

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Saat ini dunia telah digemparkan dengan merebaknya penyakit menular jenis baru bernama *coronavirus*. *Coronavirus* jenis baru pertama kali muncul di Wuhan Tiongkok, pada Desember 2019, kemudian diberi nama *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus* (SARS-COV2) dan menyebabkan penyakit *Coronavirus Disease-2019* (COVID-19). COVID-19 menyebabkan seseorang terinfeksi saluran pernapasan, mulai flu biasa hingga penyakit serius seperti MERS dan SARS. Gejala yang ditimbulkan dari COVID-19 berupa demam 38<sup>0</sup>C, batuk kering, dan sesak napas. Penularan COVID-19 melalui tetesan kecil air atau droplet yang dikeluarkan seseorang ketika batuk atau bersin. Risiko penularan penyakit lebih kepada orang yang kontak langsung dengan pasien COVID-19. WHO menilai risiko penularan dari orang yang tidak memiliki gejala COVID-19 sangat kecil kemungkinannya (Kemenkes, 2020).

Badan Kesehatan Dunia atau *World Health Organization* (WHO) telah menetapkan COVID-19 sebagai pandemi pada Maret 2020. Penetapan COVID-19 sebagai pandemi karena skala penyebaran penyakit yang terjadi telah menyebar secara global diseluruh dunia. Selain itu, penyebaran virus yang cepat di antara banyak orang dan dalam jumlah lebih banyak dibandingkan dengan keadaan normal yang terjadi (Rehia Sembayang, 2020). Pihak berwenang diharapkan segera melakukan tindakan penting

untuk pencegahan dan menghentikan proses penularan COVID-19. WHO menyatakan bahwa seluruh negara harus siap menghadapi adanya COVID-19. Hingga saat ini, hampir seluruh negara didunia telah melaporkan adanya kasus terjangkit COVID-19.

Berbagai negara telah menerapkan kebijakan untuk mengurangi penyebaran COVID-19. Kebijakan tersebut berupa pengurangan perjalanan internasional, pembatasan pergerakan diperbatasan dan melakukan pengurangan kontak sosial ditempat umum. Cina sebagai negara pertama kali munculnya COVID-19 menetapkan kebijakan *lockdown* di Kota Wuhan karena keadaan yang terus memburuk, langkah ini kemudian dilakukan negara lain, seperti Italia, Spanyol, dan Prancis. Semua tempat ditutup, pemerintah mengimbau masyarakat untuk tetap berada di rumah, dan keluar jika sangat diperlukan. Negara lain seperti Arab Saudi, Australia dan Selandia Baru selain menerapkan kebijakan pembatasan sosial, negara tersebut juga mengancam hukuman kepada masyarakat yang tidak memenuhi peraturan akan dikenakan denda dengan jumlah besar (BBC,2020).

Pemerintah Indonesia sendiri telah menetapkan kebijakan untuk mengurangi penyebaran virus COVID-19. Kebijakan tersebut, berupa Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Daerah yang telah ditetapkan sebagai zona merah dengan tingkat pasien terinfeksi COVID-19 tinggi telah menerapkan kebijakan ini. Provinsi Banten termasuk pada salah satu daerah

yang berstatus zona merah, dengan jumlah pasien positif COVID-19 terbanyak berada di kota Tangerang. Tercatat sampai bulan Juni jumlah pasien positif COVID-19 masih mengalami kenaikan, termasuk di Kabupaten Pandeglang beberapa kecamatan telah masuk dalam kategori zona merah dengan terkonfirmasi masyarakat yang positif COVID-19.

Pemerintah Kabupaten Pandeglang menerapkan kebijakan pengecekan disetiap pintu masuk Kabupaten, penutupan seluruh tempat wisata yang berada di Pandeglang dan, bagi masyarakat yang baru kembali ke Pandeglang untuk lapor ke puskesmas terdekat atau petugas setempat. Hal ini sesuai dengan surat edaran Menteri Kesehatan mengimbau kepada seluruh pimpinan kementerian dan lembaga serta pemerintah daerah agar menerapkan protokol isolasi diri sendiri untuk penanganan COVID-19. Tercatat per Tanggal 5 Maret 2021 jumlah pasien yang terkonfirmasi di Kabupaten Pandeglang sebanyak 1.702 pasien dengan persentase 0,13 % dari keseluruhan jumlah penduduk yang berada di Kabupaten Pandeglang.

Pandemi COVID-19 telah melumpuhkan seluruh aktivitas masyarakat Indonesia. Tercatat pada bulan juni pemerintah menerapkan kebijakan baru yaitu *new normal*, kebijakan diterapkan dengan aktivitas masyarakat Indonesia yang sempat terhenti diharapkan dapat kembali normal, dengan tetap melakukan *social distancing* serta protokol kesehatan lainnya agar terhindar dari COVID-19. Pemerintah berharap agar perekonomian Indonesia dapat terkendali, banyaknya masyarakat yang tidak mendapatkan penghasilan serta PHK di berbagai perusahaan pada

masa PSBB menyebabkan hampir seluruh masyarakat Indonesia mengalami kesulitan untuk hidup sehari-hari.

Penerapan *new normal* ini menyebabkan adanya tatanan baru pada aktivitas masyarakat Indonesia, pemerintah terus menggaungkan untuk tetap mematuhi protokol kesehatan di masa pandemi ini. Puskesmas sebagai tempat pelayanan kesehatan masyarakat yang memiliki fungsi bukan hanya mengobati dan pengecekan kesehatan saja, memiliki fungsi lain untuk melakukan promosi kesehatan dan pencegahan kepada masyarakat dengan melakukan kerja sama bersama mesin birokrasi (camat, kepala desa, RT, RW) dan mesin sosial (kader, tokoh masyarakat, tokoh agama, kelompok arisan, kelompok keagamaan, dan lain-lain).

Puskesmas sebagai sarana pelayanan kesehatan masyarakat diharapkan dapat mempermudah rumah sakit dalam menangani pasien yang diduga terinfeksi COVID-19 berupa pemantauan kepada pasien. Petugas puskesmas dapat melakukan penanganan kepada pasien sejak dini agar pasien mendapatkan penanganan yang sesuai dengan protokol kesehatan serta mengimbau untuk melakukan isolasi mandiri.

Puskesmas menjadi garda terdepan dalam penanganan COVID-19, khususnya untuk penanganan pasien ODP bergejala ringan, sehingga tidak terjadi penumpukan pelayanan di rumah sakit. Selain itu, puskesmas juga harus tetap memberikan kualitas pelayanan kesehatan yang baik kepada masyarakat sesuai dengan protokol yang berlaku. Memberikan pelayanan kesehatan merupakan perbuatan baik serta kita sebagai manusia perlu

berbagi kepada sesama. Allah telah menjelaskan dalam Al-Quran bahwa manusia harus berlaku adil dan berbuat kebajikan serta membantu kerabat, hal ini terdapat dalam surat An-Nahl ayat 90, yaitu :

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ  
يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

Artinya : “Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil permusuhan.”

Saat ini di beberapa puskesmas belum sepenuhnya menerapkan protokol pelayanan kesehatan pada masa pandemi. Para tenaga medis yang belum memakai APD sesuai dengan ketentuan yang berlaku, hanya menggunakan jas hujan, tidak adanya jarak di antara para pasien ketika hendak melakukan pemeriksaan di puskesmas.

Puskesmas yang memiliki tugas melaksanakan kebijakan kesehatan untuk membangun wilayah kerja yang sehat dalam mendukung terwujudnya kecamatan sehat. Selain itu, puskesmas berupaya untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat dengan cangkupan perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, pencatatan, pelaporan yang dituangkan dalam suatu sistem.

Pemerintah telah menganggarkan Rp. 405,1 Triliun untuk penanganan COVID-19, dengan rincian sebesar Rp. 75 Triliun untuk bidang kesehatan, Rp. 110 Triliun untuk *social safety net*, Rp. 70,1 Triliun untuk

insentif perpajakan dan stimulus KUR, serta Rp. 150 Triliun dialokasikan untuk pembiayaan program pemulihan ekonomi nasional (Liza Egeh, 2020). Anggaran penanganan COVID-19 provinsi Banten sebesar Rp. 1,22 Triliun (Ikawati, 2020). Sedangkan, untuk pemkab Kabupaten Pandeglang dalam penganggaran COVID-19 melakukan *refocusing* anggaran sebanyak tiga kali dan akhirnya dinyatakan final pada awal juni kemarin. Alasan dilakukannya *refocusing* beberapa kali karena perubahan kebijakan dari pemerintah pusat. Besar anggaran mencapai Rp. 135 Miliar yang akan di masukan melalui Bantuan Tak Terduga (BTT), dengan peruntukan penanggulangan COVID-19.

Menteri Keuangan telah menerbitkan peraturan teknis terkait dengan penganggaran penangan COVID-19. Aturan ini telah dituangkan pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.43/PMK.05/2020 tentang mekanisme pelaksanaan anggaran belanja atas beban APBN dalam penanganan pandemi COVID-19 agar tetap akuntabel. Pada peraturan ini dijelaskan bahwa pencairan anggaran dapat dilakukan dalam keadaan mendesak atau tidak dapat ditunda, pencairan mendesak ini hanya terbatas untuk kebutuhan penanganan COVID-19 berupa obat-obatan, alat kesehatan, sarana prasarana kesehatan, sumber daya manusia baik tenaga kesehatan maupun non kesehatan serta kegiatan yang berkaitan untuk penanganan COVID-19. Selain itu, dituangkan juga terkait dengan akuntansi dan pelaporan keuangan transaksi atas APBN dalam penanganan COVID-19, di mana pelaporan dilaksanakan sesuai dengan Peraturan

Menteri Keuangan mengenai sistem akuntansi dan pelaporan keuangan pemerintah serta penganggaran untuk penanganan COVID-19 harus adanya pengendalian internal sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menteri Kesehatan juga mengeluarkan keputusan terkait dengan dana untuk penanganan COVID-19 berdasarkan pada Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia NOMOR HK.01.07/MENKES/215/2020 Tentang Pemanfaatan Dana Alokasi Khusus Kesehatan Untuk Pencegahan Dana Atau Penanganan COVID-19. Tertuang dalam keputusan Menkes bahwa Dana Operasional Kesehatan Provinsi Kabupaten/kota dan Puskesmas dapat digunakan untuk kegiatan penangan COVID-19 dan dapat digunakan untuk pengujian *specimen* COVID-19 ke Laboratorium yang ditunjuk oleh pemerintah.

Besarnya dana yang pemerintah gunakan untuk penanganan COVID-19 perlu juga didukung dengan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Bidang kesehatan sebagai garda terdepan dalam penangan virus ini, terus berupaya untuk memberikan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat. Pelayanan merupakan kegiatan yang dilakukan dengan adanya interaksi langsung untuk memenuhi kebutuhan seseorang.

Kualitas pelayanan yang baik dapat dilihat dari tingkat kepuasan pelanggan, Menurut Scheneider & White (2004) dalam Radito (2014) kualitas pelayanan memiliki peranan yang penting terutama dalam industri jasa. Pelanggan dalam hal ini pasien akan merasa puas jika mereka

memperoleh pelayanan yang baik atau sesuai dengan yang diharapkan. Pelayanan utama yang puskesmas berikan kepada masyarakat berupa pelayanan kesehatan.

Pelayanan kesehatan adalah segala upaya yang dilakukan sendiri ataupun bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesejahteraan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perseorangan, keluarga, kelompok ataupun masyarakat hal ini jelaskan oleh (Radito, 2014).

Pelayanan kesehatan yang sesuai dengan yang diharapkan, perlu adanya pengelolaan dana yang baik. Puskesmas melakukan perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, pencatatan, pelaporan yang dituangkan dalam suatu sistem dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dana yang telah dianggarkan pemerintah dikelola sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk menunjang proses pelayanan yang puskesmas berikan.

Pada Peraturan Menteri Kesehatan terkait manajemen puskesmas tertuang dalam PMK No. 44 Tahun 2016 Tentang Pedoman Manajemen Puskesmas bahwa dalam melakukan pelayanan kesehatan harus secara efisien dan efektif, adanya pengawasan, pengendalian dan penilaian kinerja puskesmas. Pada ruang lingkup pedoman manajemen puskesmas yang meliputi : perencanaan; penggerakan dan pelaksanaan; pengawasan, pengendalian; dan penilaian kinerja serta adanya dukungan dinas kesehatan Kabupaten/kota dalam manajemen puskesmas.



Penerapan *good governance* dapat menunjang untuk menilai ruang lingkup manajemen pada puskesmas, selain itu *good governance* dapat digunakan untuk menilai kualitas pengelolaan dana serta kualitas pelayanan. *Good governance* merupakan konsep untuk menilai kewajaran, transparansi, akuntabilitas, dan tanggung jawab pada sebuah lembaga usaha. Konsep *good governance* dapat diterapkan pada berbagai lembaga usaha, baik usaha profit dan non profit. Contoh lembaga usaha non profit dapat diterapkan di rumah sakit atau puskesmas.

*Good governance* merupakan tata kelola perusahaan yang baik yang menjadi fitur penting dalam membentuk sebuah organisasi. *Good governance* memiliki fungsi sebagai identitas serta perencanaan strategis organisasi yang dapat berkontribusi terhadap pertumbuhan dan perkembangan masyarakat dan lingkungan, Selain adanya *good governance* sebagai peran tata kelola perusahaan perlu adanya pengendalian internal dalam sebuah organisasi.

Pengendalian internal merupakan salah satu sistem yang diperlukan lembaga usaha untuk menilai organisasi telah menjalankan operasionalnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penjelasan mengenai pengendalian internal yang diadopsi Ikatan Akuntansi Indonesia tertuang dalam Standar Profesional Akuntan Publik (SPAP) menyatakan bahwa pengendalian internal adalah suatu proses yang dijalankan oleh dewan komisaris, manajemen dan personal lain entitas yang didesain untuk memberikan kepercayaan tentang pencapaian tiga tujuan, yaitu : a) keandalan pelaporan

keuangan, b) efektivitas dan efisiensi operasi, dan c) kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku.

Pada penelitian sebelumnya Rohman, dkk (2019) menunjukkan hasil bahwa seluruh penilaian yang terdapat pada prinsip *good governance* dapat meningkatkan kualitas pelayanan, walaupun masih ada kekurangan pelayanan yang terjadi. Didukung dengan penelitian terkait dengan *good governance* berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan publik hal ini dijelaskan pada penelitian Lauma, dkk (2019). Selain penerapan prinsip *good governance* yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan, terdapat penelitian lain yang dapat digunakan yaitu pengendalian internal. Berdasarkan penelitian sebelumnya Tadeko (2017) menunjukkan hasil adanya pengaruh positif pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan.

Penelitian terdahulu terkait dengan peran *good governance* dalam pengelolaan dana yang telah dilakukan pada dana desa menjelaskan bahwa *good governance* terdiri dari penilaian akuntabilitas, transparansi dan responsibilitas. Penelitian sebelumnya melakukan metode penelitian dengan wawancara dan observasi, hasilnya menunjukkan bahwa penerapan *good governance* sudah dilakukan dengan baik pada pengelolaan dana desa, namun masih perlu ditingkatkan kembali pengelolaan dana desa yang baik sesuai dengan prinsip *good governance* (Wardani dan Fauzi, 2018). Sedangkan dengan penelitian menggunakan metode kuantitatif pada penelitian Sandraningsih dan Putri (2015) didapatkan hasil bahwa *good governance* berpengaruh positif terhadap kinerja keuangan serta pada

penelitian Fauzan (2014) menunjukkan hasil adanya pengaruh positif dan signifikan transparansi terhadap pengelolaan dana BOS dan Akuntabilitas berpengaruh negatif tidak signifikan terhadap pengelolaan dana BOS.

Pada penelitian terkait dengan pengendalian internal terhadap pengelolaan dana telah dijelaskan pada penelitian terdahulu pengendalian internal berpengaruh positif signifikan terhadap pengelolaan dana, sehingga semakin baik pengendalian internal maka pengelolaan dana akan berjalan dengan baik (Usman, 2017).

Maka peneliti melakukan replikasi pada variabel dependen berupa kualitas pelayanan COVID-19 serta adanya penambahan variabel berupa variabel intervening yaitu kualitas pengelolaan dana COVID-19. Sampel penelitian ini adalah pegawai puskesmas yang berada di 10 puskesmas yang terdapat di Kabupaten Pandeglang, maka penelitian ini berjudul “ **Pengaruh Penerapan *Good Governance* dan Pengendalian Internal terhadap Kualitas Pelayanan COVID-19 dengan Kualitas Pengelolaan Dana COVID-19 sebagai Variabel Intervening**” (Studi Empiris Puskesmas di Kabupaten Pandeglang)

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah *good governance* berpengaruh terhadap kualitas pelayanan COVID-19 ?

2. Apakah *good governance* berpengaruh terhadap kualitas pengelolaan dana COVID-19?
3. Apakah kualitas pengelolaan dana COVID-19 berpengaruh terhadap kualitas pelayanan COVID-19 ?
4. Apakah pengendalian internal berpengaruh terhadap kualitas pelayanan COVID-19?
5. Apakah pengendalian internal berpengaruh terhadap kualitas pengelolaan dana COVID-19?
6. Apakah pengaruh *good governance* terhadap kualitas pelayanan COVID-19 di mediasi oleh kualitas pengelolaan dana COVID-19 ?
7. Apakah pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan COVID-19 di mediasi oleh kualitas pengelolaan dana COVID-19?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mendapatkan bukti empiris *good governance* berpengaruh terhadap kualitas pelayanan COVID-19
2. Mendapatkan bukti empiris pengaruh *good governance* terhadap kualitas pengelolaan dana COVID-19
3. Mendapatkan bukti empiris kualitas pengelolaan dana COVID-19 terhadap kualitas pelayanan COVID-19
4. Mendapatkan bukti empiris pengendalian internal berpengaruh terhadap kualitas pelayanan COVID-19

5. Mendapatkan bukti empiris pengendalian internal terhadap kualitas pengelolaan dana COVID-19
6. Mendapatkan bukti pengaruh *good governance* terhadap kualitas pelayanan COVID-19 di mediasi oleh kualitas pengelolaan dana COVID-19
7. Mendapatkan bukti empiris pengendalian internal terhadap kualitas pelayanan COVID-19 di mediasi oleh kualitas pengelolaan dana COVID-19

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

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pengguna. Adapun beberapa manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah

1. Manfaat secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan tentang penerapan *good governance*, pengendalian internal, kualitas pengelolaan dana dan kualitas pelayanan bagi instansi di Indonesia khususnya di bidang kesehatan. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan referensi untuk penelitian selanjutnya dengan topik yang sama.

2. Manfaat secara Praktis

- a. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan akan memberikan kontribusi bagi pemerintah daerah dalam menilai kualitas pelayanan yang unit pelaksana lakukan apakah telah sesuai dengan ketentuan yang

seharusnya serta dapat memecahkan masalah terkait *Good Governance*, pengendalian internal, kualitas pelayanan dan pengelolaan dana.

b. Bagi Dinas Terkait

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada puskesmas dan Dinas Kesehatan dalam mengambil keputusan untuk pengelolaan dana dan kualitas pelayanan serta menjadi bahan referensi pengambilan keputusan jika terjadi keadaan seperti saat ini yaitu pandemi atau wabah penyakit.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan dan wawasan masyarakat mengenai COVID-19, *good governance*, pengendalian internal, kualitas pelayanan dan kualitas pengelolaan dana