

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Reformasi sektor publik menempatkan tuntutan terhadap transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan sebagai isu krusial, khususnya pada institusi pelayanan kesehatan pemerintah seperti Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) Mardiasmo (2018). Puskesmas menempati posisi strategis sebagai fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama dalam menjamin akses serta kualitas layanan bagi masyarakat sesuai dengan standar pelayanan minimal (Peraturan Menteri Kesehatan No. 43 Tahun 2019). Implementasi kebijakan pemerintah saat ini mendorong transformasi Puskesmas melalui pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) guna meningkatkan fleksibilitas sumber daya (Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 79 Tahun 2018). Penerapan pola ini diharapkan mampu menstimulasi efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan layanan kesehatan secara menyeluruh di tingkat daerah.

Penerapan BLUD didasarkan pada berbagai regulasi pemerintah yang menjadi payung hukum pelaksanaannya. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah memberikan pedoman teknis bagi pemerintah daerah, mencakup tata kelola, perencanaan, hingga pelaporan keuangan. Aspek operasional Puskesmas secara spesifik diatur dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 43 Tahun 2019, yang menetapkan fungsi dan tugas Puskesmas dalam menyelenggarakan pelayanan kesehatan komprehensif. Selain itu, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 tentang

Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah memperkuat prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam sistem keuangan daerah. Integrasi seluruh regulasi tersebut menciptakan landasan hukum bagi Puskesmas untuk mengelola keuangan secara fleksibel dengan tetap mengedepankan efisiensi dan efektivitas.

Sejumlah studi empiris telah dilakukan untuk mengevaluasi dampak dan capaian kinerja keuangan pada Puskesmas BLUD. Penelitian terkait kinerja keuangan dan pengelolaan BLUD telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Mawarni & Eni (2020) menyebutkan bahwa penerapan Pola Pengelolaan Keuangan BLUD pada Puskesmas mampu meningkatkan kinerja, baik dari aspek keuangan maupun nonkeuangan. Pengukuran menggunakan pendekatan balanced scorecard menunjukkan bahwa peningkatan kualitas pelayanan dan proses internal berdampak pada peningkatan kinerja keuangan puskesmas.

Ramadhani & Sulistyowati (2022) mengungkapkan bahwa penyusunan laporan keuangan BLUD telah sesuai dengan Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) No. 13 dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 217/PMK.05/2015, yang menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan BLUD telah memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas (Ramadhani & Sulistyowati (2022)). Hal ini menegaskan bahwa laporan keuangan BLUD dapat digunakan sebagai alat yang andal dalam menilai kinerja keuangan organisasi sektor publik.

Penelitian Vitasari menunjukkan bahwa kinerja keuangan BLUD rumah sakit secara umum berada dalam kategori baik berdasarkan analisis rasio keuangan, meskipun masih terdapat beberapa rasio yang belum optimal (Vitasari

et al. 2025). Sejalan dengan itu, penelitian Yohana *et al.* (2022) menemukan bahwa kinerja keuangan BLUD RSUD Kelet selama pandemi COVID-19 menunjukkan kondisi likuiditas dan solvabilitas yang baik, namun rentabilitas masih belum mencapai standar.

Kecamatan Kenjeran memiliki urgensi dan kelayakan yang sangat kuat untuk diangkat sebagai objek penelitian karena karakteristik tipologi pelayanannya yang unik, di mana mayoritas atau sebesar 75% dari total Puskesmas di wilayah ini merupakan Puskesmas Rawat Inap. Secara teoritis, Puskesmas Rawat Inap memiliki kapasitas operasional yang jauh lebih besar karena harus menyelenggarakan pelayanan kesehatan 24 jam dengan fasilitas penunjang yang lebih kompleks (Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2019). Kondisi ini berimplikasi pada struktur biaya operasional yang tinggi, namun di sisi lain membuka peluang optimalisasi pendapatan fungsional yang jauh lebih besar melalui klaim jaminan kesehatan (BPJS) maupun retribusi atas tindakan medis dan akomodasi pasien secara *real-time*. Dominasinya jenis pelayanan ini di Kecamatan Kenjeran membawa konsekuensi pada perputaran arus kas dan volume transaksi yang jauh lebih masif dibandingkan wilayah yang didominasi oleh Puskesmas Rawat Jalan dengan ruang lingkup terbatas pada jam kerja reguler. Karakteristik operasional yang kontras dan beban manajerial yang besar inilah yang menstimulasi capaian rasio keuangan yang spesifik, sehingga menjadikannya lokus penelitian yang sangat representatif untuk menguji dinamika keuangan Puskesmas. Jika ditinjau dari aspek pemenuhan kewajiban jangka pendek, Puskesmas dengan tipe Rawat Inap diprediksi memiliki kemampuan likuiditas yang lebih tinggi. Hal ini dikarenakan Puskesmas Rawat

Inap menerima aliran kas masuk (cash inflow) harian yang lebih konsisten dan bervariasi dari pelayanan pasien 24 jam serta pengendapan dana klaim rawat inap yang secara proporsional lebih besar dibandingkan dengan Puskesmas Rawat Jalan. Meskipun secara teoritis dan operasional terdapat perbedaan karakteristik antara Puskesmas Rawat Inap dan Puskesmas Rawat Jalan, pada praktiknya setiap entitas BLUD memiliki alokasi anggaran, cakupan layanan, serta kapasitas aset yang unik secara individual. Oleh karena itu, guna memperoleh gambaran mengenai variabilitas dan efisiensi pengelolaan keuangan di wilayah Kenjeran, penelitian ini tidak mengelompokkan Puskesmas secara kategoris, melainkan melakukan analisis komparatif kinerja keuangan secara individual pada empat Puskesmas BLUD di Kecamatan Kenjeran. Berdasarkan kondisi tersebut, dugaan awal dalam penelitian ini mengindikasikan adanya perbedaan kinerja keuangan secara individual di antara ke-4 Puskesmas BLUD di Kecamatan Kenjeran. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis dan membandingkan secara empiris kinerja keuangan dari masing-masing entitas, yaitu Puskesmas Tanah Kali Kedinding, Puskesmas Tambak Wedi, Puskesmas Bulak Banteng, dan Puskesmas Sidotopo Wetan.

Meskipun berbagai penelitian sebelumnya telah membahas kinerja keuangan BLUD, masih terdapat beberapa keterbatasan. Sebagian besar penelitian lebih banyak dilakukan pada rumah sakit, sedangkan penelitian pada Puskesmas sebagai fasilitas kesehatan tingkat pertama masih relatif terbatas. Selain itu, terdapat perbedaan pendekatan dalam penelitian sebelumnya, dimana sebagian menggunakan *balanced scorecard* dan analisis kesesuaian standar akuntansi, sehingga belum seluruhnya berfokus pada analisis rasio keuangan secara spesifik.

Di sisi lain, penelitian yang menggunakan analisis rasio keuangan umumnya menggabungkan berbagai rasio tanpa memberikan fokus yang mendalam pada rasio tertentu.

Oleh karena itu, terdapat kesenjangan penelitian yaitu belum banyak penelitian yang secara khusus menganalisis kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas dengan menggunakan pendekatan rasio likuiditas, solvabilitas, aktivitas, rasio Surplus Operasional serta Rasio Kemandirian Keuangan secara komprehensif dalam satu model analisis. Selain itu, belum terdapat penelitian yang mengkaji kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di wilayah Surabaya, khususnya Puskesmas yang ada di wilayah Kecamatan Kenjeran.

Salah satu cara untuk menilai kinerja keuangan BLUD adalah melalui analisis rasio keuangan yang digunakan untuk mengevaluasi kondisi keuangan entitas berdasarkan data laporan keuangan. Rasio likuiditas digunakan untuk mengukur kemampuan memenuhi kewajiban jangka pendek, sedangkan rasio solvabilitas untuk menilai kemampuan memenuhi seluruh kewajiban (Permendagri No. 79 Tahun 2018). Adapun rasio aktivitas digunakan untuk mengukur efektivitas penggunaan aset dalam mendukung kegiatan operasional. Selain ketiga rasio konvensional tersebut, pengukuran kinerja BLUD juga memerlukan Rasio Surplus Operasional yang digunakan untuk mengukur efisiensi pengendalian biaya serta kemampuan pendapatan fungsional pelayanan dalam menutup beban operasional harian. Terakhir, Rasio Kemandirian Keuangan digunakan untuk mengevaluasi tingkat otonomi finansial entitas dengan mengukur seberapa besar kemampuan Puskesmas dalam membiayai dirinya

sendiri dari pendapatan asli BLUD tanpa bergantung pada subsidi atau dana transfer dari pemerintah daerah (Mardiasmo, 2018)

Peneliti memilih Kecamatan Kenjeran sebagai lokasi observasi penelitian karena wilayah ini merupakan salah satu kawasan dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi di Kota Surabaya yaitu 185.294 jiwa dan menempati urutan ketiga sebagai kecamatan dengan populasi terpadat di Surabaya (Badan Pusat Statistik Kota Surabaya Tahun 2025). hingga kebutuhan terhadap pelayanan kesehatan dasar menjadi sangat besar. Kondisi tersebut menuntut Puskesmas sebagai Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) untuk mampu mengelola keuangan secara efektif, efisien, dan akuntabel agar kualitas pelayanan kesehatan kepada masyarakat tetap terjaga. Selain itu, Puskesmas di Kecamatan Kenjeran memiliki peran strategis sebagai fasilitas kesehatan tingkat pertama yang melayani masyarakat dengan karakteristik sosial dan ekonomi yang beragam, sehingga pengelolaan keuangan yang baik menjadi faktor penting dalam mendukung keberlangsungan operasional pelayanan kesehatan. Pemilihan lokasi penelitian ini juga didasarkan pada masih terbatasnya penelitian terkait analisis kinerja keuangan BLUD Puskesmas di wilayah Surabaya, khususnya Kecamatan Kenjeran, sehingga penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran empiris mengenai kondisi kinerja keuangan Puskesmas serta menjadi bahan evaluasi dan pertimbangan bagi pihak manajemen maupun pemerintah daerah dalam meningkatkan tata kelola keuangan sektor kesehatan.

Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan yang objektif bagi pihak manajemen dalam pengambilan kebijakan strategis di masa yang akan datang.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, penelitian ini akan berfokus pada analisis rasio keuangan dalam menilai kinerja BLUD (laporan keuangan solvabilitas, likuiditas, aktivitas, surplus operasional serta kemandirian keuangan) pada sistem keuangan BLUD di Puskesmas wilayah Kecamatan Kenjeran Surabaya. Adapun rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah ada perbedaan kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di Kecamatan Kenjeran yang ditinjau dari rasio likuiditas.
2. Apakah ada perbedaan kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di Kecamatan Kenjeran yang ditinjau dari rasio solvabilitas.
3. Apakah ada perbedaan kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di Kecamatan Kenjeran yang ditinjau dari rasio aktivitas.
4. Apakah ada perbedaan kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di Kecamatan Kenjeran yang ditinjau dari rasio surplus operasional.
5. Apakah ada perbedaan kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di Kecamatan Kenjeran yang ditinjau dari rasio kemandirian keuangan.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di wilayah Kecamatan Kenjeran Surabaya melalui pendekatan analisis rasio keuangan. Secara lebih rinci, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis perbedaan kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di Kecamatan Kenjeran yang ditinjau dari rasio likuiditas.
2. Menganalisis perbedaan kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di Kecamatan Kenjeran yang ditinjau dari rasio solvabilitas.
3. Menganalisis perbedaan kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di Kecamatan Kenjeran yang ditinjau dari rasio aktivitas.
4. Menganalisis perbedaan kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di Kecamatan Kenjeran yang ditinjau dari rasio surplus operasional.
5. Menganalisis perbedaan kinerja keuangan BLUD pada Puskesmas di Kecamatan Kenjeran yang ditinjau dari rasio kemandirian keuangan

1.4. Manfaat Penelitian

Sejalan dengan tujuan penelitian yang telah dikemukakan, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan berbagai manfaat, baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang akuntansi sektor publik, terutama yang berkaitan dengan analisis rasio keuangan dalam menilai kinerja keuangan BLUD.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Puskesmas yang ada di wilayah Kecamatan Kenjeran Surabaya

Dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai kondisi keuangan Puskesmas, serta menilai sejauh mana pengelolaan keuangan yang dilakukan telah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan

tujuan pembentukan BLUD dalam meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat (Permendagri No. 79 Tahun 2018). Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan pertimbangan dalam meningkatkan kinerja keuangan serta pengelolaan keuangan BLUD agar lebih efektif, efisien, dan akuntabel.

b. Bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam pengambilan kebijakan terkait pengelolaan keuangan BLUD pada fasilitas pelayanan Kesehatan serta sebagai bahan pertimbangan yang objektif bagi pihak manajemen dalam pengambilan kebijakan strategis di masa yang akan datang.

c. Bagi Peneliti Selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji topik serupa, khususnya terkait analisis kinerja keuangan BLUD.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan Skripsi ini disusun untuk memudahkan pembaca dalam memahami alur penelitian secara komprehensif. Adapun sistematika penulisan yang digunakan adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Bab I dalam skripsi ini akan membahas tentang latar belakang, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Bab II dalam skripsi ini menyampaikan terkait persamaan dan perbedaan dengan penelitian sebelumnya. Selain itu juga berisi tentang uraian teori-teori yang relevan seperti laporan keuangan, rasio keuangan, dan kinerja keuangan BLUD, menyajikan hasil penelitian sebelumnya yang relevan serta kerangka penelitian.

Bab III Metode Penelitian

Bab III dalam skripsi ini menjelaskan jenis penelitian dan menguraikan tempat dan waktu observasi penelitian. Disamping itu menjelaskan metode yang digunakan untuk mengumpulkan data, dengan teknik analisis kuantitatif menggunakan data sekunder berupa laporan keuangan pada Puskesmas di wilayah Kecamatan Kenjeran Surabaya.

BAB IV Gambaran Subyek Penelitian Dan Analisis Data

Bab IV dalam skripsi ini menyajikan gambaran umum subyek penelitian, hasil uji asumsi prasyarat, hasil uji *One-Way ANOVA*, serta uji lanjutan *Post-Hoc*. Selain itu, bab ini memuat pembahasan mendalam mengenai perbedaan kinerja keuangan antar-Puskesmas berdasarkan indikator rasio keuangan serta implikasinya terhadap tata kelola BLUD.

BAB V Kesimpulan

Bab V dalam skripsi ini berisi kesimpulan dari hasil analisis dan pembahasan yang telah dilakukan untuk menjawab rumusan masalah. Selain itu, bab ini menyajikan keterbatasan dalam penelitian serta memberikan saran praktis bagi pihak manajemen Puskesmas dan Dinas Kesehatan, maupun saran akademis bagi peneliti selanjutnya.