelayanan publik pada program Jamkesmas dapat menjadi bahan analisis dalam memberikan alternatif pemecahan masalah atas kendala - kendala yang muncul pada saat pelaksanaannya."

Menurut Robin Wagner (2000), menguraikan bahwa pentingnya pengukuran kinerja kualitas pelayanan publik seperti dijelaskan dibawah ini :

*"performance measurement appears to be most useful when it used as a formative tool as part of a more complex set of quality improvement activities. However, this field has yet to determine which types of quality improvement efforts will lead to better case. Until such questions are adequately addressed, performance measurement should be considered to be still in the "experimental stage" in the challenge toward reducing unintended variations in the quality of health care. "*

Rumah Sakit Dr. Hasan Sadikin yang merupakan rumah sakit umum kelas A memiliki fasilitas kesehatan yang terbaik dari segi kelengkapan pelayanan kesehatannya maupun tenaga kesehatannya. Melihat dari kelengkapan pelayanan kesehatan yang dimilikinya maka dapat dipastikan bahwa dibutuhkan kontrol dan pengawasan yang baik atas kinerja pada pelaksanaan pelayanan kesehatan. Peranan pemeriksaan dan pengawasan kinerja penting agar dapat menjamin bahwa setiap unit - unit pelayanan kesehatan yang tersedia di Rumah Sakit Dr. Hasan Sadikin dapat terkendali mutu dan biayanya.

Mengacu kepada pembahasan diatas dapat ditarik sebuah pendapat bahwa audit kinerja dimana salah satu cara pengidentifikasiannya dengan melakukan pengukuran kinerja pada kualitas pelayanan publik, khususnya dalam pembahasan penelitian ini pada program Jamkesmas di RSHS yang merupakan rumah sakit kelas A di duga telah melaksanakan pemeriksaan kinerja dengan sebaik - baiknya. Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, maka penulis menarik hipotesis sebagai berikut : **"Audit kinerja kualits pelayanan publik pada program Jaminan Kesehatan Masyarakat di Rumah Sakit Dr. Hasan Sadikin telah dilaksanakan secara memadai "**.

