

TRANSFORMASI ORGANISASI PENYEDIA JASA LAYANAN JAMINAN KESEHATAN (Studi Tentang Transformasi PT. Askes (Persero) Menjadi BPJS Kesehatan)

Bayu Kurniawan
Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Unila
Email: bayukurniawan003@gmail.com

Syamsul Maarif
Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIP Unila
Email: syamsul.maarif@fisip.unila.ac.id

ABSTRAK. Asuransi kesehatan merupakan kebutuhan yang harus dimiliki masyarakat sebagai warga negara. Setelah tuntutan perubahan zaman dan faktor lainnya, maka pemerintah memutuskan untuk mengubah PT. Askes (Persero) kepada BPJS Kesehatan dengan Peraturan SJSN dan peraturan BPJS. Transformasi tersebut menyebabkan perubahan sistem asuransi kesehatan di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui alasan atau faktor yang mendorong pelaksanaan transformasi, tahapan transformasi yang dilalui oleh PT. Askes (Persero) menjadi BPJS Kesehatan, dan mengubah apa yang terjadi. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah literatur. Kesimpulan dari penelitian ini adalah ada dua faktor yang mendasari pelaksanaan transformasi PT. Askes (Persero) kepada BPJS Kesehatan, faktor-faktornya adalah faktor domestik dan internasional. Faktor domestik adalah keluhan masyarakat, dan faktor internasional adalah intervensi pihak asing. Transformasi ini kemudian melewati tiga tahap yaitu unfreezing, movement, dan refreezing. Pada masing-masing tahap tersebut ada beberapa perubahan yang dilakukan langkah-langkah pencapaian tahapan masing-masing. Transformasi yang terjadi di PT. Askes (Persero) menyebabkan banyak perubahan, antara lain: perubahan tujuan, budaya, teknologi, struktur organisasi, dan volume aktivitas.

Kata kunci: Asuransi Kesehatan, Transformasi, Badan Publik

ABSTRACT. Health insurance is a necessity that must be owned by the community as citizens. After the demands of the changing times and other factors, then government decided to transform PT. Askes (Persero) to BPJS Kesehatan by the Regulation of SJSN and the regulation of BPJS. The transformation causes changes in the health insurance system in Indonesia. This study aims to determine the reasons or factors that encourage the implementation of the transformation, stages of transformation that is passed by PT. Askes (Persero) to be BPJS Kesehatan, and change what happened. The research is a qualitative study using a descriptive approach, data collection techniques used are literature. The conclusion from this study is there are two factors that underlie the implementation of the transformation of PT. Askes (Persero) to BPJS Kesehatan, the factors are domestic and international factors. Domestic factors is complaints from the public, and the international factor is the intervention of foreign parties. This transformation then passes through three stages namely unfreezing, movement, and refreezing. In each of these stages there are some changes implemented steps of achieving the respective stages. transformations that occur in the PT. Askes (Persero) caused a lot of changes, including: changes in goals, culture, technology, organizational structure, and the volume of activity.

Keywords : Health Insurance, Transformation, Public Agency

LATAR BELAKANG MASALAH

Jaminan Kesehatan merupakan program pemerintah yang dibuat dengan tujuan untuk memberikan jaminan kesehatan yang menyeluruh bagi masyarakat Indonesia agar mampu hidup sehat produktif dan sejahtera. Semua masyarakat Indonesia berhak mendapatkan pelayanan dari program ini tanpa terkecuali dan Pemerintah wajib memenuhi pelayanan yang telah disosialisasikan tersebut. Secara Konstitusional, penegasan mengenai hal ini dituangkan dalam Pasal 34 Ayat 2 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah menjalankan amanat konstitusi tersebut dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) untuk memberikan jaminan sosial menyeluruh bagi setiap orang dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur. Selanjutnya, Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang menegaskan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan dan memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau.¹

Berbagai produk peraturan perundang-undangan di atas dengan tegas menyebut bahwa pemerintah merupakan aktor utama di balik berdirinya jaminan kesehatan ini. Kinerja dan aktivitas yang serius sangat perlu dilakukan guna menghasilkan pelayanan jaminan kesehatan yang sesuai dengan apa yang telah dijanjikan oleh pemerintah selaku pembentuk, pengelola dan pembuat kebijakan. Untuk itulah, Pemerintah selaku pihak yang bertanggung jawab telah mendirikan beberapa badan publik penyedia layanan jaminan kesehatan.

Badan publik pertama yang dibentuk oleh pemerintah adalah Badan Penyelenggara Dana Pemeliharaan Kesehatan (BPDPK) pada tahun 1968. Kemudian badan itu dirubah kembali menjadi sebuah perusahaan umum yang diberinama Perum Husada Bakhti (PHB) pada tahun 1984. Pembentukan PHB merupakan cikal bakal dari terbentuknya badan publik pemberi layanan jaminan kesehatan yang profesional di Indonesia.

Namun tingkat kepuasan yang layanan yang diberikan oleh PHB tidak bertahan lama, karena pada tahun 1992 PHB resmi diganti menjadi PT. Askes (Persero). PT. ASKES (Persero) merupakan suatu Badan Usaha Milik Negara yang sengaja dibentuk oleh Pemerintah dan ditunjuk oleh Kementerian Kesehatan berdasarkan Keputusan Nomor 1241/Menkes/XI/2004 untuk menyelenggarakan jaminan kesehatan.² Kehadiran PT. ASKES (Persero) bersama program Askes telah menimbulkan perubahan dibandingkan dengan sistem sebelumnya. Namun setelah satu dekade berjalan, pelayanan PT. ASKES (Persero) oleh pihak Kementerian Kesehatan dinilai belum bisa menjawab dan memenuhi kekurangan-kekurangan pelayanan jaminan kesehatan sesuai dengan keadaan masyarakat dan tuntutan kesehatan yang ada. Salah satu kekurangan dari badan ini, yaitu memiliki peran sebagai organisasi publik namun belum mampu merangkul keseluruhan masyarakat. Berdasarkan hal itu, maka timbul dorongan-dorongan kepada pihak PT. Askes (Persero) untuk melakukan pembenahan atau perubahan.

Pemerintah, khususnya Kementerian Kesehatan, kemudian melakukan evaluasi dan mencari solusi untuk menyelesaikan masalah perbaiki layanan jaminan kesehatan ini. Berdasarkan dorongan perubahan tersebut, maka Pemerintah mempertimbangkan sebuah solusi, yakni dengan mentransformasi PT. ASKES (Persero) menjadi BPJS Kesehatan. Untuk

¹ <http://www.tnp2k.go.id/>, "program jaminan kesehatan nasional(JKN)". Diakses 20 Oktober 2015.

² www.academia.edu, "Sejarah Singkat PT ASKES Persero Status Perusahaan Persero". Diakses 18 Februari 2016.

melandasi transformasi dan memberikan payung hukum bagi legalitas keberadaan BPJS Kesehatan ini, Pemerintah bersama DPR RI kemudian menerbitkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 Tentang BPJS yang merujuk kepada Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Dengan terbitnya Undang-Undang tersebut, maka penyesuaian mengenai Program BPJS yang akan diresmikan berjalan dengan dilandasi dasar hukum yang jelas. Melalui transformasi PT. ASKES (Persero) menjadi BPJS ini, Pemerintah mengharapkan masyarakat miskin dapat lebih diperhatikan dan mendapatkan jaminan kesehatan yang layak sehingga mereka tidak merasa semakin terpinggirkan.

Transformasi PT. ASKES (Persero) menjadi BPJS Kesehatan merupakan sebuah upaya untuk merubah karakter organisasi dari semula institusi korporasi berubah menjadi institusi birokrasi. Dalam proses transformasi yang terjadi, tentunya terdapat faktor-faktor pendorong dibalik terlaksananya transformasi tersebut. Selain faktor pendorong, terdapat proses yang telah dilewati oleh PT. Askes (Persero) untuk menjadi BPJS Kesehatan. Transformasi tersebut tentu saja menimbulkan terjadinya perubahan-perubahan, baik dari sisi teknis maupun nonteknis sebagai akibat dari adanya efek pembaharuan. Perubahan-perubahan tersebut diharapkan mengarah menuju perbaikan pelayanan kesehatan yang lebih baik lagi dari sebelumnya.

Keputusan transformasi yang dianggap sebagai sebuah solusi bagi pemerintah tersebut, menimbulkan banyak perdebatan di berbagai kalangan. Perdebatan itu muncul karena beberapa kalangan menilai, bahwa transformasi bukan lah satu-satunya jalan keluar dalam menghadapi masalah bruruknya pelayanan. Beberapa kalangan yang menolak transformasi menilai, bahwa langkah yang lebih baik untuk menyelesaikan masalah ini adalah dengan memperbaiki sistem pelayanannya saja bukan merubah organisasi penyediannya. Terdapat spekulasi lain yang menilai,

bahwa transformasi ini adalah upaya pemerintah untuk lepas tangan mengenai tanggung jawabnya sebagai pihak yang berwajib memberikan layanan jaminan kesehatan. Spekulasi itu terjadi didasarkan pada sistem iuran yang wajib disetorkan oleh peserta kepada pihak BPJS Kesehatan. Selain spekulasi tersebut terdapat anggapan lain yang menyatakan, bahwa adanya keterlibatan asing dalam keputusan pemerintah untuk mentransformasi PT. Askes (Persero) menjadi BPJS Kesehatan.

Setelah PT. Askes (Persero) bertransformasi menjadi BPJS Kesehatan, pelayanan yang diberikan kepada para peserta masih dinilai kurang baik dan jauh dari harapan. Hal tersebut disampaikan oleh Ketua Ombudsman RI, yakni Amzulian Rifai. Ia menyampaikan bahwa pelayanan yang diberikan oleh BPJS Kesehatan masih jauh dari harapan yang diinginkan oleh para peserta. Pernyataan itu didasarkan pada keluhan-keluhan yang disampaikan oleh peserta kepada ombudsman sehingga perlu dilakukannya diskusi terkait pembahasan perbaikan pelayanan BPJS Kesehatan.³ selain pelayanan yang kurang baik, terdapat masalah lain terkait layanan BPJS Kesehatan. Masalah tersebut mengenai regulasi BPJS Kesehatan yang dinilai menyulitkan masyarakat untuk mendapatkan layanan kesehatan. Masalah ini disampaikan oleh Jumli Jamaluddin selaku Kepala Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Bangka Belitung.⁴

Berdasarkan kegiatan transformasi yang digelar oleh pemerintah sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 24 Tentang BPJS tersebut, maka peneliti menilai bahwa transformasi PT. Askes (Persero) menjadi BPJS Kesehatan merupakan fenomena yang menarik untuk dikaji. Peneliti tertarik untuk mengkaji

³ <http://ombudsman.go.id>. "ombudsman ri gelar diskusi tematik tentang peningkatan kualitas bpjs kesehatan". Diakses 5 November 2016.

⁴ <http://www.ombudsman.go.id>. "ombudsman regulasi bpjs terkesan menyulitkan masyarakat". Diakses 5 November 2016.

fenomena tersebut karena memunculkan sejumlah pertanyaan, terutama berkaitan dengan pertimbangan yang melandasi pemerintah dalam melakukan perubahan PT. ASKES (Persero), berikut dengan langkah-langkah yang dibentuk dalam melancarkan transformasi, serta perubahan yang terjadi akibat transformasi. Untuk mengakaji fenomena tersebut, maka penulis mengangkat sebuah penelitian yang berjudul “TRANSFORMASI ORGANISASI PENYELENGGARA LAYANAN JAMINAN KESEHATAN: Studi Tentang Transformasi PT. ASKES (Persero) Menjadi BPJS Kesehatan”. Hasil dari penelitian ini dapat dijadikan sebagai acuan atau landasan berfikir bagi peneliti selanjutnya, yang kemudian diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi pihak BPJS Kesehatan untuk memperbaiki kinerjanya dalam menyediakan layanan jaminan kesehatan bagi masyarakat.

Rumusan masalah penelitian ini, yaitu:

1. Apa saja yang menjadi faktor pendorong dilakukannya transformasi PT. ASKES menjadi BPJS Kesehatan?
2. Bagaimanakah proses atau tahapan Transformasi PT. ASKES menjadi BPJS Kesehatan?
3. Perubahan-perubahan apa sajakah yang timbul sebagai akibat transformasi PT. ASKES menjadi BPJS Kesehatan?

TINJAUAN PUSTAKA

A. Organisasi Publik

Menurut Robbins organisasi adalah suatu kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan suatu batasan yang relatif jelas, yang berfungsi secara teratur dalam rangka mencapai suatu atau serangkaian tujuan. Istilah “terkoordinasi secara sadar” menggambarkan adanya manajemen, sedangkan kesatuan sosial menggambarkan kumpulan orang yang berinteraksi satu sama lain. “Batasan yang relatif jelas” menunjukkan bahwa

ada kontrak antara organisasi dengan anggotanya sehingga orang dapat membedakan mana yang menjadi anggota dan mana yang bukan anggota. “Berfungsi relatif secara teratur” menggambarkan bahwa anggota organisasi dituntut bekerja secara teratur.⁵

Menurut Keban, organisasi publik adalah organisasi yang tidak bertujuan untuk memaksimalkan laba, tetapi pemberian pelayanan publik (*public services*), seperti; pendidikan, kesehatan masyarakat, keamanan, penegakan hukum, transportasi publik dan penyediaan barang kebutuhan publik (misalnya penyediaan bahan kebutuhan pokok masyarakat). Meskipun tujuan utama sektor publik adalah pemberian pelayanan publik, tidak berarti sektor publik sama sekali tidak memiliki tujuan yang finansial. Organisasi sektor publik juga memiliki tujuan finansial, akan tetapi hal ini berbeda baik secara filosofis, konseptual, dan operasionalnya dengan tujuan profitabilitas pada sektor swasta.⁶ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, organisasi publik merupakan sebuah organisasi yang dibentuk oleh pemerintah dengan tujuan untuk memberikan sebuah produk yang berbentuk barang maupun jasa serta memberikan pelayanan kepada publik atau masyarakat tanpa mengejar profit atau keuntungan yang bersifat pribadi.

B. Tuntutan Perubahan Organisasi Publik

Menurut Easton, hal yang mempengaruhi perubahan organisasi publik adalah dengan adanya *input* yang kemudian diolah melalui sistem politik dan kemudian menjadi *output*. Easton memisahkan sistem politik dengan masyarakat secara keseluruhan. Bagi Easton, sistem politik adalah suatu sistem yang berupaya untuk mengalokasikan nilai-nilai di tengah masyarakat secara otoritatif. Alokasi nilai tersebut hanya

⁵ Keban, Yeremias T. *Enam Dimensi Strategi Administrasi Publik*. (Yogyakarta: Gava Media. 2008)

Hal: 19

⁶ Yeremias, T. Keban. 2008. *Op. cit.* Hal: 21

dilakukan oleh lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan yang *legitimate* (otoritatif) di mata warga negara dan konstitusi. Suatu sistem politik bekerja untuk menghasilkan suatu keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*) yang disebut kebijakan (*policy*) guna mengalokasikan nilai.⁷

Unit-unit dalam sistem politik menurut Easton adalah tindakan politik (*political actions*) yaitu kondisi seperti pembuatan Undang-Undang, pengawasan DPR terhadap Presiden, tuntutan elemen masyarakat terhadap pemerintah, dan sejenisnya. Dalam awal kerjanya, sistem politik memperoleh masukan dari unit input. Input adalah pemberi makan sistem politik. Input terdiri atas dua jenis: tuntutan dan dukungan. Tuntutan dapat muncul baik dalam sistem politik maupun dari lingkungan *intrasocietal* maupun *extrasocietal*. Tuntutan ini dapat berkenaan dengan barang dan pelayanan (misalnya upah, hukum ketenagakerjaan, jalan, sembako), berkenaan dengan regulasi (misalnya keamanan umum, hubungan industrial), ataupun berkenaan dengan partisipasi dalam sistem politik (misalnya mendirikan partai politik, kebebasan berorganisasi).⁸

C. Transformasi Organisasi Publik

Dalam melakukan transformasi organisasi terdapat tahap-tahap yang harus dilakukan untuk memperoleh transformasi yang sesuai dengan kebutuhan organisasi. John P Kotter (1995),⁹ dalam artikelnya mengemukakan delapan langkah atau peran seorang pemimin dalam melakukan transformasi, yaitu: (1) *Establishing sense of urgency* (menetapkan alasan dasar); (2) *Forming a powerful guiding coalition* (membentuk koalisi yang kuat); (3) *Creating a vision* (membuat visi); (4) *Communicating the vision* (menyampaikan visi); (5)

Empowering others to act the vision (memerintah orang lain untuk melaksanakan visi); (6) *Planning for and creating short-term wins* (membuat program unggulan jangka pendek); (7) *Consolidating improvements and producing more changes* (memperkuat perubahan dan memproduksi banyak perubahan); (8) *Institutionalizing new approaches* (menginstitutionalisasi pendekatan yang baru).

Melengkapi kajian tentang tahapan proses transformasi, Kurt Lewin mengemukakan bahwa terdapat tiga langkah yang harus dilewati oleh organisasi untuk melaksanakan sebuah transformasi. Ketiga tahapan tersebut yaitu:¹⁰ *Unfreezing*, *Movement*, dan *Refreezing*.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus penelitian ini adalah :

1. Faktor-faktor pendorong transformasi:
 - a. Faktor Domestik
 - b. Faktor Internasional
2. Tahapan proses transformasi:
 1. *Unfreezing* (Pencairan)
 - a. Menetapkan alasan dasar transformasi
 - b. Membentuk koalisi yang kuat
 2. *Movement* (Pergerakan)
 - a. Penyusunan payung hukum
 - b. Penyusunan visi
 - c. Pengalihan aset
 - d. Penyampaian visi
 - e. Implementasi perubahan dan menyebarluaskan visi
 - f. Membuat program unggulan jangka pendek
 - g. Memperkuat perubahan dan memproduksi banyak perubahan
 3. *Refreezing* (Pembekuan kembali) dengan

⁷ Mas' oed, Mochtar dan MacAndrews, Colin. 1983. *Op. cit.* Hal 116

⁸ Mas' oed, Mochtar dan MacAndrews, Colin. 1983. *Op. cit.* Hal 117

⁹ P. Jhon, Kotter. *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail?*. 1995

¹⁰ Hatch. Mary. J.O. *Organization Theory; Modern, Symbolic, and Postmodern Prepective.* (New York: Oxford University Press. 1997) Hal: 353

menginstitutionalisasi pendekatan baru ke dalam budaya kerja

3. Perubahan-perubahan setelah proses transformasi
 - a. Perubahan tujuan organisasi
 - b. Perubahan kultur organisasi
 - c. Perbaikan teknologi
 - d. Perbaikan struktur organisasi
 - e. Peningkatan volume kegiatan

Pengumpulan data dilakukan melalui study pustaka dan dokumentasi. Analisis data melalui tiga tahap yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

PEMBAHASAN

A. Faktor-faktor pendorong transformasi.

Dalam sebuah organisasi, siagian menyatakan bahwa terdapat faktor yang akan mempengaruhi terjadinya suatu perubahan. Bila sebuah organisasi tersebut berbentuk badan publik yang bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka masyarakat penerima layanan tersebut merupakan salah satu pihak yang dapat memicu terjadinya suatu transformasi. Hal tersebut terjadi karena pihak masyarakat selalu menuntut untuk mendapatkan pelayanan yang mereka inginkan. Tuntutan ini lah yang kemudian memberikan tekanan kepada badan publik untuk melakukan suatu upaya pemenuhan tuntutan. Bila keadaan badan publik pada saat tersebut dinilai tidak mampu untuk memenuhi tuntutan, maka keputusan untuk melakukan perubahan organisasi akan diambil untuk mengatasinya.¹¹

Namun tuntutan yang berasal dari penerima layanan, dinilai bukan merupakan satu-satunya faktor yang menyebabkan badan publik memutuskan suatu tindakan untuk melakukan perubahan organisasi. Faktor lain yang menyebabkan suatu badan publik melakukan perubahan adalah adanya

campur tangan dari pemerintah pusat selaku pihak yang berwenang dalam memutuskan suatu keputusan. Di balik campur tangan pemerintah tersebut, terdapat dukungan atau intervensi yang berasal dari pihak asing yakni Asian Development Bank (ADB) dalam fenomena transformasi PT. Askes (Persero) menjadi BPJS Kesehatan. Beberapa kesepakatan dinilai sudah terjadi antara pihak asing dan Pemerintah untuk melakukan kerjasama yang di dalamnya terdapat kepentingan yang bersifat tersembunyi.

Campur tangan pemerintah yang didorong oleh intervensi dari pihak ADB tersebut dinilai menjadi faktor terkuat dari terciptanya suatu perubahan yang akan dilakukan oleh PT. Askes (Persero). Jika melihat transformasi tersebut melalui sudut pandang teori sistem politik yang dikemukakan oleh David Easton (1965), maka tuntutan yang berasal dari pengguna layanan dinilai merupakan sebuah input penyebab dilaksanakannya suatu sistem politik yang memunculkannya suatu keputusan atau *output* dari sistem politik yang telah dilakukan. Selain tuntutan, terdapat *input* lain yang dibutuhkan untuk memunculkan sebuah *output*. *Input* tersebut berupa dukungan yang berasal dari suatu pihak selain masyarakat yang memberikan tuntutan. Pada transformasi PT. Askes (Persero) menjadi BPJS Kesehatan ini, dukungan yang dimaksud oleh teori tersebut berasal dari pemerintah yang memberikan dukungan atas tuntutan yang disampaikan oleh masyarakat pengguna layanan Askes dan Jamkesmas dan intervensi dari pihak asing. Kemudian setelah adanya tuntutan dan dukungan tersebut, maka suatu proses sistem politik akan dilakukan oleh pemerintah yang kemudian menghasilkan suatu *output* berbentuk suatu keputusan mengikat yang ditujukan kepada PT. Askes (Persero). berdasarkan hasil data yang telah diperoleh, maka *output* yang dimaksud dalam fenomena transformasi ini adalah pembentukan Rancangan Undang-Undang BPJS dan pengesahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011

¹¹ Siagian, Sondang P. *Teori Pengembangan Organisasi*. (Jakarta: Bumi Aksara. 2012) Hal: 1

Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.¹²

Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa faktor yang menyebabkan terjadinya transformasi PT. Askes (Persero) menjadi BPJS Kesehatan adalah adanya tuntutan dari masyarakat pengguna layanan Askes dan Jamkesmas dan dukungan dari Pemerintah tentang tuntutan tersebut. Tuntutan yang disuarakan yakni berupa tuntutan untuk mendapatkan layanan yang lebih baik serta tidak dibeda-bedakan dari pasien lain, dan dukungan yang ditunjukkan oleh Pemerintah adalah pengeluaran sebuah keputusan transformasi yang didorong oleh pihak asing sehingga melahirkan Undang-Undang BPJS yang digunakan sebagai landasan hukum.

B. Tahapan proses transformasi.

Dalam sebuah transformasi organisasi terdapat beberapa tahapan yang harus dilakukan agar transformasi berjalan secara terstruktur dan sesuai jalur yang benar. Secara teoritik Kurt Lewin mengemukakan tiga tahapan, yakni: *Unfreezing*, *Movement*, dan *Refreezing*.¹³ sedangkan John P Kotter mengemukakan delapan tahapan yang harus dilakukan oleh sebuah organisasi untuk bertransformasi. Kedelapan tahapan tersebut yaitu: menetapkan alasan dasar, membentuk koalisi yang kuat, membuat visi, menyampaikan visi, memerintahkan orang lain untuk menyampaikan visi, membuat program unggulan jangka pendek, memperkuat perubahan dan memproduksi banyak perubahan, serta mengistisualisasi pendekatan baru.¹⁴

Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan oleh peneliti, maka untuk memaparkan dan menjelaskan tahapan transformasi yang dilewati oleh PT. Askes

(Persero) untuk menjadi BPJS Kesehatan peneliti menggunakan kombinasi dari kedua teori perubahan tersebut. Tahapan transformasi ditampilkan ke dalam tiga bentuk tahapan transformasi menurut Kurt Lewin, yakni: *Unfreezing*, *Movement*, dan *Refreezing*. Kemudian untuk memperdalam mengenai penjelasan tahapan transformasi, maka peneliti memasukan kedelapan tahapan menurut John P Kotter ke dalam tiga tahapan menurut Kurt Lewin. Dengan demikian, kedelapan tahapan tersebut merupakan sebuah langkah perubahan yang berada di bawah tiga tahapan utama. Namun terdapat beberapa tahapan yang dilalui oleh PT. Askes (Persero) dan tidak tercantum pada tahapan menurut John P Kotter. Tahapan tersebut yaitu: penyusunan payung hukum dan pengalihan aset. Sehingga berdasarkan pengamatan yang dilakukan, maka transformasi ini terjadi melalui sepuluh langkah perubahan yang berada di bawah tiga tahapan utama.

Berdasarkan perpaduan teori tahapan transformasi yang dikemukakan oleh Kurt Lewin dan John P Kotter ini, maka dapat diambil kesimpulan bahwa suatu organisasi harus melewati beberapa tahapan-tahapan yang terstruktur untuk mencapai keberhasilan dalam transformasi. Tanpa melewati tahapan yang sesuai, maka proses transformasi PT. Askes (Persero) menjadi BPJS Kesehatan akan menjadi cacat sehingga tidak mampu menunjukkan dampak positif dari perubahan yang direalisasikan. Selain melalui tahapan yang sesuai, tahapan transformasi yang dilewati BPJS Kesehatan ini dinilai dipermudah dengan adanya sebuah regulasi yang bersifat mengikat dan mengatur terkait proses transformasi yang harus dilakukan PT. Askes (Persero). jika dilihat lebih dalam pada setiap proses yang terjadi, maka tahapan yang dianggap paling berperan dalam keberhasilan terjadinya transformasi ini adalah tahapan pembentukan koalisi yang kuat dan pembentukan payung hukum yang mengikat dimana keduanya saling berkaitan satu sama lain.

¹² Mas'ood, Mochtar & MacAndrews, Colin. *Perbandingan Sistem Politik*. (Jogjakarta: Gajah Mada University Press. 1983) Hal 116

¹³ Hatch. Mary. J.O. *Organization Theory; Modern, Symbolic, and Postmodern Prepective*. (New York: Oxford University Press. 1997) Hal: 353

¹⁴ P. Jhon, Kotter. *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail?*. 1995

C. perubahan-perubahan setelah proses transformasi.

Transformasi organisasi yang merujuk pada pembaharuan, tentunya memberikan dampak perubahan bagi organisasi yang mengalaminya. Dampak perubahan dari transformasi yang telah dilakukan pada umumnya memiliki dua sisi yang berbeda, yakni sisi positif dan negatif. Jika dilihat dari data yang telah dikumpulkan oleh peneliti, maka terdapat beberapa perubahan yang terjadi setelah dilakukannya transformasi pada kubu PT. Askes (Persero) untuk menjadi BPJS Kesehatan. Dampak dari transformasi ini mengakibatkan terjadinya perubahan, yakni: perubahan tujuan, perubahan kultur, perbaikan teknologi, perubahan struktur dan peningkatan volume kegiatan. Perubahan-perubahan yang terjadi tersebut, sesuai dengan teori yang diungkapkan oleh Winardi. Teori tersebut menyatakan bahwa dalam menciptakan perubahan dalam organisasi, hendaknya terlebih dahulu menetapkan sasaran perubahan. berdasarkan hasil pengamatan peneliti, sasaran perubahan yang dimaksud oleh Winardi adalah perubahan-perubahan yang dialami PT. Askes (Persero) untuk menjadi BPJS Kesehatan. pada tujuan yang dimiliki oleh PT. Askes (Persero).¹⁵

Sasaran perubahan yang pertama adalah perubahan tujuan. Perubahan tujuan tersebut didasari dari perubahan status organisasi yang semula merupakan Perusahaan BUMN menjadi badan publik yang menganut sistem nirlaba. Pada saat masih berstatus sebagai perusahaan BUMN, tujuan yang dimiliki oleh PT. Askes (Persero) adalah berusaha mencari keuntungan komersial dimana keuntungan tersebut akan langsung dikelola oleh perusahaan. Namun setelah berubah menjadi badan publik dan menganut sistem nirlaba, maka tujuan BPJS Kesehatan adalah mengelola dana peserta sebaik-baiknya yang kemudian akan dikembalikan lagi kepada peserta

berupa pelayanan kesehatan. Hal tersebut terjadi karena sistem nirlaba yang diterapkan oleh BPJS Kesehatan yakni bersifat gotong royong. Berdasarkan hal tersebut, maka BPJS Kesehatan berupaya menerapkan pelayanan yang bersifat satu jenis kepada penggunanya. Dengan berubahnya status dan sistem tersebut, maka terjadi suatu perubahan visi dan misi yang akan dianut oleh BPJS Kesehatan. Perubahan visi dan misi ini merupakan dampak yang wajib terjadi. Sebuah organisasi yang memiliki tujuan, dan sistem yang baru harus membentuk suatu visi dan misi yang baru juga. Karena bila visi dan misi tidak mengalami perubahan, maka suatu transformasi dapat dikatakan tidak dilakukan secara menyeluruh.

Sasaran perubahan selanjutnya adalah perubahan budaya yang ada dalam organisasi. Perubahan budaya yang ada di BPJS Kesehatan, terbukti melalui perubahan tatanan nilai organisasi yang berlaku setelah dilaksanakannya transformasi. Meski tidak merubah secara keseluruhan tatanan nilai organisasi yang berlaku sebelumnya, namun perubahan tetap terjadi karena terdapat dua nilai dari empat nilai yang dirubah. Perubahan tatanan nilai tersebut diikuti dengan diberlakukannya sepuluh perilaku utama yang harus dilakukan oleh setiap pegawai BPJS Kesehatan.

Kemudian setelah menyebabkan perubahan budaya organisasi, transformasi ini juga menyebabkan perubahan teknologi yang digunakan oleh BPJS Kesehatan. Perubahan teknologi yang terjadi adalah dengan memaksimalkan menggunakan sistem Teknologi Informasi pada beberapa bidang. Penggunaan sistem Teknologi Informasi ini dioptimalkan pada pendaftaran dan pendataan peserta, pelaksanaan aktivitas kerja kantor, serta penyediaan layanan informasi bagi para peserta. Selain penggunaan sistem Teknologi Informasi berbasis online, BPJS kesehatan juga memaksimalkan penggunaan layanan ATM dan E-Banking pada proses pemabayaran iuran yang memudahkan peserta untuk melakukan pembayaran setiap bulannya. Perubahan

¹⁵ Winardi, J. *Manajemen Perubahan*. (Jakarta: Kencana. 2008) Hal: 4

teknologi ini tentunya merupakan salah satu dampak positif yang ditimbulkan dari transformasi organisasi, pernyataan itu didasarkan oleh manfaat yang diperoleh jauh lebih besar ketimbang masalah yang ditimbulkan dari pemanfaatan teknologi.

Sasaran perubahan lain yang terjadi pada tubuh BPJS Kesehatan adalah terjadinya perubahan struktur organisasi yang diisi oleh para direksi. Jika dilihat dari perubahan struktur yang terjadi, maka terlihat struktur organisasi menjadi lebih lebar dari sebelumnya. Sebelum dilakukannya transformasi, di dalam struktur PT. Askes (Persero) hanya terdapat empat direksi yang berada di bawah Direktur Utama. Namun setelah terjadinya transformasi, maka terdapat penambahan direksi menjadi tujuh direksi yang berada di bawah Direktur Utama. Meskipun terjadi penambahan direksi pada struktur yang baru, kepadatan fungsi juga terjadi pada struktur baru tersebut. Hal itu terjadi karena hilangnya Wakil Direktur Utama dan memindahkan beberapa jabatan ke bawah direksi yang ada dibawah Direktur Utama. Dengan penerapan struktur yang baru ini, maka terdapat beberapa bidang direksi yang dapat lebih dimaksimalkan dari sebelumnya.

Setelah berhasil mencapai sasaran-sasaran perubahan organisasi yang dimaksud oleh Winardi, transformasi organisasi ini juga memberikan dampak perubahan pada peningkatan volume kegiatan organisasi. Peningkatan volume kegiatan ini dipengaruhi oleh bertambahnya jumlah penerima layanan atau peserta yang harus dilayani oleh BPJS Kesehatan. Hal yang menyebabkan peningkatan volume ini didasari oleh pengalihan program Jamkesmas yang sebelumnya dipegang oleh Departemen Kesehatan kepada PT. Askes (Persero) yang akan menjadi BPJS Kesehatan. Sebelumnya PT. Askes (Persero) hanya melayani peserta Askes saja, namun setelah dilakukannya transformasi peserta yang harus dilayani bertambah dua kali lipat karena ditambah dengan jumlah peserta Jamkesmas. Beban kerja yang semakin berat tersebut, memberikan dampak buruk bagi

pelayanan yang diberikan kepada peserta. Berdasarkan keluhan-keluhan yang disuarakan hingga saat ini, maka banyak sekali peserta yang justru tidak puas dengan pelayanan yang diberikan oleh pihak rumah sakit yang bekerja sama dengan BPJS Kesehatan ini karena terdapat beberapa perubahan pelayanan yang justru merugikan peserta. Jika dilihat dari dampak tersebut, maka hal ini merupakan salah satu dampak negatif yang ditimbulkan dari transformasi PT. Askes Persero menjadi BPJS Kesehatan.

Berdasarkan sasaran-sasaran perubahan yang telah berhasil terjadi dan dampak yang ditimbulkan dari perubahan tersebut, maka transformasi PT. Askes (Persero) menjadi BPJS Kesehatan memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihan dan kekurangan tersebut dapat dilihat melalui masing-masing sudut pandang perubahan yang telah terjadi. Dampak negatif yang terjadi tersebut merupakan efek dari ketidaksiapan secara sempurna dan tidak melihat dari ketersediaan serta kemampuan sebuah organisasi untuk menjalankannya. Sebuah transformasi organisasi penyedia layanan jasa tidak akan memiliki dampak negatif bila para stakeholder terkait sudah mempersiapkannya secara matang dan mengambil tindakan berdasarkan masukan dari segala pihak.

KESIMPULAN

1. Terlaksananya transformasi PT. Askes (Persero) menjadi BPJS Kesehatan dipengaruhi oleh dua faktor pendorong, yakni faktor domestik dan faktor internasional. Faktor pendorong domestik tersebut terdiri dari keluhan-keluhan yang disampaikan oleh pengguna layanan Askes dan Jamkesmas. Sedangkan faktor pendorong internasional terdiri dari dorongan dan intervensi pihak asing untuk melakukan perubahan sistem jaminan sosial nasional. Berdasarkan kedua faktor pendorong tersebut, maka pemerintah meresponnya dengan

- membentuk Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang SJSN dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 Tentang BPJS sebagai landasan dan perintah untuk melaksanakan transformasi. Namun terdapat beberapa hal yang kurang diperhatikan pada keputusan yang diambil oleh pemerintah, yakni kurangnya pemberian informasi yang bersifat transparan kepada para peserta.
2. Terdapat tiga tahapan dan beberapa langkah yang telah dilewati oleh PT. Askes (Persero) untuk berhasil bertransformasi menjadi BPJS Kesehatan. Tahapan pertama yang harus dilakukan adalah *unfreezing* (pencairan) yang di dalamnya terdapat dua langkah perubahan yakni, menetapkan alasan dasar dan membentuk koalisi yang kuat. Tahapan selanjutnya adalah *movement* (pergerakan) yang di dalamnya terdapat beberapa langkah perubahan, yakni: penyusunan payung hukum, penyusunan visi, pengalihan aset, penyampaian visi, implementasi perubahan dan menyebarluaskan visi, membuat program unggulan jangka pendek, serta memperkuat perubahan dan memproduksi banyak perubahan. tahapan yang terakhir adalah *refreezing* (pembekuan kembali) yakni dengan melakukan langkah institusionalisasi pendekatan baru ke dalam budaya kerja. Hambatan yang terjadi pada proses transformasi hanya terjadi pada langkah penyusunan payung hukum, dimana di dalamnya terdapat pihak pendukung dan pihak penolak.
 3. Transformasi yang dialami oleh PT. Askes (Persero) ini menimbulkan beberapa perubahan yang kemudian perubahan tersebut dimiliki oleh BPJS Kesehatan. Perubahan tersebut, yaitu: perubahan tujuan organisasi, perubahan kultur

organisasi, perbaikan teknologi, perbaikan struktur organisasi, serta peningkatan volume kegiatan yang disebabkan oleh meningkatnya jumlah peserta yang harus dilayani.

4. Perubahan yang terjadi akibat dari transformasi tidak selalu mengarah kepada hal yang positif karena terdapat dampak negatif yang muncul dan dikeluhkan oleh pengguna. Dampak negatif tersebut ditimbulkan dari peningkatan volume kegiatan yang berasal dari ketidaksiapan BPJS Kesehatan. Dampak negatif tersebut, yaitu: menurunnya pelayanan yang berkaitan dengan pemberian jumlah obat kepada peserta, serta sistem administrasi pelayanan yang dinilai masih berbelit-belit.
5. Meski sudah melalui beberapa tahapan dan langkah perubahan agar transformasi dapat terlaksana, peresmian BPJS Kesehatan untuk menggantikan PT. Askes (Persero) dinilai masih terlalu dini. Hal tersebut terlihat dari ketidaksiapan BPJS Kesehatan dalam melayani peserta yang meningkat dengan pesat akibat dari transformasi.

SARAN

1. Sebaiknya Pemerintah memberikan informasi secara transparan terkait pengambilan keputusan mengenai perubahan-perubahan terhadap sistem jaminan sosial. Selain itu akan lebih baik bila Pemerintah tidak bertindak secara sepihak dalam setiap pengambilan keputusan, sehingga perubahan yang dilakukan tidak bersifat memaksa karena belum adanya kesiapan yang matang dari badan publik untuk melakukan transformasi.
2. Pemerintah perlu mengkaji ulang mengenai kebijakan transformasi PT. Askes (Persero) menjadi BPJS Kesehatan. Pengkajian ulang tersebut diharapkan menemukan

solusi mengenai kesiapan BPJS Kesehatan yang dinilai masih kurang layak untuk menyelenggarakan SJSN dan Program JKN.

3. BPJS Kesehatan harus memperbaiki regulasi layanan jaminan kesehatan yang akan diberikan kepada peserta. Hal itu harus dilakukan karena selama ini dinilai, bahwa regulasi tersebut berbelit-belit dan menunda peserta untuk mendapatkan tindakan medis. Akan lebih baik apabila tahapan administrasi lebih dipersingkat dan dipermudah.
4. BPJS Kesehatan harus menghilangkan aturan mengenai pembatasan pemberian obat-obatan kepada para peserta yang sebelumnya tidak ada pada pelayanan Askes dan Jamkesmas. Hal tersebut menyebabkan meningkatnya intensitas peserta untuk pergi berobat dan tentunya meningkatkan pengeluaran para peserta.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Alli, Achmad. 2002. *Menguak Tabir Hukum suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: PT. Gunung Agung Tbk.

Departemen Pendidikan Nasional. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Handoko, T. Hani. 1999. *Dasar-dasar Manajemen Produksi dan Operasi*. Yogyakarta: BPFE.

Hatch. Mary. J.O. 1997. *Organization Theory; Modern, Symbolic, and Postmodern Prepective*. New York: Oxford University Press.

Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategi Administrasi Publik*. Yogyakarta: Gava Media.

Koestoro dan Basrowi, 2006. *Strategi Penelitian Sosial dan Pendidikan*. Surabaya: Yayasan Kampusnia.

Kusdi. 2009. *Teori Organisasi dan Administrasi*. Jakarta: Salemba Humanika.

Lexy J. Moloeng. 2009. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Mas'ood, Mochtar dan MacAndrew, Colin. 1983. *Perbandingan Sistem Politik*. Jogjakarta: Gajah Mada University Press.

PS. Djarwanto. 2001. *Pokok-Pokok Analisa Laporan Keuangan, Edisi Pertama, Cetakan Kedelapan*. BPFE: Jogjakarta.

Ranupandojo, Heidjrachman. 1996. *Dasar-Dasar Manajemen*. Yogyakarta: UPP-AMP YKPN.

Rivai, Veithzal dan Deddy Mulyadi. 2009. *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*: Jakarta: Rajawali Pers.

Robbins, Stephen P. 1994. *Teori Organisasi Struktur, Desain dan Aplikasi*. Jakarta: Arcan.

Siagian, Sondang P. 2009. *Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja*. Jakarta.: Rineka Cipta.

Siagian, Sondang P. 2012. *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Stoner, James A.F. 1996 *Manajemen / James, AF. Stoner, R. Edward Freeman, Daniel R. Gilbert*. Jakarta: Prenhallindo.

Sulistio, Eko Budi & Budi, Waspa Kusuma. 2009. *Birokrasi Publik Prespektif Ilmu Administrasi Publik*. Lampung: Stisipol Darma Wacana Metro.

Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta.

Wibowo. 2006. *Manajemen Perubahan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Williams, Chuck. 2001 *Manajemen*. Jakarta: Salemba Empat.

Winardi, J. 2008. *Manajemen Perubahan*. Jakarta: Kencana.

B. Dokumen dan Peraturan PerUndang-Undangan

UUD 1945 Pasal 34 Ayat 2 Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

Keputusan Kementrian Kesehatan Nomor 1241/Menkes/XI/2004 Tentang pemberian tugas kepada PT. Askes (Persero) untuk menyelenggarakan Program Jaminan Kesehatan untuk Masyarakat Misikin (PJKMM) dan Askeskin.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial

TAP MPR RI no X/MPR/2001 yang menugaskan kepada presiden RI untuk membentuk Sistem Jaminan Sosial Nasional

C. Media Online

<http://www.tnp2k.go.id>, “program jaminan kesehatan nasional

(JKN)”. Diakses tanggal 20 Oktober 2015.

www.academia.edu, “Sejarah Singkat PT ASKES Persero Status Perusahaan Persero”. Diakses tanggal 18 Februari 2016

<http://www.jamsosindonesia.com>. “Transformasi PT. Askes” Diakses 17 Februari

2016

<http://www.sanglahhospitalbali.com>. “Jaminan Kesehatan Masyarakat”, Diakses

17 Februari 2016.

<http://indonesia.go.id/in/bumn>. “pt asuransi kesehatan indonesia”. Diakses 20 Februari 2016.

<http://www.academia.edu>, “Sejarah Singkat PT ASKES Persero Status Perusahaan Persero”. Diakses.20 Februari 2016.

<https://deeshampoqu.wordpress.com>. “menembus waktu sejarah yang menandakan mengajarkan dan membuat bentukkan”. Diakses 20 Februari 2016.

<http://www.antaranews.com>, “mantan menkes sarankan jamkesmas tetap dikelola pemerintah”. Diakses 20 Juni 2016.

<http://nasional.kompas.com>. “ pt.asksiapkan layanan jamkesda”. Diakses 20 Juni 2016

<http://bpjs-kesehatan.go.id>, “Struktur BPJS Kesehatan”. Diakses 20 Juni 2016.

<http://bpjs-kesehatan.go.id>. “Profil BPJS Kesehatan” Diakses 20 Juni 2016.

Bayu Kurniawan: Transformasi Organisasi....

terkesan menyulitkan masyarakat.
Diakses 5 November 2016.

D. Sumber Lain

P. Jhon, Kotter. 1995. *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail?*.

Hartati, Widya. *Kajian Yuridis Perubahan PT. Askes (Persero) Menjadi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan*. Thesis Magister Hukum, Universitas Mataram. 2015.

Panduan Resmi Memperoleh Jaminan Kesehatan. 2014. Jakarta: Visimedia.

Board Manual Badan Penyelenggara Jaminan Kesehatan. 2014. Jakarta.

<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id>.
"ruu bpjs dalam ranah politik".
Diakses 20 Juni 2016.

<http://jamsostek.blogspot.co.id>. "isi uu nomor 24 tahun 2011 tentang".
Diakses 20 Juni 2016.

<http://www.kompasiana.com>. "idealitas penerima bantuan pbi haruskah kaum rentan dikorbankan". Diakses 20 Juni 2016

kualitas bpjs kesehatan". Diakses 5 November 2016.

<http://www.ombudsman.go.id>.
"ombudsman regulasi bpjs