

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Seiring berkembangnya zaman, membaiknya laju perekonomian serta derajat kesehatan masyarakat yang juga meningkat, berdampak terhadap kebutuhan akan pelayanan rumah sakit yang memiliki kualitas bagus. Kebijakan pemerintah tentang pendirian rumah sakit, poliklinik, dan puskesmas pun merambah ke berbagai daerah (Ella, 2015). Masyarakat tidak hanya menilai kualitas tenaga medis rumah sakit tempatnya berobat namun masyarakat juga akan menyoroti kualitas pelayanan yang diberikan oleh pihak rumah sakit yang bersangkutan. Hal ini juga diungkapkan oleh Divianto (2012) bahwa bukan hanya sekedar kualitas tempat pelayanan saja yang menjadi sorotan masyarakat umum tetapi kualitas dari pelayanan yang menjadi prioritas utama yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam memenuhi kebutuhan akan pelayanan pengobatan.

Rumah sakit merupakan salah satu sarana kesehatan tempat menyelenggarakan upaya kesehatan dengan memberdayakan para sumber daya manusia yang terlatih dan terdidik dalam menghadapi dan menangani masalah medis untuk pemulihan dan pemeliharaan kesehatan yang baik (Siregar, 2004) dalam Ella (2015).

Pengertian tentang rumah sakit tersebut menunjukkan betapa pentingnya peran organisasi rumah sakit bagi masyarakat yang memiliki masalah akan kesehatan. Upaya kesehatan itu meliputi berbagai kegiatan pemeliharaan dan peningkatan pelayanan kesehatan dan juga fasilitas tempat penyelenggaraan sarana kesehatan tersebut. Upaya kesehatan yang diselenggarakan oleh pihak medis memiliki tujuan untuk mewujudkan derajat kesehatan yang optimal bagi masyarakat (Ella, 2015). Oleh karena pihak

manajemen rumah sakit harus sangat mempertimbangkan program pelayanan baik dari segi program penanganan medis secara langsung (*Direct Medpial Care*) maupun program pelayanan fasilitas yang akan diberikan kepada masyarakat karena manajemen sebagai penanggungjawab internal rumah sakit.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Sri (2013) mengemukakan bahwa pelayanan publik menjadi persoalan di semua negara. Permasalahan pelayanan menjadi persoalan yang patut diberikan perhatian terutama di negara-negara miskin maupun negara berkembang. Fenomena keluhan masyarakat yang tidak jarang didapatkan oleh pihak institusi publik dalam konteks ini adalah rumah sakit menunjukkan bahwa perlunya pihak rumah sakit sebagai tempat diselenggarakannya upaya kesehatan untuk memanfaatkan fungsi audit manajemen dalam mengevaluasi segala kegiatan yang dilakukan.

Dalam situs resmi BPK pada pertengahan tahun 2014 Indonesia mengalami kerugian sebesar 30,7 triliun akibat permasalahan pengelolaan pelayanan kesehatan yang kurang maksimal dan disebutkan juga bahwa terjadi 14.584 kasus yang melibatkan sektor pelayanan BPJS yang ditimbulkan karena lemah dan kurangnya pengendalian intern. Hal ini disebabkan juga karena kesiapan dari pemerintahan daerah dalam pengelolaan sistem pengendalian intern dapat dibilang buruk ([www.bpk.go.id](http://www.bpk.go.id)).

BPJS merupakan salah satu fasilitas pelayanan kesehatan yang didukung langsung oleh pemerintah adalah kegiatan kerjasama dengan program JKN/BPJS yang dibuat oleh pemerintah sesuai dengan “Undang-undang Nomor 40 tahun 2004” yang isinya adalah tentang SJSN atau Sistem Jaminan Sosial Nasional. BPJS atau Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan merupakan suatu badan khusus yang bertanggung jawab dalam menyelenggarakan jaminan kesehatan yang mana BPJS memiliki tujuan yang

selaras dengan Organisasi Kesehatan Dunia dalam menjamin mutu kesehatan untuk seluruh penduduk (Syaputra, 2015).

Namun, karena kurangnya sosialisasi dari pemerintah mengenai procedural program baru BPJS ini kurang yang awalnya BPJS diharapkan bisa menjadi sarana untuk peningkatan derajat kesehatan bagi seluruh penduduk pada akhirnya menjadi menimbulkan masalah yang muncul karena keluhan dari masyarakat tentang susah nya prosedur BPJS tersebut. Hal ini menyebabkan program BPJS dianggap penyebab menurunnya pelayanan kesehatan dan keefektifan pelayanan kesehatan tersebut menjadi berkurang.

Pelayanan BPJS harus diselenggarakan secara efektif dan disosialisasikan dengan baik, karena banyak masyarakat yang ingin menggunakan fasilitas ini belum tahu tentang teknis untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan aturan BPJS kesehatan, sehingga tidak sedikit pasien pengguna BPJS mengeluhkan sistem pelayanan rujukan BPJS, yang diklaim sulit dan tidak efektif. Rumah sakit di Kabupaten Tulungagung juga tidak lepas dari fenomena komplain terkait pelayanan fasilitas di rumah sakit yang bersangkutan. Salah satu fenomena yang berkaitan erat dengan pelayanan BPJS adalah menurut sumber @detiknews Kediri dikatakan bahwa BPJS Kediri dinilai lamban dalam menangani pasien yang menggunakan jasanya. Perlu diketahui bahwa BPJS Kediri meliputi wilayah karisidenan Kediri yaitu Kabupaten / Kota Kediri, Kabupaten Trenggalek, Kabupaten / Kota Blitar, Kabupaten Ngajuk, dan tak terkecuali Kabupaten Tulungagung yang akan menjadi objek dari penelitian ini.

Namun, terkadang kurang maksimalnya pelayanan kesehatan program BPJS tersebut juga disebabkan karena faktor kelalaian dari pihak rumah sakit. Sehingga, pihak rumah sakit sering mendapatkan komplain atau keluhan dari masyarakat karena merasa

pelayanan publik yang dilakukan pihak intern kurang memuaskan. Penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Ella dkk (2015) menyatakan bahwa semakin banyaknya fasilitas layanan kesehatan yang disediakan oleh rumah sakit perlu dilakukannya audit operasional, karena pihak manajemen dari rumah sakit harus selalu siap dalam menyediakan segala pelayanan yang dibutuhkan oleh pihak pasien dan harus selalu mendorong pelayanan yang terbaik untuk masyarakat baik itu dari segi pelayanan, kinerja pegawai, persediaan obat-obatan beserta peraatan medis yang diperlukan selama kegiatan pemeriksaan pasien dilakukan dan kegiatan operasional lainnya salah satunya yang sekarang sedang ramai diperbincangkan tentang pelayanan pasien dengan menggunakan fasilitas BPJS.

Penelitian Ella dkk (2015) didukung oleh penelitin sebelumnya yang dilakukan oleh Cahyati (2012) yang menyatakan bahwa dengan mempertimbangkan semakin banyaknya kebutuhan akan pelayanan kesehatan ini, pihak manajemen rumah sakit perlu untuk mendorong efektivitas pelayanan kesehatan demi meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dengan memanfaatkan fungsi audit operasional dalam pengelolaan pelayanan kesehatan.

Agoes (2012:11) mengemukakan bahwa Management Audit, disebut juga Operational Audit adalah suatu pemeriksaan terhadap kegiatan operasi suatu perusahaan, termasuk kebijakan akuntansi dan kebijakan manajemen, untuk mengetahui apakah kegiatan operasi tersebut sudah dilakukan secara efektif dan efisien. Fungsi audit manajemen itu sendiri untuk memeriksa pelayanan-pelayanan di rumah sakit apakah sudah berjalan sesuai dengan tujuan rumah sakit ataukah sebaliknya. Definisi efektif itu sendiri menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih (2009:179) dalam penelitian Ella dkk (2015) adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target,

masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengendalian internal di dalam perusahaan juga merupakan salah satu faktor penting yang akan menentukan efektivitas pelayanan kesehatan selain audit operasional yang merupakan alat evaluasi seluruh kegiatan operasional yang ada didalam perusahaan. Pengendalian internal dibutuhkan sebagai alat pengatur seluruh kegiatan yang ada didalam perusahaan. Tingkat efektivitas dari seluruh kegiatan yang dilakukan oleh perusahaan tergantung pada kuat dan lemahnya sistem pengendalian internal (SPI) yang dirancang oleh pihak manajemen. Apabila pengendalian internalnya kuat maka kesalahan yang akan dilakukan dan akan mengurangi efektivitas kegiatan pelayanan kesehatan akan dapat diminimalisir.

Namun, apabila pengendalian internal lemah maka kemungkinan terjadinya kesalahan akan tinggi yang menyebabkan efektivitas pelayanan kesehatan menjadi lemah (Arvianita, 2015). Di rumah sakit, pengendalian internal dapat dilakukan oleh Satuan Pengawas Internal dari pihak rumah sakit itu sendiri. SIP melakukan pengendalian internal sebagai salah satu bentuk preventif yang dilakukan perusahaan untuk mengurangi ketidakefektivan yang terjadi pada perusahaan.

*Good Corporate Governance* juga sangat diperlukan dalam struktur tatanan organisasi sebuah sektor publik (Ella dkk, 2015). Menurut PP Republik Indonesia No. 77 tahun 2015 tentang Pedoman Organisasi Rumah Sakit, pada pasal 2 dikatakan bahwa Pengaturan pedoman organisasi Rumah Sakit bertujuan untuk mewujudkan organisasi Rumah Sakit yang efektif, efisien, dan akuntabel dalam rangka mencapai visi dan misi Rumah Sakit sesuai tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*) dan tata kelola klinis yang baik (*Good Clinical Governance*).

Untuk rumah sakit, tata kelola yang diberlakukan akan berbeda dengan organisasi yang tidak bergerak di bidang kesehatan, sehingga tata kelola rumah sakit yang baik dan berbasis medis bisa disebut dengan *Good Clinical Governance*. Berbeda dengan organisasi atau perusahaan yang tidak berbasis medis, *Clinical governance* yang baik dinilai tanggungjawab atau akuntabilitasnya berdasarkan kinerja klinis bukan kinerja yang lain karena ini berdasarkan setting rumah sakit (Ella dkk, 2015), *Clinical Governance* merupakan suatu kerangka kerja organisasi yang akuntabel untuk meningkatkan kualitas layanan dan menerapkan standar tinggi layanan dengan menciptakan lingkungan yang kondusif untuk melakukan layanan klinis (NHS-UK Department of Health 1998) dalam (Ella dkk, 2015).

Oleh karena itu dapat disimpulkan dari penjabaran diatas bahwa efektivitas pelayanan pasien BPJS akan sangat dipengaruhi dengan audit operasional sebagai bentuk dari pengeimplementasian tujuan rumah sakit dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dan *Good Clinical Governance* sebagai pedoman tindakan pelayanan yang berbasis medis dalam pengimplementasian tujuan rumah sakit sebagai tempat penyelenggaraan sarana kesehatan bagi seluruh masyarakat.

Dalam pelayanan kesehatan, baik untuk pihak dokter, perawat, pegawai dan manajernya, tentu memerlukan sebuah etika yang melandasi perilaku mereka dalam bekerja untuk melayani masyarakat. Etika lembaga juga merupakan salah satu aspek penting yang dapat mempengaruhi efektivitas pelayanan kesehatan di rumah sakit. Etika lembaga adalah sejauh mana perusahaan memasukkan etika baik secara implisit maupun eksplisit dalam mengambil keputusan Singhapakdi & Vitell, 2007 dalam Koonmee K (2009) dalam Handayani (2013). Etika lembaga rumah sakit akan meliputi etika manajer, etika dokter, etika perawat dan etika pegawai. Etika lembaga rumah sakit ini akan

membantu seluruh pegawai rumah sakit dalam menjalankan tugasnya dalam mewujudkan tujuan rumah sakit dalam menyediakan pelayanan bagi masyarakat.

Penelitian ini mereplikasi dari peneliti sebelumnya yang dilakukan oleh Ella dkk (2015) yang mana penelitian tersebut menyatakan bahwa audit operasional dan tata kelola medis organisasi atau *Good Clinical Governance* memiliki pengaruh terhadap efektivitas pelayanan kesehatan baik dari segi pelayanan kesehatan program BPJS. Perbedaan dari penelitian sebelumnya, penelitian ini dilakukan di Kabupaten Tulungagung, sebuah kota yang terletak di provinsi Jawa Timur, dengan menggunakan sample 7 rumah sakit yang berada di kawasan Tulungagung. Peneliti juga menambahkan dua variable independen berupa pengendalian internal dan etika bisnis rumah sakit yang peneliti duga dapat mempengaruhi tingkat efektivitas pelayanan pasien BPJS di rumah sakit.

Berdasarkan penjelasan diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENGARUH AUDIT OPERASIONAL, PENGENDALIAN INTERNAL, GOOD CLINICAL GOVERNANCE DAN ETIKA BISNIS LEMBAGA RUMAH SAKIT TERHADAP EFEKTIVITAS PELAYANAN PASIEN BPJS DI RUMAH SAKIT”** studi empiris Rumah Sakit di kawasan Kabupaten Tulungagung.

## **B. BATASAN MASALAH**

Batasan masalah yang mempengaruhi efektivitas pelayanan kesehatan pasien BPJS di rumah sakit ini adalah *Operational Audit (OA)*, *Internal Control (IC)*, *Good Clinical Governance (GclinG)*, dan *Institution Business Ethics (IBE)*

### **C. RUMUSAN MASALAH**

1. Apakah Audit Manajemen mempengaruhi efektivitas pelayanan kesehatan pasien BPJS di rumah sakit?
2. Apakah Pengendalian Internal mempengaruhi efektivitas pelayanan kesehatan pasien BPJS di rumah sakit?
3. Apakah *Good Clinical Governance* mempengaruhi efektivitas pelayanan kesehatan pasien BPJS di rumah sakit?
4. Apakah Etika Bisnis Lembaga Rumah Sakit mempengaruhi efektivitas pelayanan kesehatan pasien BPJS di rumah sakit?

### **D. TUJUAN**

1. Untuk mengetahui pengaruh audit manajemen terhadap efektivitas pelayanan kesehatan pasien BPJS di rumah sakit.
2. Untuk mengetahui pengaruh Pengendalian Internal terhadap efektivitas pelayanan kesehatan pasien BPJS di rumah sakit.
3. Untuk mengetahui pengaruh *Good Clinical Governance* terhadap efektivitas pelayanan kesehatan pasien BPJS di rumah sakit.
4. Untuk mengetahui pengaruh Etika Bisnis Lembaga Rumah Sakit terhadap efektivitas pelayanan kesehatan pasien BPJS di rumah sakit.

### **E. MANFAAT**

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi inspirasi untuk penelitian berikutnya, apabila ada kekurangan yang belum bisa dipenuhi oleh peneliti diharapkan penelitian selanjutnya dapat menyempurnakannya.



## 2. Manfaat Praktik

### a) Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat untuk peneliti dari segi pengetahuan yang lebih mendalam di bidang audit manajemen atas pelayanan pasien BPJS yang ada di lingkup rumah sakit.

### b) Bagi pihak Rumah Sakit

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat kepada Pihak management rumah sakit khususnya, sehingga penelitian dapat dijadikan bahan pertimbangan, masukan, serta rekomendasi demi perkembangan yang lebih lanjut dan lebih baik ke periode berikutnya untuk pihak pelayanan pasien BPJS Rumah Sakit Umum Kabupaten Tulungagung.