

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia saat ini sedang dihadapkan dengan fenomena pandemi COVID-19 yang menghambat seluruh kegiatan serta aktivitas masyarakat. WHO menyatakan bahwa virus COVID-19 ini memiliki penyebaran yang sangat cepat dan meminta untuk bertindak agar penyebaran tidak semakin luas (Fadlilah, 2020). (Kangdra, 2021) dalam penelitiannya mengatakan kasus pertama terinfeksi COVID-19 diumumkan oleh Presiden Joko Widodo pada tanggal 2 Maret 2020 dan hingga tanggal 2 November 2020, terdapat 497.668 kasus terkonfirmasi positif COVID-19 di seluruh Indonesia. Sejak saat itu, masyarakat diharuskan untuk melakukan kegiatan di rumah atau yang sering disebut *work from home*, namun kegiatan dalam pemerintah tidak mungkin dilakukan secara *work from home* dengan menyuluruh. Kegiatan dalam pemerintahan dapat dilakukan secara *work from home* dengan mengurangi jumlah karyawan yang berada pada suatu entitas yang sedang berlangsung. Seluruh kegiatan dalam satuan kerja pemerintahan dibatasi akibat dari pandemi COVID-19 termasuk juga kegiatan di puskesmas.

Puskesmas merupakan fasilitas pemerintahan di bidang pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan operasional kesehatan perseorangan pada tingkat pertama dengan mengutamakan upaya promotif dan preventif untuk

mencapai derajat kesehatan yang maksimal di wilayah kerja (Permenkes RI No.75 Tahun 2014 Tentang Puskesmas). Puskesmas juga merupakan salah satu bagian dari pemerintah daerah yang mempunyai kepentingan dalam menyukseskan kesehatan taraf nasional, karena puskesmas memiliki posisi yang cukup strategis dalam pendekatan masyarakat dan dapat menyentuh lapisan masyarakat paling bawah karena dari segi biaya puskesmas menaruh tarif yang sangat terjangkau.

Puskesmas merupakan fasilitas kesehatan nomor satu yang berada di kecamatan dalam rangka menanggapi pandemi COVID-19 yang sedang terjadi. Kasus lonjakan COVID-19 di Kabupaten Sleman sampai 16 Januari 2021 menurut (Setyawan, 2021) tercatat ada 6.619 kasus. Dari jumlah itu sudah ada 5.034 yang sembuh, dan 1.458 masih menjalani pengobatan dan 127 kasus kematian yang diakibatkan oleh covid-19. Sedangkan kasus positif di Kabupaten Kulon Progo menurut (Putri, 2021b) sebanyak 2.000 kasus dimana itu merupakan kasus terbanyak dari Kabupaten Kulon Progo.

Menanggapi pandemi yang sedang terjadi di Kabupaten Sleman dan Kulon Progo, masing-masing kabupaten menyiapkan anggaran yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan para pasien kasus COVID-19. Pemerintah Kabupaten Sleman pada tahun 2021 mengalokasikan anggaran sebanyak Rp 74 Miliar untuk penanganan pandemi COVID-19 (Hapsari, 2021) dan untuk beberapa kegiatan yang dibiayai dari APBD hasil *refocusing* antara lain untuk

memenuhi kebutuhan *shelter* dan pengadaan alat pelindung diri obat, dan vitamin. Sedangkan pemerintah Kabupaten Kulon Progo mengalokasikan dana sebesar Rp 90 Miliar menurut (Putri, 2021a) dan realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) di Kabupaten Kulon Progo untuk penanganan covid-19 sudah mencapai 56,8 persen pada akhir bulan Agustus 2021.

Pelayanan yang diberikan oleh puskesmas dalam menanggapi adanya pandemi COVID-19 tentunya akan berubah. Dengan adanya pandemi COVID-19 ini, pelayanan dalam puskesmas wajib menerapkan protokol yang sesuai dengan penanganann COVID-19, seperti penerapan 3M (memakai masker, mencuci tangan, dan menjaga jarak) dengan adanya protokol tersebut masyarakat tetap dapat diberi penanganan yang sesuai oleh para medis yang berada di puskesmas. Pasien yang terjangkit virus COVID-19 ini terbagi menjadi beberapa kriteria diagnostik yaitu pasien dalam pengwasan (PDP), orang dalam pengawasan (OPD), dan orang tanpa gejala (OTG). (PDPI, 2020) mengutarakan bahwa pasien-pasien yang terkonfirmasi terinfeksi COVID-19 memiliki gejala yang berbeda-beda, dimulai dari tidak merasakan gejala apapun hingga gejala ringan berupa demam, batuk, pilek, dan sesak nafas. Gejala sedang yang dapat dirasakan pada pasien remaja dan dewasa adalah pneumonia tetapi tidak ada tanda pneumonia berat, sedangkan pada pasien anak ditandai dengan pneumonia tidak berat seperti kesulitan untuk bernafas serta nafas cepat. Untuk gejala berat atau pneumonia berat akan mengalami

sesak nafas bahkan kejang. Selain dalam pelayanan yang diberikan untuk pasien, dalam menanggapi pandemi COVID-19 ini, puskesmas juga akan merasakan perubahan mengenai laporan keuangan karena penambahan alat dan obat yang dibutuhkan dalam penanganan pandemi COVID-19.

Pelayanan yang telah diterapkan di puskesmas-puskesmas Kabupaten Sleman dan Kulon progo yaitu dengan mencuci tangan sebelum masuk dan mengetes suhu serta *screening* apakah pasien yang akan mendapatkan pelayanan pernah atau sedang terjangkit COVID-19. Memberikan senyum, salam, sapa, sopan dan santun kepada setiap pasien juga diterapkan oleh puskesmas. Ketatnya pegawai petugas dalam penyortir pasien yang tidak atau sedang terjangkit COVID-19 merupakan bentuk tanggung jawab petugas kesehatan untuk tidak menambah rantai penyebaran virus ke dalam pusat kesehatan di masyarakat. Penanganan yang tidak dibeda-bedakan antara antar pasien memberikan kesan nyaman dan tidak menimbulkan rasa kekhawatiran terhadap penyakit yang diderita serta berusaha memberikan pengobatan yang terbaik, memberi pelayanan secara cepat dan tepat kepada pasien. Adanya bentuk pelayanan kesehatan yang diberikan oleh puskesmas ini sebagai bentuk penerapan pengendalian internal yang baik, sehingga dapat terbentuk pelayanan kesehatan yang nyaman dan tepat bagi pasien.

Kualitas pelayanan kepada pasien merupakan suatu proses yang komplet, sehingga pada akhirnya akan menyangkut manajemen puskesmas

secara keseluruhan. Maka konsep puskesmas perlu untuk selalu diperbaharui dan disempurnakan, sehingga dapat terwujud pelayanan kesehatan yang bermutu, terjangkau, efektif, dan efisien.

Faktor yang mempengaruhi kualitas pelayanan dalam penelitian ini adalah pengendalian internal. Secara umum pengendalian internal adalah suatu sistem yang dijalankan oleh sebuah organisasi atau entitas sebagai landasan atau acuan dari prosedur yang telah direncanakan (Syukriyati & Solikin, 2018). Pengendalian internal merupakan aspek utama dalam mencapai tujuan dari suatu organisasi atau entitas dan dapat meminimalkan risiko-risiko yang mungkin akan terjadi baik di dalam maupun di luar entitas atau organisasi tersebut. Pengendalian internal juga mencakup mengenai jalannya kegiatan atau aktivitas secara efektif dan efisien. Jika aktivitas atau kegiatan tersebut sudah dijalankan secara efisien dan efektif maka pelayanan yang diberikan kepada pasien atau masyarakat oleh puskesmas sudah baik. Dibuktikan oleh penelitian (Syukriyati & Solikin, 2018) literatur tersebut mengatakan dengan menerapkan lima unsur pengendalian internal yaitu lingkungan pengendalian, penilaian risiko, informasi dan komunikasi, aktivitas pengendalian, dan pemantauan akan menghasilkan kualitas pelayanan publik yang baik.

Penyelenggaraan pemerintah yang tidak baik akan memicu ketidakpercayaan masyarakat untuk menikmati pelayanan yang diberikan oleh puskesmas. Dua unsur tata kelola pemerintah yang baik yaitu transparansi dan

akuntabilitas akan membantu pemerintah dalam mengambil kepercayaan masyarakat agar mendapat pelayanan dari fasilitas kesehatan puskesmas. Pelayanan yang baik ditandai dengan meningkatnya stabilitas pemerintah dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah (Putra, 2015). Penelitian yang dilakukan oleh (Maani, 2009) mengatakan bentuk ketidakefisien dan efektif dari sebuah puskesmas adalah dengan pelayanan yang berbelit dengan biaya dan waktu kepengurusan yang tidak jelas. Cara mengatasi masalah tersebut maka puskesmas diharapkan untuk membuka informasi yang luas kepada masyarakat dan mengembangkan tanggung jawab kepada masyarakat.

Akuntabilitas merupakan suatu pertanggungjawaban organisasi yang tidak bisa dihindari. Dalam segala urusan pasti akan dihisab atau dipertanggungjawabkan, baik dalam pengendalian internal maupun dalam melayani pasien. Seperti dalil Allah SWT dalam surat Al-Zalzalah ayat 7-8 sebagai berikut.

وَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ شَرًّا يَرَهُ فَمَنْ يَعْمَلْ مِثْقَالَ ذَرَّةٍ حَيْرًا يَرَهُ

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

Ayat tersebut menjelaskan bahwa setiap kebaikan dan kejahatan di dunia akan mendapat balasan dan pertanggungjawaban di hari akhir. Begitu pula dengan tatanan pengelolaan penanggulangan COVID-19 di puskesmas. Baik dari pengendalian internal, pelayanan terhadap pasien, transparansi, maupun akuntabilitas.

Pelayanan prima menjadi tuntutan masyarakat, sejalan dengan peningkatan kebutuhan dan kesadaran dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat sebagai imbas dari kemajuan teknologi informasi. Kualitas yang tinggi merupakan tuntutan, tidak hanya dalam kegiatan bisnis namun juga dalam kegiatan pelayanan lembaga pemerintah resisten terhadap tuntutan kualitas pelayanan publik.

Pada penelitian ini masalah yang akan diteliti tentang kualitas pelayanan puskesmas. Disini peneliti untuk membuktikan pengendalian internal akan membentuk pelayanan yang maksimal dibarengi transparansi dan akuntabilitas manajemen yang diberikan oleh puskesmas dapat dibuktikan dengan kuesioner yang akan dibagikan langsung kepada kepala/pimpinan dan pasien puskesmas.

Penelitian ini merupakan replikasi dari penelitian yang dilakukan oleh (Damayanti & Hermanto, 2018) perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terletak pada penambahan kualitas pelayanan sebagai *output* atau variabel dependen, penggantian variabel transparansi dan akuntabilitas

menjadi variabel intervening, tempat penelitian, waktu penelitian. Penambahan variabel kualitas pelayanan karena sebelumnya penelitian tersebut menggunakan variabel kinerja pemerintah dan hasilnya menunjukkan bahwa penerapan transparansi, akuntabilitas, dan pengendalian internal di dalam pemerintahan pada SKPD telah terlaksana dengan baik, akan tetapi masih ada beberapa hal yang belum sepenuhnya dilaksanakan dengan sempurna sehingga berdampak pada rendahnya kinerja pemerintah oleh karena itu peneliti ingin menguji apakah jika dilakukan di satuan kerja di puskesmas akan menghasilkan efek yang berbeda atau tidak.

Waktu penelitian pada penelitian sebelumnya yaitu tahun 2018 dan penelitian ini dilakukan pada tahun 2021, yang mana terjadi perubahan pelayanan yang dilakukan oleh satuan kerja di puskesmas dan terlebih pada tahun ini sedang terjadi fenomena pandemi COVID-19 yang menyebabkan banyak perubahan pelayanan mengikuti protokol kesehatan yang dianjurkan oleh pemerintah. Tempat penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh (Damayanti & Hermanto, 2018) berfokus pada SKPD yang berada di Kota Surabaya sedangkan penelitian ini dilakukan pada satuan kerja di puskesmas yang berada di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Kulon Progo, penelitian ini dilakukan pada dua kabupaten karena untuk membandingkan pelayanan yang berada di masing-masing kabupaten apakah sudah optimal atau belum.

Berdasarkan uraian mengenai latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk meneliti **“Kualitas Pelayanan Penanggulangan COVID-19: Peran Pengendalian Intenal, Transparansi, dan Akuntabilitas Pengelolaan Entitas (Studi Empiris pada Puskesmas di Kabupaten Sleman dan Kulon Progo)”**.

B. Batasan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang yang disajikan sebelumnya, maka peneliti akan membatasi masalah terkait dengan yang akan di teliti:

1. Penelitian ini berfokus pada satuan kerja di puskesmas Kabupaten Sleman dan Kulon Progo.
2. Faktor internal yang mempengaruhi kualitas pelayanan pada masa pandemi COVID-19 di puskesmas yaitu transparansi dan akuntabilitas.
3. Penelitian ini mengambil sampel dari anggota satuan kerja di puskesmas yang meliputi kepala puskesmas di Kabupaten Sleman dan Kulon Progo.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan?

2. Apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap transparansi manajemen?
3. Apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap akuntabilitas manajemen?
4. Apakah akuntabilitas manajemen berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan?
5. Apakah transparansi manajemen berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan?
6. Apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan melalui transparansi manajemen?
7. Apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan melalui akuntabilitas manajemen?

D. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan.
2. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap transparansi manajemen.
3. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap akuntabilitas manajemen.

4. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah akuntabilitas manajemen berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan.
5. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah transparansi manajemen berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan.
6. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan melalui transparansi manajemen.
7. Untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris apakah pengendalian internal berpengaruh positif terhadap kualitas pelayanan melalui akuntabilitas manajemen.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis bagi berbagai pihak. Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur akuntansi yaitu dalam bidang sektor publik terkait dengan pengendalian internal dalam satuan kerja di puskesmas. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi untuk penyusunan penelitian selanjutnya dengan topik yang sama.

2. Manfaat praktis

a. Bagi Puskesmas

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan pertimbangan dalam pengendalian internal, transparansi, dan akuntabilitas sehingga satuan kerja di puskesmas dapat melakukan perbaikan-perbaikan guna menghasilkan kualitas pelayanan selama pandemi COVID-19 secara maksimal.

b. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi sarana informasi bagi masyarakat terkait dengan pelayanan di satuan kerja khususnya di puskesmas dengan dibuktikan secara empiris mengenai pengendalian internal, transparansi, dan akuntabilitas.

c. Bagi Perguruan Tinggi

Penelitian ini diharapkan mampu menjadi tambahan literatur dalam bidang sektor publik, khususnya mengenai kualitas pelayanan selama pandemi COVID-19 dalam satuan kerja di puskesmas Kabupaten Sleman dan Kulon Progo.

d. Bagi Peneliti

Manfaat bagi peneliti itu sendiri yaitu memberikan pengetahuan tambahan dan melatih kemampuan berfikir secara kritis mengenai pengendalian internal, transparansi, dan akuntabilitas, dan kualitas pelayanan dalam satuan kerja di puskesmas dalam menghadapi pandemi COVID-19.