



Strategi Transformasi Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah dalam Meningkatkan Kinerja Rumah Sakit Umum Daerah di Sulawesi Tenggara

Ririt Yuliarti Taha^{1*}, Fajar Kurniawan², Muhammad Al Rajab³

¹⁻³STIKes Pelita Ibu, Kendari, Sulawesi Tenggara, Indonesia

*Penulis korespondensi: riritaha@pelitaibu.ac.id

Abstract. *The implementation of the Regional Public Service Agency financial management scheme grants managerial flexibility to public hospitals, yet this flexibility does not automatically translate into mature governance without a corresponding strengthening of internal oversight capacity. This study aims to analyse the gap between regulatory compliance and substantive governance capability, and to formulate a staged transformation strategy for Regional Public Service Agency hospitals in Southeast Sulawesi Province. A descriptive qualitative design combining case study and document analysis was employed, evaluating Southeast Sulawesi Governor Regulation Number 22 of 2023, official hospital performance reports, and evaluation reports from the Finance and Development Supervisory Agency. Data were analysed using thematic analysis integrated with internal-external factor mapping and SWOT-TOWS matrices. The findings show that regional regulation has provided adequate structural legitimacy and that service performance at RSUD Bahteramas has shown an improving trend from 2019 to 2023, yet strengthening internal oversight and risk management remains a strategic priority. These findings are juxtaposed with international empirical evidence indicating that hospital autonomy does not always translate proportionally into performance gains when managerial capability fails to develop in tandem, as well as evidence from Indonesian public sector governance linking weak internal control to accountability risk. The study recommends a staged transformation model that links short-term regulatory compliance with medium- and long-term development of adaptive organisational capability, serving as a policy basis for local governments and hospital management in designing more targeted BLUD governance strengthening programmes.*

Keywords: *BLUD Governance; Hospital Performance; Internal Control; Southeast Sulawesi; SWOT-TOWS Analysis.*

Abstrak. Penerapan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah memberikan fleksibilitas manajerial bagi rumah sakit publik, tetapi fleksibilitas tersebut tidak secara otomatis menghasilkan tata kelola yang matang tanpa disertai penguatan kapasitas pengawasan internal. Penelitian ini bertujuan menganalisis kesenjangan antara kepatuhan regulasi dan kapabilitas tata kelola substantif, serta merumuskan strategi transformasi bertahap bagi rumah sakit umum daerah berstatus Badan Layanan Umum Daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara. Penelitian menggunakan desain kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus dan analisis dokumen, mengevaluasi Peraturan Gubernur Sulawesi Tenggara Nomor 22 Tahun 2023, laporan kinerja resmi rumah sakit, dan laporan evaluasi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Data dianalisis melalui analisis tematik yang diintegrasikan dengan pemetaan faktor internal dan eksternal serta matriks SWOT dan TOWS. Hasil kajian menunjukkan bahwa regulasi daerah telah menyediakan legitimasi struktural yang memadai dan kinerja pelayanan RSUD Bahteramas menunjukkan tren peningkatan dari tahun 2019 hingga 2023, namun penguatan pada aspek pengawasan internal dan manajemen risiko tetap menjadi prioritas strategis. Temuan ini dibenturkan dengan bukti empiris internasional yang menunjukkan bahwa otonomi rumah sakit tidak selalu berbanding lurus dengan perbaikan kinerja apabila kapabilitas manajerial tidak berkembang setara, serta bukti dari tata kelola sektor publik Indonesia yang mengaitkan lemahnya pengendalian internal dengan risiko akuntabilitas. Penelitian ini merekomendasikan model transformasi bertahap yang menghubungkan kepatuhan regulasi jangka pendek dengan pengembangan kapabilitas adaptif organisasi jangka menengah dan panjang, sebagai basis kebijakan bagi pemerintah daerah dan pengelola rumah sakit dalam merancang program penguatan tata kelola BLUD yang lebih terarah.

Kata kunci: Analisis SWOT-TOWS; Kinerja Rumah Sakit; Pengawasan Internal; Sulawesi Tenggara; Tata Kelola BLUD.

1. PENDAHULUAN

Rumah sakit merupakan entitas yang menyerap porsi terbesar pembiayaan kesehatan di hampir seluruh negara, sehingga tata kelola yang efektif menjadi prasyarat penting dalam

mencapai cakupan kesehatan semesta. Asia Pacific Observatory on Health Systems and Policies di bawah World Health Organization menegaskan bahwa efisiensi dan akuntabilitas rumah sakit publik sangat bergantung pada reformasi tata kelola yang mampu menyeimbangkan otonomi manajerial dengan tanggung jawab publik (*WHO Regional Office for South-East Asia & WHO Regional Office for the Western Pacific, 2015*). Di kawasan Eropa, reformasi tata kelola banyak diarahkan pada pemberian otonomi manajerial yang luas, sebagaimana tercermin pada kebijakan Foundation Trust di Inggris sejak tahun 2004 yang menggabungkan fleksibilitas pengelolaan dengan mekanisme akuntabilitas kepada publik (*Allen, Keen, Wright, Dempster, Townsend, Hutchings, & Street, 2012*). Pengalaman di kawasan Asia dan Pasifik menunjukkan tantangan yang relatif serupa, di mana Indonesia, Thailand, Vietnam, dan negara lain di kawasan ini terus mencari keseimbangan antara kemandirian finansial rumah sakit dan mutu pelayanan publik (*WHO Regional Office for South-East Asia & WHO Regional Office for the Western Pacific, 2015*).

Di Indonesia, transformasi tata kelola rumah sakit pemerintah diwujudkan melalui status Badan Layanan Umum Daerah, yang selanjutnya disingkat BLUD, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, dan diwajibkan pada rumah sakit pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit. Status BLUD memberikan fleksibilitas pengelolaan keuangan bagi rumah sakit daerah untuk meningkatkan efisiensi operasional, mempercepat pengadaan obat dan alat kesehatan, serta meningkatkan mutu pelayanan.

Di Provinsi Sulawesi Tenggara, agenda ini diperkuat melalui Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Jantung, Pembuluh Darah, dan Otak Provinsi Sulawesi Tenggara, yang mengatur tata kelola korporasi, tata kelola staf medis, standar pelayanan, evaluasi kinerja, serta pembinaan dan pengawasan BLUD secara komprehensif. Data resmi rumah sakit menunjukkan tren yang positif pada dimensi kinerja pelayanan. RSUD Bahteramas melaporkan bahwa nilai capaian kinerja rumah sakit meningkat dari 71,55 persen pada tahun 2019 menjadi 80 persen pada tahun 2023, dan indeks kepuasan pelayanan publik meningkat dari 75,34 persen menjadi 80 persen pada periode yang sama (*RSUD Bahteramas, 2024*). Namun demikian, laporan evaluasi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Sulawesi Tenggara triwulan IV tahun 2024 mengindikasikan bahwa meskipun RSUD Bahteramas dan RSUD Kabupaten Konawe memperoleh predikat kinerja baik, pendampingan masih difokuskan pada penguatan tata kelola keuangan, manajemen risiko, dan penguatan Satuan Pengawas Internal (*BPKP*

Perwakilan Provinsi Sulawesi Tenggara, 2025). Kesenjangan antara capaian kinerja pelayanan yang membaik dan kematangan tata kelola pengawasan yang belum optimal inilah yang menjadi persoalan utama yang mendasari penelitian ini.

Kesenjangan Penelitian dan Kebaruan

Sebagian besar studi BLUD di Indonesia masih berfokus pada evaluasi kinerja keuangan secara parsial, hubungan status BLUD dengan kepuasan pasien, atau deskripsi implementasi kebijakan tanpa merumuskan strategi transformasi yang terintegrasi. Penelitian yang secara eksplisit membenturkan bukti regulasi lokal dengan bukti empiris internasional mengenai hubungan otonomi rumah sakit dan kinerja, sekaligus merumuskan strategi bertahap berbasis analisis SWOT dan TOWS untuk konteks provinsi kepulauan, masih sangat terbatas. Penelitian ini mengisi celah tersebut dengan mengintegrasikan dimensi regulasi daerah, data kinerja resmi, dan bukti akademik internasional untuk merumuskan model transformasi tata kelola BLUD yang bertahap dan kontekstual. Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga hal, yaitu penggunaan analisis SWOT dan TOWS yang secara eksplisit dibenturkan dengan temuan penelitian internasional mengenai otonomi dan kinerja rumah sakit, penekanan pada kesenjangan antara legitimasi regulasi dan kapabilitas substantif sebagai unit analisis utama, serta perumusan strategi bertahap yang membedakan intervensi jangka pendek, menengah, dan panjang sesuai konteks kelembagaan RSUD di wilayah kepulauan.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis kondisi eksisting tata kelola BLUD pada RSUD di Sulawesi Tenggara melalui telaah regulasi dan laporan kinerja resmi; (2) memetakan faktor internal dan eksternal yang memengaruhi transformasi tata kelola menggunakan kerangka SWOT; dan (3) merumuskan strategi transformasi bertahap menggunakan matriks TOWS yang relevan bagi kebijakan pemerintah daerah dan manajemen rumah sakit.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Tata Kelola Rumah Sakit Publik

Tata kelola rumah sakit publik yang baik mencakup struktur dan proses yang memastikan transparansi, akuntabilitas, dan orientasi pada mutu pelayanan. World Health Organization melalui Asia Pacific Observatory on Health Systems and Policies menggarisbawahi pentingnya kejelasan hubungan antara pemilik, yaitu pemerintah daerah, dewan pengawas, dan manajemen operasional rumah sakit, sebagai prasyarat tata kelola yang baik (WHO Regional Office for South-East Asia & WHO Regional Office for the Western Pacific, 2015). Studi multi-situs pada rumah sakit otonom di Inggris menambahkan catatan

penting bahwa pemberian otonomi jauh lebih mudah dilakukan secara administratif dibandingkan membangun akuntabilitas lokal yang efektif, karena manajer rumah sakit cenderung lebih tertarik pada pengurangan kendali pemerintah pusat dibandingkan pada penguatan mekanisme pertanggungjawaban lokal (Allen et al., 2012).

Tata Kelola BLUD dan Hospital Autonomy

BLUD merupakan bentuk otonomi terbatas yang memberikan kewenangan kepada RSUD untuk menggunakan pendapatan layanan secara langsung, menyusun rencana bisnis dan anggaran, serta mengelola sumber daya manusia sesuai kebutuhan operasional. Tata kelola BLUD mencakup dimensi tata kelola korporasi dan tata kelola staf medis yang bertujuan menyelaraskan tujuan manajerial dengan standar pelayanan klinis. Namun demikian, studi berbasis pemodelan persamaan struktural pada rumah sakit di Yordania menemukan pola yang patut dicermati, yaitu fleksibilitas operasional terbukti berpengaruh positif terhadap kinerja rumah sakit dan terhadap kapabilitas manajemen, tetapi kapabilitas manajemen itu sendiri tidak menunjukkan pengaruh langsung yang jelas terhadap kinerja, dan justru lebih banyak berperan sebagai mediator parsial bersama keterlibatan pegawai (Alolayyan & Alyahya, 2023). Temuan ini mengindikasikan bahwa fleksibilitas manajerial semata tidak cukup untuk menjelaskan perbaikan kinerja tanpa memahami mekanisme mediasi yang menyertainya, sebuah nuansa yang relevan untuk dibenturkan dengan kondisi RSUD BLUD di Sulawesi Tenggara pada bagian pembahasan.

Kinerja Rumah Sakit dan Pengendalian Internal Sektor Publik

Kinerja dalam konteks BLUD tidak hanya diukur dari aspek finansial, tetapi juga mutu pelayanan, keselamatan pasien, dan kepuasan masyarakat. Kajian cakupan sistematis terbaru mengenai perencanaan strategis dan kinerja organisasi pada sektor kesehatan publik menunjukkan bahwa faktor terkait sumber daya manusia menjadi determinan yang paling konsisten memengaruhi kinerja organisasi kesehatan, melampaui faktor struktural maupun finansial semata (*scoping review*, 2025). Pada konteks sektor publik Indonesia secara lebih luas, studi empiris berbasis data pemerintah daerah menemukan bahwa kelemahan sistem pengendalian internal, baik pada aspek anggaran, pelaporan keuangan, maupun struktur organisasi, berhubungan secara signifikan dengan meningkatnya risiko penyimpangan dan menurunnya akuntabilitas (Muhtar, Winarna, & Sutaryo, 2023). Temuan ini memberikan konteks yang lebih luas untuk memahami mengapa penguatan Satuan Pengawas Internal pada RSUD BLUD, sebagaimana dicatat BPKP Provinsi Sulawesi Tenggara, bukan sekadar catatan administratif, melainkan isu akuntabilitas yang berpotensi berdampak luas apabila tidak segera diperkuat.

Landasan Teori

Analisis dalam penelitian ini menggunakan tiga perspektif teori organisasi yang saling melengkapi. Teori institusional menjelaskan bahwa organisasi publik seperti BLUD cenderung mengadopsi struktur tata kelola tertentu untuk memperoleh legitimasi dari lingkungan institusionalnya, terutama melalui tekanan koersif berupa kepatuhan terhadap regulasi seperti Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2023 (*DiMaggio & Powell, 1983*). Teori stewardship memandang manajer rumah sakit sebagai pengelola amanah publik yang pada dasarnya termotivasi bertindak demi kepentingan kolektif, sehingga pemberian otonomi yang disertai kepercayaan dapat mendorong responsivitas pelayanan yang lebih baik (*Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997*). Dynamic capability menjelaskan bahwa keberhasilan transformasi tata kelola BLUD tidak cukup hanya bertumpu pada kepatuhan regulasi, tetapi juga pada kapasitas organisasi untuk mengintegrasikan dan mengonfigurasi ulang sumber daya secara berkelanjutan agar responsif terhadap perubahan kebutuhan pelayanan (*Teece, Pisano, & Shuen, 1997*). Ketiga perspektif ini digunakan secara berjenjang dalam pembahasan, dengan teori institusional menjelaskan tahap awal kepatuhan regulasi, teori stewardship menjelaskan dinamika kepercayaan dalam pemberian otonomi, dan dynamic capability menjelaskan tahap lanjut berupa kapabilitas adaptif yang perlu dibangun melampaui kepatuhan administratif semata.

3. METODE PENELITIAN

Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan desain kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus tunggal holistik (holistic single-case study), yang berfokus pada RSUD berstatus BLUD di Provinsi Sulawesi Tenggara sebagai unit analisis, dengan RSUD Bahteramas sebagai kasus inti mengingat ketersediaan data kinerja resmi yang paling lengkap, serta RSUD Kabupaten Konawe sebagai kasus pembandingan berdasarkan data evaluasi BPKP. Pendekatan studi kasus dipilih karena fenomena yang diteliti, yaitu kesenjangan antara kepatuhan regulasi dan kapabilitas tata kelola substantif, bersifat kontekstual dan tidak dapat dipisahkan dari kondisi kelembagaan spesifik masing-masing rumah sakit.

Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

Data penelitian bersumber dari tiga kategori dokumen resmi. Pertama, dokumen regulasi, yaitu Peraturan Gubernur Sulawesi Tenggara Nomor 22 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola BLUD, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan

Keuangan Badan Layanan Umum. Kedua, dokumen kinerja resmi rumah sakit, yaitu laporan capaian kinerja RSUD Bahteramas tahun 2019 sampai 2023 yang dipublikasikan secara resmi oleh manajemen rumah sakit. Ketiga, dokumen evaluasi eksternal, yaitu laporan kinerja Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan Perwakilan Provinsi Sulawesi Tenggara triwulan IV tahun 2024. Pada tahap pengembangan penelitian lanjutan, triangulasi data akan diperkuat melalui wawancara semi-terstruktur dengan informan kunci, yaitu Direktur, Kepala Satuan Pengawas Internal, dan Kepala Bagian Keuangan pada setiap RSUD BLUD yang menjadi lokasi penelitian, guna memverifikasi dan memperdalam temuan yang diperoleh dari analisis dokumen.

Prosedur Analisis Data

Analisis data dilakukan melalui empat tahap berurutan. Tahap pertama adalah analisis tematik terhadap seluruh dokumen menggunakan prosedur enam langkah, yaitu pembacaan mendalam data, pemberian kode awal, pencarian tema, peninjauan tema, penamaan tema, dan penyusunan laporan, dengan fokus mengidentifikasi pola pada tiga tema utama, yaitu otonomi, akuntabilitas, dan pengelolaan risiko. Tahap kedua adalah penyusunan Internal Factor Analysis Summary dan External Factor Analysis Summary, yang memetakan kekuatan dan kelemahan internal organisasi serta peluang dan ancaman eksternal berdasarkan hasil analisis tematik. Tahap ketiga adalah penyusunan matriks SWOT untuk memosisikan kondisi RSUD BLUD pada salah satu dari empat kuadran strategi, yaitu strategi agresif, diversifikasi, stabilisasi, atau defensif. Tahap keempat adalah penyusunan matriks TOWS untuk merumuskan alternatif strategi konkret pada setiap kombinasi faktor, yaitu strategi kekuatan-peluang, kelemahan-peluang, kekuatan-ancaman, dan kelemahan-ancaman, yang kemudian disintesis menjadi rekomendasi strategi bertahap.

Kepercayaan Data (*Trustworthiness*)

Kepercayaan data pada penelitian kualitatif ini dijaga melalui empat kriteria. Kredibilitas dijaga melalui triangulasi sumber dokumen, yaitu membandingkan temuan dari dokumen regulasi, laporan kinerja internal rumah sakit, dan laporan evaluasi eksternal BPKP untuk memastikan konsistensi temuan. Dependabilitas dijaga melalui pencatatan audit trail berupa dokumentasi proses pengodean dan penyusunan tema secara sistematis. Konfirmabilitas dijaga melalui diskusi antar penulis untuk menguji interpretasi temuan agar tidak semata mencerminkan sudut pandang subjektif satu peneliti. Transferabilitas dijaga dengan mendeskripsikan konteks kelembagaan RSUD BLUD di Sulawesi Tenggara secara rinci, sehingga pembaca dapat menilai relevansi temuan bagi konteks daerah lain dengan karakteristik kelembagaan yang sebanding.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kondisi Eksisting Tata Kelola BLUD

Secara normatif, regulasi di Sulawesi Tenggara telah mengatur tata kelola korporasi dan staf medis secara memadai melalui Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2023. Pada dimensi kinerja pelayanan, RSUD Bahteramas menunjukkan tren peningkatan yang konsisten, dengan nilai capaian kinerja rumah sakit meningkat dari 71,55 persen pada tahun 2019 menjadi 80 persen pada tahun 2023, dan indeks kepuasan pelayanan publik meningkat dari 75,34 persen menjadi 80 persen pada periode yang sama (*RSUD Bahteramas, 2024*). Namun demikian, secara substantif, penguatan kapasitas pada unit pengawas internal masih menjadi catatan penting dalam laporan BPKP, yang menunjukkan bahwa peningkatan angka kinerja pelayanan belum sepenuhnya diikuti oleh kematangan tata kelola pada aspek pengawasan dan manajemen risiko (*BPKP Perwakilan Provinsi Sulawesi Tenggara, 2025*).

Faktor Internal (IFAS)

Tabel 1. Pemetaan Faktor Internal (*Internal Factor Analysis Summary*).

Kekuatan (Strengths)	Kelemahan (Weaknesses)
Payung hukum yang kuat melalui Pergub Nomor 22 Tahun 2023; fleksibilitas pengelolaan keuangan yang tinggi; komitmen pimpinan rumah sakit; tren kinerja pelayanan yang meningkat	Satuan Pengawas Internal yang belum berfungsi optimal; manajemen risiko yang masih tahap awal; kapasitas sistem informasi manajemen risiko yang terbatas

Faktor Eksternal (EFAS)

Tabel 2. Pemetaan Faktor Eksternal (*External Factor Analysis Summary*)

Peluang (Opportunities)	Ancaman (Threats)
Dukungan pendampingan rutin dari BPKP; ketersediaan tuntutan publik yang tinggi terhadap mutu layanan; kerangka acuan tata kelola global dari WHO/APO; kompleksitas dan dinamika regulasi nasional; risiko peluang replikasi praktik baik dari rumah sakit otonomakuntabilitas apabila pengendalian internal tidak di negara lain	diperkuat

Matriks SWOT dan Strategi TOWS

Hasil pemetaan menunjukkan bahwa posisi RSUD BLUD di Sulawesi Tenggara berada pada tahap perluasan otonomi yang harus diimbangi dengan penguatan pengendalian, sebuah posisi yang dalam kuadran SWOT cenderung mengarah pada strategi stabilisasi, yaitu memanfaatkan kekuatan yang ada untuk mengatasi kelemahan internal sebelum mengejar strategi ekspansi yang lebih agresif. Strategi TOWS yang dirumuskan dari kombinasi keempat faktor disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3. Matriks strategi TOWS transformasi tata kelola BLUD.

Kombinasi	Strategi
Kekuatan-Peluang (SO)	Memanfaatkan payung hukum dan fleksibilitas keuangan untuk mempercepat adopsi standar tata kelola berbasis kerangka WHO/APO melalui pendampingan BPKP
Kelemahan-Peluang (WO)	Menggunakan program pendampingan BPKP secara khusus untuk membangun sistem informasi manajemen risiko dan memperkuat kapasitas Satuan Pengawas Internal
Kekuatan-Ancaman (ST)	Mengoptimalkan komitmen pimpinan dan tren kinerja positif untuk memenuhi tuntutan mutu layanan publik sekaligus mengantisipasi perubahan regulasi nasional
Kelemahan-Ancaman (WT)	Memprioritaskan penguatan pengendalian internal sebagai mitigasi risiko akuntabilitas sebelum memperluas cakupan otonomi keuangan lebih lanjut

Pembahasan

Kepatuhan Regulasi sebagai Titik Awal, Bukan Titik Akhir Transformasi

Temuan bahwa regulasi daerah telah menyediakan legitimasi struktural yang memadai sejalan dengan prediksi teori institusional, yang menjelaskan bahwa organisasi publik seperti BLUD mengadopsi struktur tata kelola tertentu terutama karena tekanan koersif dari regulasi (*DiMaggio & Powell, 1983*). Akan tetapi, kepatuhan formal terhadap Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2023 tidak serta-merta menjelaskan mengapa penguatan Satuan Pengawas Internal tetap menjadi catatan berulang dalam laporan BPKP. Pola ini justru menguatkan argumen dari studi tata kelola rumah sakit otonom di Inggris bahwa pemberian otonomi jauh lebih mudah dilakukan secara administratif dibandingkan membangun mekanisme akuntabilitas lokal yang benar-benar berfungsi (*Allen et al., 2012*). Dengan kata lain, RSUD BLUD di Sulawesi Tenggara tampak telah melewati tahap isomorfisme koersif, yaitu kepatuhan terhadap bentuk regulasi, tetapi belum sepenuhnya bergerak menuju kapabilitas substantif yang oleh dynamic capability theory disebut sebagai kapasitas mengintegrasikan dan mengonfigurasi ulang sumber daya secara berkelanjutan (*Teece, Pisano, & Shuen, 1997*).

Membenturkan Tren Kinerja Positif dengan Bukti Empiris Internasional

Kenaikan kinerja pelayanan RSUD Bahteramas dari 71,55 persen pada tahun 2019 menjadi 80 persen pada tahun 2023 pada pandangan pertama tampak mengonfirmasi bahwa otonomi BLUD memberikan dampak positif terhadap kinerja rumah sakit, sejalan dengan asumsi dasar teori stewardship bahwa pemberian kepercayaan dan otonomi kepada manajer dapat mendorong responsivitas pelayanan (*Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997*). Namun demikian, temuan ini perlu dibenturkan secara hati-hati dengan dua bukti empiris internasional yang justru menunjukkan pola yang lebih kompleks. Pertama, evaluasi jangka panjang terhadap kebijakan Foundation Trust di Inggris menemukan bahwa perbedaan kinerja antara rumah sakit otonom dan non-otonom lebih banyak dijelaskan oleh keunggulan struktural yang sudah ada sebelum kebijakan otonomi diterapkan, bukan oleh kebijakan otonomi itu sendiri (*Verzulli,*

Jacobs, & Goddard, 2018), yang berarti tren kenaikan kinerja RSUD Bahteramas belum tentu dapat sepenuhnya diatribusikan pada transformasi tata kelola BLUD tanpa data pembandingan sebelum penerapan status tersebut. Kedua, studi berbasis pemodelan persamaan struktural pada rumah sakit di Yordania menemukan bahwa fleksibilitas operasional memang berpengaruh positif terhadap kinerja, tetapi kapabilitas manajemen sebagai salah satu mediator justru tidak menunjukkan pengaruh langsung yang jelas terhadap kinerja rumah sakit (*Alolayyan & Alyahya, 2023*). Kedua bukti ini secara konsisten mengarah pada satu simpulan penting, yaitu bahwa peningkatan angka kinerja pelayanan tidak dapat dijadikan bukti tunggal keberhasilan tata kelola BLUD, dan kematangan pengawasan internal yang masih lemah di Sulawesi Tenggara justru berpotensi menjadi titik rapuh yang dapat mengancam keberlanjutan tren positif tersebut apabila tidak segera diperkuat.

Pengendalian Internal sebagai Fondasi Akuntabilitas, Bukan Beban Administratif

Kelemahan Satuan Pengawas Internal yang berulang kali dicatat dalam evaluasi BPKP perlu dipahami dalam konteks yang lebih luas mengenai tata kelola sektor publik Indonesia. Studi berbasis data pemerintah daerah di seluruh Indonesia menemukan bahwa kelemahan sistem pengendalian internal, baik pada aspek anggaran, pelaporan keuangan, maupun struktur organisasi, berhubungan signifikan dengan meningkatnya risiko penyimpangan dan menurunnya akuntabilitas publik (*Muhtar, Winarna, & Sutaryo, 2023*). Temuan ini mengindikasikan bahwa persoalan pengawasan internal pada RSUD BLUD di Sulawesi Tenggara bukan sekadar kekurangan administratif yang dapat ditunda penyelesaiannya, melainkan bagian dari pola sistemik yang lebih luas pada tata kelola sektor publik daerah di Indonesia, sehingga penguatannya perlu diperlakukan sebagai prioritas kebijakan, bukan sebagai agenda pelengkap dari fleksibilitas keuangan BLUD. Kajian cakupan sistematis terbaru mengenai perencanaan strategis pada sektor kesehatan publik turut menegaskan bahwa faktor terkait sumber daya manusia, termasuk kapasitas staf pengawasan, menjadi determinan yang lebih konsisten memengaruhi kinerja organisasi kesehatan dibandingkan faktor struktural semata (*scoping review, 2025*), yang semakin memperkuat argumen bahwa investasi pada kapasitas manusia di unit pengawasan internal perlu menjadi prioritas setara dengan investasi pada infrastruktur pelayanan.

Penekanan Kebijakan: Dari Kepatuhan Menuju Kapabilitas Adaptif

Sintesis dari ketiga sub-bagian pembahasan di atas mengarah pada satu penekanan kebijakan utama, yaitu bahwa pemerintah daerah dan manajemen RSUD BLUD di Sulawesi Tenggara perlu bergeser dari orientasi kepatuhan administratif terhadap Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2023 menuju pembangunan kapabilitas adaptif yang berkelanjutan. Secara

kebijakan, hal ini berimplikasi pada tiga hal konkret. Pertama, evaluasi kinerja BLUD oleh BPKP dan Dinas Kesehatan sebaiknya tidak hanya menilai capaian indikator pelayanan, tetapi juga secara eksplisit memberikan bobot yang setara pada maturitas pengendalian internal, mengingat bukti menunjukkan bahwa kedua aspek ini tidak selalu bergerak searah. Kedua, alokasi pendampingan teknis dari BPKP perlu diarahkan secara prioritas pada rumah sakit dengan kesenjangan terbesar antara capaian kinerja pelayanan dan maturitas pengawasan internal, bukan didistribusikan secara merata tanpa mempertimbangkan kesenjangan tersebut. Ketiga, pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara perlu mempertimbangkan penyusunan pedoman teknis turunan dari Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2023 yang secara spesifik mengatur standar minimal kapasitas Satuan Pengawas Internal dan sistem manajemen risiko, agar penguatan tata kelola tidak bergantung sepenuhnya pada inisiatif masing-masing rumah sakit.

Rekomendasi Strategi Transformasi Bertahap

Jangka pendek (0 sampai 1 tahun): sosialisasi menyeluruh Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2023 kepada seluruh jajaran manajemen RSUD BLUD, serta pemenuhan standar minimal kapasitas Satuan Pengawas Internal sesuai temuan evaluasi BPKP.

Jangka menengah (1 sampai 3 tahun): digitalisasi sistem manajemen risiko, penguatan kapasitas manajerial berbasis kinerja bagi kepala bagian dan kepala instalasi, serta pengembangan indikator evaluasi internal yang secara eksplisit mengukur maturitas pengendalian, bukan hanya capaian pelayanan.

Jangka panjang (lebih dari 3 tahun): pencapaian maturitas tata kelola yang adaptif dan mandiri sebagaimana dimaksud dalam perspektif *dynamic capability*, serta perluasan model transformasi bertahap dari RSUD Bahteramas ke seluruh RSUD BLUD tingkat kabupaten/kota di Sulawesi Tenggara, termasuk pada wilayah kepulauan dengan keterbatasan akses dan kapasitas manajerial yang lebih rendah.

Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan yang perlu ditegaskan. Pertama, analisis bertumpu pada data dokumen resmi dan belum mengikutsertakan wawancara mendalam dengan informan kunci pada tahap ini, sehingga interpretasi terhadap dinamika internal organisasi masih bersifat sementara dan akan diperkuat pada penelitian lanjutan. Kedua, data kinerja yang tersedia secara publik paling lengkap berasal dari RSUD Bahteramas, sehingga generalisasi kepada seluruh RSUD BLUD di Sulawesi Tenggara, khususnya RSUD di wilayah kepulauan dengan keterbatasan pelaporan, perlu dilakukan secara hati-hati. Ketiga, perbandingan dengan studi internasional pada bagian pembahasan bersifat kontekstual dan

bukan pengujian statistik langsung, mengingat perbedaan sistem kesehatan dan tata kelola fiskal antara Indonesia dan negara pembanding.

5. KESIMPULAN

Transformasi tata kelola BLUD di Sulawesi Tenggara telah memiliki landasan regulasi yang kuat melalui Peraturan Gubernur Nomor 22 Tahun 2023 dan menunjukkan hasil positif pada kinerja pelayanan, sebagaimana tercermin dari tren kenaikan capaian kinerja dan indeks kepuasan publik RSUD Bahteramas dari tahun 2019 hingga 2023. Namun demikian, ketika temuan ini dibenturkan dengan bukti empiris internasional mengenai hubungan otonomi rumah sakit dan kinerja, serta bukti mengenai risiko akuntabilitas akibat lemahnya pengendalian internal pada sektor publik Indonesia, tampak jelas bahwa keberlanjutan kinerja tersebut sangat bergantung pada keberhasilan rumah sakit membangun kapabilitas adaptif, khususnya pada penguatan pengawasan internal dan manajemen risiko. Strategi transformasi bertahap, yang membedakan intervensi jangka pendek berupa kepatuhan regulasi, jangka menengah berupa penguatan kapasitas, dan jangka panjang berupa kapabilitas adaptif mandiri, menjadi kunci bagi RSUD BLUD di Sulawesi Tenggara untuk beralih dari sekadar kepatuhan administratif menuju tata kelola yang lincah, akuntabel, dan berkelanjutan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan data dan informasi dalam penyusunan artikel ini. Kontribusi Penulis: Ririt Yuliarti Taha berkontribusi dalam konseptualisasi, pengumpulan dan analisis dokumen, serta penulisan naskah awal. Fajar Kurniawan berkontribusi dalam analisis tematik, penyusunan matriks SWOT-TOWS, dan tinjauan teori. Muhammad Al Rajab berkontribusi dalam tinjauan kritis, pembandingan dengan literatur internasional, dan penyempurnaan naskah akhir. Seluruh penulis membaca dan menyetujui naskah final untuk dipublikasikan. Konflik Kepentingan: Penulis menyatakan tidak terdapat konflik kepentingan dalam penyusunan artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

Allen, P., Keen, J., Wright, J., Dempster, P., Townsend, J., Hutchings, A., & Street, A. (2012). Investigating the governance of autonomous public hospitals in England: Multi-site case study of NHS foundation trusts. *Journal of Health Services Research and Policy*, 17(2), 94-100. <https://doi.org/10.1258/jhsrp.2011.011059>

- Alolayyan, M. N., & Alyahya, M. S. (2023). Operational flexibility impact on hospital performance through the roles of employee engagement and management capability. *BMC Health Services Research*, 23, 19. <https://doi.org/10.1186/s12913-023-09029-y>
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Provinsi Sulawesi Tenggara. (2025). Laporan kinerja triwulan IV tahun 2024. <https://www.bpkp.go.id>
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47. <https://doi.org/10.5465/amr.1997.9707180258>
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia. (2018). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2018 tentang Badan Layanan Umum Daerah.
- Muhtar, M., Winarna, J., & Sutaryo, S. (2023). Internal control weakness and corruption: Empirical evidence from Indonesian local governments. *International Journal of Professional Business Review*, 8(6), e01278. <https://doi.org/10.26668/businessreview/2023.v8i6.1278>
- Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara. (2023). Peraturan Gubernur Sulawesi Tenggara Nomor 22 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah Rumah Sakit Jantung, Pembuluh Darah, dan Otak Provinsi Sulawesi Tenggara. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/303599>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2005). Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit.
- RSUD Bahteramas. (2024, Januari 8). Capaian kinerja RSUD Bahteramas tahun 2023, raih indeks kepuasan pelayanan publik 80 persen. Bentala.id. <https://bentala.id/capaian-kinerja-rsud-bahteramas-tahun-2023-raih-indeks-kepuasan-pelayanan-publik-80-persen/>
- Strategic planning and organizational performance in public health sector: A scoping review. (2025). PMC. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12317586/>
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7%3C509::AID-SMJ882%3E3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7%3C509::AID-SMJ882%3E3.0.CO;2-Z)
- Verzulli, R., Jacobs, R., & Goddard, M. (2018). Autonomy and performance in the public sector: The experience of English NHS hospitals. *European Journal of Health Economics*, 19, 607-626. <https://doi.org/10.1007/s10198-017-0906-6>
- WHO Regional Office for South-East Asia, & WHO Regional Office for the Western Pacific. (2015). Public hospital governance in Asia and the Pacific. World Health Organization, Asia Pacific Observatory on Health Systems and Policies. <https://apo.who.int/publications/9789290617112>