

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pada awal tahun 2020, dunia digemparkan dengan menyebarnya wabah penyakit yang berasal dari Wuhan, Provinsi Hubei kemudian tersebar dengan sangat cepat ke lebih 190 negara. Wabah penyakit tersebut diberi nama coronavirus disease (COVID-19) yang penyebabnya adalah *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus-2* (SARS-CoV-2). Dengan menyebarnya penyakit tersebut memberi dampak secara keseluruhan sosial serta ekonomi. Pada tanggal 31 Desember 2019 sampai dengan 3 Januari 2020 kasus tersebut meningkat sangat cepat, dengan adanya 44 kasus. Dan kurang dari satu bulan virus ini sudah tersebar ke berbagai provinsi di China, Jepang, Korea Selatan dan Thailand. Virus tersebut dapat ditularkan melalui manusia ke manusia lainnya (Susilo *et al*,2020).

Organisasi internasional di bidang kesehatan *World Health Organization* (WHO) memberitahukan Coronavirus (Cov) merupakan penyakit yang dapat menular saluran pernafasan manusia. Coronavirus disease mempunyai efek gejala flu ringan dan yang lebih serius atau sangat parah dari MERS-CoV dan SARS-CoV (Krigia & Muthuri,2020). Pada umumnya COVID-19 adalah bentuk dari beberapa virus yang sudah

mewabah yaitu antara lain flu babi, flu burung, SARS, dan juga MERS. Tetapi yang membuatnya beda yaitu virus ini mudah menular, transparansi informasi, kekurangan tim medis, permasalahan inkubasi virus yang tidak jelas, karantina berskala besar, dan banyak informasi dari sosial media sehingga memberi pengaruh psikologis terhadap orang banyak (Dong & Bouey, 2020).

Di Indonesia kasus COVID-19 pertama kali diberitakan pada tanggal 2 Maret 2020 hingga tanggal 16 Mei 2020 jumlah kasus yang terkonfirmasi sebanyak 16.496 orang dan 3083 meninggal (<https://www.covid19.go.id/>). Dampak dari COVID-19 yang paling nyata yaitu banyaknya pasien yang kehilangan nyawa, aktifitas pendidikan menjadi terganggu, penurunan tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat, serta juga banyak perubahan perilaku yang terjadi di masyarakat. Perubahan perilaku yang terjadi di masyarakat ini cukup singkat merubah pola pikir masyarakat hanya dalam hitungan bulan. Dengan terjadinya penolakan sampai adanya diskriminasi terhadap pasien yang terkena dampak COVID-19, termasuk juga para tenaga kesehatan, kerabat pasien yang terkena COVID-19.

Untuk Daerah Istimewa Yogyakarta penularan COVID-19 berawal dari kasus imported case yaitu selama ini pasien yang terkena COVID-19 selalu mempunyai riwayat kontak atau perjalanan dari luar kota. Pada tanggal 6 April 2020, jumlah orang dalam pemantauan (ODP) di DIY sebanyak 2.880 orang, pasien dalam pengawasan (PDP) 368 orang terdiri

dari 125 pasien rawat inap, 227 pasien rawat jalan, dan 16 pasien yang meninggal dunia. Dan dari hasil lab menunjukkan sebanyak 114 orang negatif dengan tiga orang meninggal dunia, 37 pasien positif COVID-19 terdiri dari enam orang sembuh dan lima orang meninggal dunia, juga masih ada 217 orang yang dalam proses pemeriksaan (Liputan6.com,2020)

Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan beberapa kebijakan untuk penanganan COVID-19 dan dirumuskan menjadi 5 kebijakan yang menyangkut bidang kesehatan dalam penanganan kasus, membangun lagi ikatan sosial yang ada di masyarakat, bantuan sosial, bidang kebangkitan ekonomi, dan terakhir pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah. APBD kota Yogyakarta hampir mencapai Rp 2 Triliun dengan pengurangan Rp 200 miliar, dan defisit sekitar Rp 326 miliar atau sekitar 17%. Lalu dilakukan refocusing anggaran untuk 3 aspek penyelesaian masalah dimasa pandemi COVID-19 sebanyak Rp 174 Miliar antara lain penanganan kesehatan hampir Rp 50 miliar, pemulihan ekonomi Rp 95 miliar, dan bantuan sosial Rp 27 miliar (Jogjakota.go.id,2021).

Di Kabupaten Gunung Kidul, Daerah Istimewa Yogyakarta pasien yang terkonfirmasi positif COVID-19 memecahkan rekor penambahan harian selama pandemi sejak bulan Maret 2020. Liputan6.com di Kabupaten Gunung Kidul mencatat tingkat kematian yang disebabkan oleh COVID-19 tertinggi selama masa pandemi. Dalam sehari kasus kematian yang disebabkan oleh COVID-19 mencapai 23 kasus, dan pada hari Senin

12 Juli 2021 angka kematian COVID-19 mencapai 17 kasus. Dengan meningkatnya kasus COVID-19 di Kabupaten Gunung Kidul ada beberapa masalah yang terjadi seperti para relawan pemakaman jenazah COVID-19 dengan banyaknya angka kematian dan terbatasnya alat pelindung diri (APD) dan petugas mengakibatkan relawan kewalahan.

Kepala Dinas Kesehatan Gunung Kidul Dewi Irawaty memberitahukan selain pasien yang meninggal dunia dirumah sakit, juga banyak pasien yang meninggal saat menjalani isolasi di rumah (Liputan6.com, 2021). Selain itu tingginya angka kematian COVID-19 di Gunung Kidul karena terbatasnya kemampuan penanganan dan layanan. Pada Rabu 25 Agustus 2021 Dinas Sosial (Dinsos) Kabupaten Gunung Kidul mengatakan ada sekitar 270 anak-anak yang kehilangan orang tuanya yang meninggal karena terdampak COVID-19 (kompas.com, 2021).

Puskesmas adalah organisasi sektor publik yang mempunyai fungsi sebagai Badan Layanan Umum Daerah dengan memberikan pelayanan kesehatan untuk masyarakat yang berada di daerah kota besar dan kota kecil. Di dalam kegiatan fungsionalnya puskesmas tidak mempunyai tujuan mencari keuntungan tetapi harus mengutamakan kualitas pelayanan yang diberikan. Menurut Kementerian Kesehatan RI dalam permenkes No.75 Tahun 2014 menyebutkan Pusat Kesehatan Masyarakat atau yang disebut dengan Puskesmas merupakan fasilitas pelayanan kesehatan yang mengusahakan upaya kesehatan masyarakat dan upaya kesehatan

perorangan tingkat pertama, dengan lebih diutamakan upaya promotif dan preventif dengan tujuan pencapaian derajat kesehatan masyarakat setinggi-tingginya di wilayah kerjanya.

Menurut WHO COVID-19 adalah masalah kesehatan yang terjadi secara global yang menyebabkan kekhawatiran masyarakat tentang pelayanan dan fasilitas kesehatan. Sehingga fasilitas serta pelayanan dan penanganan yang terjadi di masa COVID-19 harus dirancang dengan baik dan terkendali agar memenuhi kebutuhan dan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Karena kualitas pelayanan bisa dikatakan baik jika harapan pasien terhadap pelayanan kesehatan sudah terpenuhi.

Oleh karena itu puskesmas mempunyai peran yang sangat penting dalam menangani wabah virus COVID-19. Dalam menjalankan pelaksanaan operasional nya puskesmas bisa dikatakan baik dilihat dari kualitas pelayanan yang diberikan. Menurut Sangadji dan Sopiha, (2013) kualitas pelayanan merupakan tingkat keunggulan yang diharapkan untuk memenuhi apa yang diinginkan pelanggan. Salah satu faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan adalah sistem pengendalian internal yang baik. Pengendalian internal dilakukan untuk mengetahui kegiatan operasional dan finansial perusahaan telah dijalankan sesuai dengan arahan dan kebijakan yang telah ditetapkan oleh manajemen. Pengendalian internal merupakan kebijakan dari prosedur yang berguna untuk melindungi aset dan kekayaan perusahaan dari berbagai bentuk penyalahgunaan,

menyediakan informasi akuntansi perusahaan yang akurat, dan memastikan bahwa semua peraturan dan kebijakan manajemen telah dilakukan sesuai dengan arahan dan peraturan yang telah ditetapkan (Hery,2016). Sedangkan menurut Mulyadi (2013:163) sistem pengendalian internal adalah struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan juga dipatuhinya kebijakan dari manajemen.

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan maka puskesmas harus melaksanakan secara transparan dan akuntabel. Dalam organisasi sektor publik, akuntabilitas harus dapat dipertanggungjawabkan, baik kepada pimpinan maupun kepada publik Menurut Sedarmayanti (2004:45) Akuntabilitas adalah kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organisasi sehingga pengelolaan perusahaan berjalan dengan efektif. Oleh karena itu akuntabilitas adalah suatu hal yang harus dipertanggungjawabkan begitu juga dalam pelayanan dan penanganan puskesmas di masa pandemi COVID-19 karena dalam segala urusan pasti akan dihisab. Dalam sudut pandang Islam akuntabilitas adalah suatu hal yang perlu dipertanggung jawabkan karena apa yang telah dititipkan merupakan suatu amanah dan setiap yang dilakukan atau dikerjakan harus dipertanggung jawabkan. Seperti yang sudah dijelaskan di dalam Al-Qur'an Surah An-Nisa:58 sebagai berikut:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah Maha mendengar lagi Maha melihat.” (QS. An-Nisa’: 58).

Dari ayat diatas tersebut dijelaskan bahwa Allah memerintahkan untuk menjalankan amanah dan niscaya hidupnya menjadi penuh hikmah dan berkah. Secara akuntabilitas menjalankan amanah dan tanggung jawab kepada manusia juga dapat dilakukan melalui laporan keuangan dan laporan pelaksanaan kegiatan.

Selain akuntabilitas, transparansi juga menjadi faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan publik. Transparansi bisa juga diartikan pelaksanaan tugas atau sarana bagi setiap orang untuk dapat mengetahui informasi yang diselenggarakan pemerintah (Mardiasmo, 42:2002). Transparansi dilakukan agar tidak menimbulkan kecurigaan masyarakat terhadap pelayanan publik. Transparansi akan dinilai buruk jika masyarakat tidak puas dengan keterbukaan pelayanan publik, hal itu membuat pemerintah atau organisasi belum berhasil mencapai tujuannya. Sehingga puskesmas dapat lebih mengoptimalkan pelayanan yang diberikan agar lebih baik lagi sesuai dengan apa yang di harapkan masyarakat pada situasi masa pandemi COVID-19. Puskesmas harus lebih memperhatikan

akuntabilitas dan transparansi serta meningkatkan kualitas pelayanan untuk kepuasan masyarakat. Begitu juga dengan sistem pengendalian internal agar terciptanya pelayanan yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat di masa pandemi COVID-19.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh sistem pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan penanganan COVID-19 pada puskesmas di Kabupaten Gunung Kidul dengan akuntabilitas dan transparansi di masa pandemi COVID-19. Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh Hidayah (2021). Perubahan yang dilakukan dengan peneliti sebelumnya terletak pada penambahan dan perubahan variabel, waktu penelitian, dan tempat penelitian. Perubahan dan penambahan variabel dalam penelitian ini terletak pada penambahan variabel sistem pengendalian internal disesuaikan dengan masa pandemi COVID-19, dan juga penambahan variabel kualitas pelayanan karena pada penelitian sebelumnya menggunakan variabel kinerja keuangan. Serta penggantian variabel akuntabilitas dan transparansi menjadi variabel intervening yang memungkinkan hasil penelitian yang berbeda. Penelitian ini dilakukan pada puskesmas yang berada di Kabupaten Gunung Kidul.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Sistem Pengendalian Internal Terhadap Kualitas Pelayanan di Masa Pandemi COVID-19**



**dengan Akuntabilitas dan Transparansi sebagai Variabel Intervening.  
(Studi Empiris pada Puskesmas di Kabupaten Gunung Kidul)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan diatas, maka rumusan masalah penelitian adalah sebagai berikut:

1. Apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap transparansi?
2. Apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap akuntabilitas?
3. Apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan?
4. Apakah transparansi berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan?
5. Apakah akuntabilitas puskesmas berdampak positif terhadap kualitas pelayanan?
6. Apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan penanganan COVID-19 di puskesmas Kabupaten Gunung Kidul melalui transparansi?
7. Apakah sistem pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan penanganan COVID-19 di puskesmas Kabupaten Gunung Kidul melalui akuntabilitas?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan penelitian ini antara lain:

1. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris pengaruh sistem pengendalian internal terhadap transparansi.
2. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris pengaruh sistem pengendalian internal terhadap akuntabilitas.
3. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris pengaruh sistem pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan penanganan COVID-19.
4. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris pengaruh transparansi puskesmas terhadap kualitas pelayanan penanganan.
5. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris pengaruh akuntabilitas puskesmas terhadap kualitas pelayanan penanganan.
6. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris pengaruh sistem pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan penanganan melalui transparansi.
7. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris pengaruh sistem pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan penanganan melalui akuntabilitas.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Dilakukannya penelitian ini diharapkan agar memberikan manfaat untuk berbagai pihak. Adapun manfaat dari penelitian ini, antara lain:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan penanganan COVID-19 di Puskesmas Kabupaten Gunung Kidul

secara transparansi dan akuntabilitas, agar membuat masyarakat percaya bahwa kualitas pelayanan puskesmas di masa pandemi COVID-19 telah dilaksanakan secara efisien dan efektif.

## **2. Manfaat Praktis**

### **a. Bagi Puskesmas**

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi dan pertimbangan kepada pemerintah daerah, khususnya untuk puskesmas di Kabupaten Gunung Kidul, untuk melakukan evaluasi, serta diperbaiki lagi dalam meningkatkan kualitas pelayanan dan penanganan kesehatan kepada masyarakat terutama di masa pandemi COVID-19.

### **b. Bagi Masyarakat**

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi bagi masyarakat terkait dengan sistem pengendalian internal puskesmas dengan dibuktikan secara empiris tentang kualitas pelayanan dan penanganan di masa pandemi COVID-19 terhadap akuntabilitas dan transparansi sebagai variabel intervening.

### **c. Bagi Perguruan Tinggi**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sumber tambahan literature dalam bidang sektor publik, khususnya berkaitan dengan sistem pengendalian internal puskesmas dimasa pandemi COVID-19.