

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Indonesia merupakan salah satu negara dengan kasus Covid-19 terbanyak di dunia, banyak sekali sektor yang terdampak akan ganasnya Covid-19, diantaranya ialah sektor ekonomi, pariwisata, dan yang akan menjadi fokus penelitian ini ialah di sektor kesehatan, khususnya di Puskesmas (Kusuma, 2020).

Semenjak pandemi Covid-19 meluas di Indonesia, banyak diantara sarana-sarana pelayanan publik mengalami perubahan yang sangat drastis, dan tentunya hal ini mengharuskan terjadinya adaptasi dengan adanya perubahan tersebut. Puskesmas yang merupakan salah satu sarana pelayanan publik yang bergerak di bidang kesehatan, diharuskan melakukan adaptasi kebiasaan baru dengan harapan dapat mengurangi adanya potensi meningkatnya kasus Covid-19.

Kabupaten Gunung Kidul merupakan salah satu Kabupaten yang berada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang merupakan salah satu kabupaten yang dinilai cukup parah terdampak oleh Covid-19. Hal ini didukung oleh banyaknya pemberitaan media yang cukup banyak menyatakan bahwa Kabupaten Gunung Kidul sering mengalami kasus melonjaknya Covid-19. Mengutip pernyataan dari media *Liputan6.com* yang mengatakan bahwa kasus

positif Covid-19 kembali naik yang dimana terjadi lonjakan yang signifikan pada Padukuhan Dengok II, Kapanewon Playen, Gunung Kidul setelah satu warga dinyatakan meninggal dunia akibat dari terpapar Covid-19, yang dimana terdapat 24 warga yang terjangkit Covid-19 dan setidaknya ada 9 Kepala Keluarga (KK) yang terkonfirmasi terjangkit Covid-19.

Mengutip pernyataan dari media *CNN Indonesia*, yang mengatakan bahwa kluster penularan Covid-19 juga dilaporkan bermunculan di Kabupaten Gunung Kidul. Kepala Puskesmas Bambanglipuro, Tarsisius Glory menyebutkan bahwa beberapa hari terakhir, Rumah Sakit Lapangan Khusus Covid-19 Bambang lipuro, menangani sejumlah pasien yang terjangkit Covid-19 yang rata-rata merupakan warga dari kecamatan Bambanglipuro dan kecamatan Sanden. Sedangkan Menurut Data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Gunung Kidul, total jumlah masyarakat yang terjangkit oleh Covid-19 ada sekitar 13.585 orang yang 17% diantaranya meninggal ketika menjalani isolasi secara mandiri sehingga bisa dikatakan bahwa Kabupten Gunung Kidul merupakan daerah yang cukup banyak menyumbangkan angka pasien Covid-19. .

Dalam keseharian kita sebagai masyarakat pada umumnya, tentunya telah mengenal dengan yang namanya Pusat Kesehatan Masyarakat atau yang biasa disingkat dengan Puskesmas. Keberadaan Puskesmas di tengah-tengah masyarakat khususnya di tengah pandemi Covid-19, mempunyai peran yang sangat vital dan tentunya sangat membantu masyarakat, baik terhadap pasien

yang mengalami penyakit biasa, penyakit parah, maupun terjangkit Covid-19. Target operasional Puskesmas tidak hanya untuk masyarakat kalangan ekonomi ke atas saja, melainkan segala kalangan ekonomi, bisa menggunakan jasa Puskesmas tersebut.

Berkaitan dengan pengertian Puskesmas, beberapa pihak atau kalangan mempunyai pengertian yang berbeda-beda mengenai Puskesmas tersebut, diantaranya pada penelitian Ekasari *et al* (2017) memaparkan bahwa Puskesmas merupakan unit pelaksana fungsional yang dimana mempunyai fungsi dalam pusat pembinaan peran, membangun kesehatan, dan juga pusat pelayanan kesehatan tingkat awal yang menjalankan kegiatannya secara menyeluruh terpadu di suatu masyarakat yang menetap di daerah wilayah masing-masing.

Sebagai salah satu instansi yang paling dekat dengan masyarakat apalagi di tengah pandemi Covid-19, Puskesmas wajib melakukan pelayanan terbaik pada seluruh pasien tanpa terkecuali, baik itu yang ekonomi bawah, menengah, maupun atas. Hadirnya pelayanan kesehatan bagi masyarakat yang berkualitas merupakan perhatian serius bagi dinas kesehatan dalam upaya pembangunan kesehatan masyarakat akibat dari Covid-19. Tentunya tujuan utama dari kualitas pelayanan menciptakan masyarakat yang sehat dan bebas dari Covid-19. Handayani (2016) mengungkapkan bahwa pelayanan kesehatan merupakan upaya yang dilakukan secara bersama-sama atau sendiri oleh organisasi dengan tujuan meningkatkan serta memelihara kesehatan, mencegah

serta menyembuhkan penyakit, dan memulihkan kesehatan baik itu perorangan, kelompok, maupun keluarga.

Dalam hal ini, kualitas pelayanan kesehatan dalam kaitannya dengan Covid-19, dapat dikatakan rendah ketika beberapa indikator tidak terpenuhi, diantaranya ialah kehandalan, bukti langsung, daya tanggap, jaminan dan empati (Kimbal *et al.* 2018). Kualitas layanan Covid-19 juga meliputi pelayanan dokter, perawat, petugas, administrasi, kebersihan, dan tentunya yang paling penting ialah kualitas dari sarana dan prasarana yang disediakan oleh Puskesmas yang dimana jika hal ini tidak dipenuhi, maka dianggap sebagai rendahnya kualitas pelayanan khususnya terkait dengan pelayanan Covid-19

Adapun beberapa faktor yang menjadi penghambat kualitas pelayanan kesehatan salah satunya yang terjadi di puskesmas Rowosari, yaitu faktor kesadaran yang dimana petugasnya tidak tepat waktu, faktor prosedur dan peraturan, adanya overlapping, kurangnya jumlah kursi pasien, dan lainnya (Geby *et al.*, 2013). Hal ini juga didukung oleh fenomena yang terjadi di Kabupaten Gunung Kidul yang dimana terdapat 8 puskesmas yang tergolong kualitas pelayanannya dinilai rendah dikarenakan kualitas sumber daya manusia dan sarana prasarana dinilai menjadi kendala besar dalam kualitas pelayanannya tersebut (Kusumo, 2018)

Dalam menjalankan suatu organisasi, biasanya terdapat suatu sistem yang dimana berfungsi sebagai pengendali ataupun yang mengontrol jalannya organisasi tersebut. Sistem ini mempunyai tujuan yaitu memastikan organisasi

berjalan sinkron dengan aturan yang telah berlaku, dan sistem yang dimaksud adalah sistem pengendalian internal. Dalam meningkatkan pelayanan Covid-19, sangat diperlukan sistem pengendalian internal agar segala bentuk internal di dalam Puskesmas tersebut dapat berjalan dengan semestinya. Azlina & Amelia, (2014) memaparkan bahwa sistem pengendalian internal merupakan sistem usaha maupun sosial yang diberlakukan oleh organisasi maupun perusahaan, yang didalamnya meliputi struktur organisasi, ukuran yang berlaku untuk mengarahkan serta menjaga organisasi atau agar melakukan segala aktivitas berdasarkan dengan program serta tujuan perusahaan sehingga efisiensi dan kebijakan manajemen dapat terwujud dengan baik. Menurut Syukriyati & Solikin (2018) Puskesmas sangat perlu menerapkan sistem ini, karena dengan sistem ini, Puskesmas dapat mencegah terjadinya fraud (penggelapan) karena perlu diketahui, dalam menjalankan suatu organisasi, tidak luput dari maraknya kecurangan yang di satu sisi menguntungkan satu pihak, dan di satu sisi merugikan satu pihak. Selain mencegah fraud, sistem pengendalian internal ini juga berperan dalam melindungi sumber daya organisasi yang tidak terwujud.

Menjalankan segala kepengelolaan puskesmas dengan memegang teguh prinsip transparansi dengan harapan peningkatan kualitas pelayanan Covid-19 di Puskesmas sangatlah penting. Menurut pemaparan dari Novatiani *et al* (2019) memaparkan bahwa transparansi artinya kejujuran atau keterbukaan terhadap masyarakat yang dimana didasarkan oleh pertimbangan bahwa

seluruh masyarakat berhak untuk mengetahui secara terbuka dan komprehensif terhadap pertanggungjawaban pemerintah atas segala sumber daya yang dikelolanya serta kepatuhannya terhadap undang-undang yang berlaku. Melita *et al* (2019) pada penelitiannya mengatakan bahwa sudah menjadi rahasia umum Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki banyak kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh para pejabat-pejabat negara, bahkan sudah banyak kasus korupsi yang menjalar hingga ke puskesmas. Berdasarkan kasus korupsi tersebut, agar tidak terjadi di daerah lain, maka penerapan transparansi sangatlah penting untuk mencegah terjadinya korupsi tersebut, karena jika transparansi berhasil diterapkan dengan baik, maka imbasnya tentunya akan meningkatkan kualitas pelayanan dari Puskesmas setempat dikarenakan didukung oleh pengelolaan yang bersih dari berbagai macam perilaku-perilaku yang tidak sesuai etika (Laelani, 2021).

Selain transparansi yang wajib diterapkan di Puskesmas, akuntabilitas juga tidak kalah pentingnya diterapkan dalam mendukung kualitas pelayanan Covid-19 di Puskesmas. Hermansyah *et al.* (2018) mengatakan bahwa transparansi dan akuntabilitas saling berhubungan dalam satu konsep yang dimana jika transparansi tidak diterapkan dalam suatu organisasi, maka penerapan akuntabilitas juga tidak akan efektif begitu pula sebaliknya. Menurut Cahyoko (2021) Akuntabilitas merupakan evaluasi pertanggungjawaban oleh organisasi maupun seseorang terhadap suatu proses atau tindakan yang tentunya berhubungan dengan organisasi dalam bentuk laporan yang telah

ditentukan. Adapun pengertian akuntabilitas menurut Aziz *et al* (2015) mengatakan bahwa akuntabilitas merupakan bentuk kewajiban bagi pimpinan, pelaksana, maupun pejabat, untuk memberikan jaminan akan kewajiban dan tugas yang sudah terlaksana berdasarkan aturan yang berlaku.

Di dalam Al-qur'an terdapat beberapa ayat yang menjelaskan mengenai pentingnya akuntabilitas, salah satunya ialah dalam surah Al-Zalzalah ayat 7-8 yang bunyinya sebagai berikut :

وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ خَيْرًا يَرَهُ

Yang artinya : *“Barangsiapa yang mengerjakan kebaikan seberat biji Dzarrapun, niscaya dia akan melihat (balasan)Nya. Dan barangsiapa yang mengerjakan kejahatan sebesar biji dzarrah pun, niscaya dia akan melihat (balasan)Nya pula.”*

Dalam melakukan berbagai macam kegiatan transaksinya, Puskesmas dituntut untuk menerapkan segala proses kerjanya dengan akuntabel, seperti halnya dimulai dari penerapan prinsip akuntansi, adapun contohnya, seperti halnya puskesmas wajib menjaga segala sumber daya baik itu yang berwujud (alat-alat kedokteran, sarana prasarana, dan lainnya) maupun tidak berwujud baik dalam jumlah kecil maupun besar. Penelitian Demirag *et al.*, (2020) mengatakan bahwa transaksi yang valid adalah contoh kecil dari adanya penerapan akuntabilitas yang baik, karena akan memberikan keuntungan untuk

kedepannya yaitu bisa membantu para pengelola Puskesmas menghadapi para auditor keuangan sewaktu dimintai transparansi pengelolaan keuangan.

Salah satu unsur penting yang memberikan peran yang cukup besar dalam penelitian ialah penggunaan teori yang diperoleh dari pendapat para ahli dan kemudian dirumuskan (Jefri, 2018). Teori yang akan digunakan dalam penelitian ini ialah teori organisasi yang merupakan sekumpulan pemikiran dan konsep tentang bagaimana kelompok, organisasi, maupun seseorang di dalamnya berperilaku, sesuai dengan kondisi dan jenis struktur tertentu dalam mencapai tujuan organisasi (heryana, 2020) dan teori stewardship yang memiliki akar sosiologi dan psikologi yang didesain untuk menjelaskan segala situasi yang dimana manajer bertindak berdasarkan dari kepentingan pemilik (Donaldson dan Davis, 1991)

Penelitian ini merupakan bentuk replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Tadeko, (2017) yang menetapkan bahwa penerapan sistem pengendalian internal yang didalamnya terdiri dari kegiatan pengendalian, lingkungan pengendalian, analisis risiko, pemantauan, dan informasi komunikasi sangat berpengaruh signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan. Beberapa perbedaan dari penelitian sebelumnya diantaranya ialah adanya penambahan variabel berupa variabel transparansi dan akuntabilitas sebagai variabel moderasi dengan tujuan transparansi dan akuntabilitas dapat menguatkan pengaruh sistem pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan Covid-19 di

Puskesmas. Adapun perbedaan lainnya ialah perbedaan lokasi penelitian yang dimana penelitian sebelumnya dilakukan di pemerintah Kabupaten Banggai sedangkan penelitian ini dilakukan pada Puskesmas di Kabupaten Gunung Kidul. Penelitian ini juga menggunakan teori organisasi yang dimana dengan teori ini, seseorang akan lebih bisa memahami bagaimana dia harus menempatkan dirinya ketika berada dalam suatu organisasi, dengan harapan organisasi tersebut dapat bergerak secara efektif dan efisien. Adapun teori lain yang digunakan ialah teori *stewardship* yang dimana dengan teori ini, para pengelola Puskesmas yang berperan sebagai *steward*, diberi kepercayaan oleh masyarakat ataupun pasien yang sebagai *principal*, dapat memberikan pelayanan sebaik dan tentunya mementingkan kepentingan organisasi. Berdasarkan latar belakang diatas, maka peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul ***“Pengaruh Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Pelayanan Covid-19 di Puskesmas dengan Transparansi dan Akuntabilitas sebagai Variabel Moderating”***

## **B. Batasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka peneliti membatasi masalah berdasarkan apa yang akan peneliti teliti, diantaranya ialah :

1. Penelitian ini berfokus pada satuan kerja Puskesmas yang berada di Kabupaten Gunung Kidul.
2. Penelitian ini mengambil sampel dari anggota satuan kerja di Puskesmas yang meliputi kepala Puskesmas dan beberapa masyarakat (pasien Puskesmas)

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan sebelumnya, maka rumusan masalah dari penelitian ini ialah :

1. Apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan Covid-19?
2. Apakah transparansi memoderasi pengaruh sistem pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan Covid-19?
3. Apakah akuntabilitas memoderasi pengaruh sistem pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan Covid-19?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini ialah :

1. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris mengenai apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan Covid-19

2. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris mengenai apakah transparansi memoderasi pengaruh pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan Covid-19
3. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris mengenai apakah akuntabilitas memoderasi pengaruh pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan Covid-19

#### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian dibagi atas dua, diantaranya ialah :

##### 1. Manfaat teoritis :

Penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan ataupun wawasan dalam mata kuliah Akuntansi Sektor Publik mengenai *Pengaruh Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Pelayanan Covid-19 di Puskesmas dengan Transparansi dan Akuntabilitas sebagai Variabel Moderating* dan tentunya dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk penelitian selanjutnya.

##### 2. Manfaat Praktis :

###### A. Bagi Puskesmas

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan serta pertimbangan terkait *Pengaruh Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kualitas*

*Pelayanan Covid-19 di Puskesmas dengan Transparansi dan Akuntabilitas sebagai Variabel Moderating*

B. Bagi masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi bagi masyarakat terkait dengan *Pengaruh Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Pelayanan Covid-19 di Puskesmas dengan Transparansi dan Akuntabilitas sebagai Variabel Moderating*

C. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pelajaran tersendiri bagi peneliti untuk menambah wawasan mengenai *Pengaruh Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Pelayanan Covid-19 di Puskesmas dengan Transparansi dan Akuntabilitas sebagai Variabel Moderating*