

UTS
MANAJEMEN STRATEGIS

Perubahan Organisasi Sektor Publik melalui Inovasi
(Managing Change and Innovation in Public Service Organisations)
“Stephen P. Osborne dan Kerry Brown”

Aulia Anisa
2426061005



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2025**

Perubahan Organisasi Sektor Publik melalui Inovasi
(*Managing Change and Innovation in Public Service Organisations*)
“Stephen P. Osborne dan Kerry Brown”

Abstrak

Perubahan organisasi sektor publik merupakan keniscayaan yang muncul akibat tekanan eksternal berupa dinamika sosial, politik, ekonomi, dan perkembangan teknologi digital. Dalam konteks administrasi publik kontemporer, inovasi menjadi instrumen utama dalam mewujudkan transformasi kelembagaan menuju organisasi publik yang adaptif, kolaboratif, dan berorientasi nilai publik. Artikel ini bertujuan untuk menelaah konsep perubahan dan inovasi sektor publik secara teoritis dengan mengacu pada pemikiran Stephen P. Osborne dan Kerry Brown (2005), serta mengaitkannya dengan perkembangan teori administrasi publik dari paradigma *New Public Management* (NPM) menuju *New Public Governance* (NPG) dan *Public Value Management* (PVM). Selanjutnya, tulisan ini menganalisis proses manajemen strategis inovasi dalam konteks organisasi publik Indonesia dengan studi kasus pada BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan yang melakukan transformasi digital melalui aplikasi **Mobile JKN** dan **JMO**. Analisis menunjukkan bahwa inovasi digital telah mengubah model pelayanan publik, pola kerja birokrasi, serta hubungan antara negara dan warga negara. Namun, keberhasilan inovasi publik bergantung pada kapasitas organisasi, kepemimpinan perubahan, tata kelola kolaboratif, serta kemampuan institusionalisasi pembelajaran organisasi.

Kata kunci: Inovasi sektor publik, perubahan organisasi, nilai publik, manajemen perubahan, BPJS, digitalisasi layanan publik.

1. Pendahuluan

Sektor publik berhadapan dengan dinamika lingkungan yang kian kompleks. Globalisasi, kemajuan teknologi, serta ekspektasi masyarakat terhadap layanan yang cepat, transparan, dan inklusif menuntut organisasi publik untuk berubah. Perubahan tersebut tidak hanya bersifat struktural, tetapi juga menyentuh aspek budaya organisasi, proses kerja, dan nilai-nilai yang mendasari pelayanan publik.

Dalam konteks ini, inovasi menjadi mekanisme utama untuk mengelola perubahan. Osborne dan Brown (2005) menegaskan bahwa inovasi di sektor publik bukanlah aktivitas tambahan, melainkan *core process* yang menentukan keberlanjutan organisasi publik. Berbeda dengan inovasi sektor privat yang berorientasi profit, inovasi publik berorientasi pada penciptaan nilai publik (*public value*)—yakni manfaat kolektif yang dirasakan oleh warga negara (Moore, 1995).

Tulisan ini bertujuan untuk:

1. Menyajikan telaah konseptual mengenai perubahan dan inovasi dalam organisasi sektor publik dengan merujuk teori-teori kunci dalam literatur administrasi publik modern.
2. Menganalisis implementasi konsep tersebut dalam konteks Indonesia melalui studi kasus BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan.

2. Teori dan Evolusi Pemikiran tentang Inovasi Publik

2.1. Konsep dan Dimensi Inovasi di Sektor Publik

Inovasi publik dapat dipahami sebagai proses perencanaan dan penerapan ide, praktik, atau teknologi baru yang menghasilkan peningkatan nilai publik melalui efisiensi, efektivitas, kualitas, atau keadilan pelayanan (Osborne & Brown, 2005; Hartley, 2005).

OECD (2018) mendefinisikan inovasi publik sebagai “*the implementation of new ideas to create public value*”. Konsep ini mengandung beberapa dimensi utama:

1. **Kebaruan (novelty)** — ide baru yang diadopsi untuk menyelesaikan masalah publik.
2. **Nilai publik (public value)** — manfaat kolektif bagi masyarakat, bukan keuntungan ekonomi semata.
3. **Proses (process)** — serangkaian tahapan mulai dari identifikasi masalah, desain, implementasi, hingga evaluasi.
4. **Konteks kelembagaan (institutional context)** — inovasi bergantung pada regulasi, budaya birokrasi, dan struktur politik.

Menurut Osborne dan Brown (2005), inovasi publik memiliki karakteristik khas: resistensi terhadap risiko, keterikatan regulatif, dan keterlibatan banyak pemangku kepentingan (multi-stakeholder). Oleh karena itu, inovasi publik tidak dapat direduksi menjadi sekadar adopsi teknologi, tetapi harus dipahami sebagai *social innovation* yang mengubah relasi antara negara dan masyarakat.

2.2. Evolusi Paradigma Administrasi Publik dan Hubungannya dengan Inovasi

Evolusi teori administrasi publik menunjukkan pergeseran fundamental dalam memahami bagaimana organisasi publik berinovasi:

1. **Paradigma Birokratik (Weberian Model)** Didasarkan pada rasionalitas hukum, hierarki, dan prosedur formal. Dalam paradigma ini, inovasi cenderung rendah karena birokrasi menekankan stabilitas dan kepatuhan terhadap aturan (Weber, 1947).
2. **New Public Management (NPM)** Muncul pada 1980–1990-an dengan orientasi efisiensi, kompetisi, dan kinerja (Hood, 1991). NPM memandang inovasi sebagai adopsi praktik sektor swasta untuk meningkatkan efektivitas pelayanan. Namun, pendekatan ini dikritik karena mengabaikan dimensi nilai publik dan kolaborasi sosial (Denhardt & Denhardt, 2000).
3. **New Public Governance (NPG) dan Public Value Management (PVM)** Paradigma ini berkembang awal abad ke-21 (Osborne, 2006; Moore, 1995).

NPG memandang inovasi sebagai hasil interaksi jaringan antar-aktor (pemerintah, swasta, masyarakat sipil). Fokusnya bukan sekadar efisiensi, melainkan penciptaan *public value* melalui kolaborasi dan ko-produksi layanan (*co-production*).

Evolusi ini menandai perubahan mendasar: inovasi tidak lagi dianggap hanya sebagai instrumen teknokratis, melainkan proses sosial yang melibatkan nilai, partisipasi, dan kepercayaan publik.

2.3. Teori-teori Perubahan Organisasi di Sektor Publik

a. Model Tiga Tahap Kurt Lewin (1947)

Model klasik ini menekankan tiga tahap perubahan: *unfreezing* (mencairkan struktur lama), *changing* (mengimplementasikan perubahan), dan *refreezing* (menstabilkan struktur baru). Dalam konteks publik, tahap *unfreezing* seringkali paling sulit karena resistensi birokratik dan tekanan politik.

b. Model Delapan Langkah Kotter (1996)

Kotter menekankan pentingnya kepemimpinan dalam perubahan: menciptakan sense of urgency, membangun koalisi, mengomunikasikan visi, dan menginstitusionalisasikan perubahan. Model ini relevan bagi organisasi publik karena menyoroti aspek kepemimpinan kolektif dan komunikasi perubahan lintas-unit.

c. Pendekatan *Adaptive and Learning Organization*

Argyris dan Schön (1996) memperkenalkan konsep *organizational learning*, di mana organisasi yang adaptif mampu belajar dari pengalaman dan memperbaiki kebijakan secara berkelanjutan. Dalam birokrasi publik, kemampuan belajar (*learning capacity*) menjadi faktor kunci inovasi berkelanjutan (Hartley, 2014).

d. *Complexity and Adaptive Systems Theory*

Teori kompleksitas (Stacey, 2003) memandang organisasi publik sebagai sistem adaptif non-linear. Perubahan terjadi melalui interaksi dinamis antar-aktor dan umpan

balik berkelanjutan, bukan melalui perintah hierarkis. Inovasi dalam konteks ini bersifat eksperimental dan kolaboratif.

2.4. Inovasi sebagai Proses Manajerial dan Sosial

Osborne dan Brown (2005) mengidentifikasi empat dimensi manajemen inovasi dalam organisasi publik:

1. **Strategic Leadership** — pimpinan berperan sebagai *innovation champion*.
2. **Structural Capacity** — ketersediaan sumber daya dan mekanisme fleksibel.
3. **Cultural Readiness** — budaya organisasi yang mendukung pembelajaran dan keberanian mengambil risiko.
4. **Collaborative Governance** — koordinasi lintas lembaga dan partisipasi masyarakat.

Model ini menekankan bahwa inovasi publik bukan sekadar persoalan ide, tetapi kemampuan organisasi untuk mengelola perubahan secara strategis.

2.5. Perkembangan Kontemporer: Inovasi Digital dan *Co-Creation*

Dalam dekade terakhir, muncul konsep *digital government* dan *co-creation innovation* (Bason, 2018).

- **Inovasi digital** berfokus pada penggunaan teknologi informasi untuk meningkatkan akses dan efisiensi layanan publik (Misuraca & Savoldelli, 2020).
- **Co-creation** menekankan keterlibatan pengguna (citizens as co-producers) dalam mendesain solusi publik (Voorberg et al., 2015).

Kedua pendekatan ini memperluas makna inovasi publik: bukan hanya menciptakan layanan baru, tetapi membangun hubungan baru antara pemerintah dan warga negara berbasis partisipasi, transparansi, dan nilai bersama.

3. Manajemen Strategis Inovasi di Organisasi Publik

Mengacu pada Osborne & Brown (2005) serta teori manajemen strategis publik, proses inovasi dalam organisasi publik dapat dirumuskan dalam enam tahap:

1. Diagnosis Lingkungan Strategis

Analisis tantangan eksternal (politik, sosial, teknologi) dan kondisi internal organisasi.

2. Formulasi Visi dan Nilai Publik

Menentukan arah strategis yang berorientasi pada penciptaan nilai publik.

3. Desain Strategi Inovasi

Menetapkan prioritas inovasi, tipe inovasi (produk, proses, kebijakan), dan sumber daya pendukung.

4. Pembangunan Kapasitas Organisasi

Penguatan SDM, struktur organisasi fleksibel, sistem insentif, dan ruang eksperimentasi.

5. Implementasi dan Manajemen Perubahan

Kepemimpinan perubahan, komunikasi efektif, dan mitigasi resistensi.

6. Evaluasi dan Institutionalization

7. Mengukur dampak inovasi, pembelajaran organisasi, dan pelebagaan praktik inovatif ke dalam prosedur permanen.

Model ini akan menjadi kerangka analisis untuk studi kasus BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan.

4. Studi Kasus: Transformasi Digital BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan

4.1 Profil Organisasi dan Latar Belakang Transformasi

BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan merupakan dua badan hukum publik yang menjadi pilar utama dalam sistem jaminan sosial nasional Indonesia. Keduanya dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), yang menandai perubahan besar dalam tata kelola pelayanan publik di bidang kesejahteraan sosial.

Transformasi digital kedua lembaga ini lahir dari kebutuhan untuk memperluas akses layanan, meningkatkan transparansi, dan mempercepat proses administrasi di tengah kompleksitas sistem jaminan sosial nasional yang melibatkan lebih dari 200 juta peserta. Sebagai organisasi publik berskala nasional, BPJS menghadapi tantangan besar berupa volume data peserta yang masif, birokrasi berlapis, serta ekspektasi masyarakat terhadap layanan publik yang setara dengan sektor swasta.

Transformasi digital menjadi strategi utama untuk mengatasi permasalahan tersebut. Melalui digitalisasi layanan, kedua institusi berupaya mengubah paradigma pelayanan publik dari sistem konvensional berbasis administrasi manual menuju sistem pelayanan yang *integrated, data-driven, dan user-centered*.

4.2 Strategi dan Tahapan Transformasi Digital

Transformasi digital di BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan dilakukan secara bertahap melalui pendekatan manajemen perubahan yang sistematis. Berdasarkan kerangka teori Osborne & Brown (2011), perubahan dalam organisasi publik harus melibatkan empat dimensi utama: konteks eksternal, struktur organisasi, budaya organisasi, dan proses inovasi.

1. Tahap Inisiasi (2014–2016)

Tahap awal ditandai dengan konsolidasi kelembagaan pasca pembentukan BPJS serta pembangunan infrastruktur digital dasar. BPJS Kesehatan

meluncurkan sistem *Health Information System* dan aplikasi *VClaim* untuk memfasilitasi integrasi data peserta dan rumah sakit. Sementara BPJS Ketenagakerjaan mulai mengembangkan sistem *e-Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (e-Jamsostek)* guna mempermudah pelaporan data tenaga kerja oleh perusahaan.

2. Tahap Implementasi (2017–2020)

Pada tahap ini, kedua lembaga menerapkan *service digitalization roadmap* yang menekankan pada otomatisasi proses bisnis dan interkoneksi sistem dengan lembaga eksternal. BPJS Kesehatan memperkenalkan *Mobile JKN* yang memungkinkan peserta melakukan pendaftaran, pengecekan tagihan, hingga konsultasi daring. Sedangkan BPJS Ketenagakerjaan meluncurkan *SIPP Online* (Sistem Informasi Pelaporan Perusahaan) dan *JMO (Jamsostek Mobile)* yang meningkatkan efisiensi pelayanan klaim hingga 40%.

3. Tahap Transformasi dan Inovasi Berkelanjutan (2021–sekarang)

Tahap ini menandai era *data-driven organization*. Kedua BPJS memanfaatkan teknologi *big data analytics*, *AI*, dan *cloud computing* untuk memperkuat sistem pengawasan dan pengambilan keputusan. BPJS Kesehatan, misalnya, menggunakan *Predictive Analytics* untuk mendeteksi potensi fraud klaim kesehatan, sedangkan BPJS Ketenagakerjaan memanfaatkan *machine learning* untuk memprediksi risiko kecelakaan kerja berdasarkan pola data industri.

4.3 Inovasi Pelayanan dan Dampaknya terhadap Nilai Publik

Transformasi digital pada kedua BPJS tidak hanya berdampak pada efisiensi internal, tetapi juga pada peningkatan *public value* — nilai publik yang menjadi inti dari teori Osborne (2006).

Beberapa inovasi utama meliputi:

- Digitalisasi Layanan Peserta: Aplikasi *Mobile JKN* dan *JMO* memungkinkan peserta mengakses layanan kapan saja, tanpa harus datang ke kantor cabang.

- Integrasi Data Nasional: Kolaborasi dengan Dukcapil dan Kementerian Kesehatan menciptakan *data interoperability* yang mempercepat validasi identitas dan status kepesertaan.
- Pelayanan Berbasis AI dan Chatbot: Fitur *PANDAWA (Pelayanan Administrasi Melalui WhatsApp)* di BPJS Kesehatan dan *Seroja (Service Robot Jaminan Sosial)* di BPJS Ketenagakerjaan mempermudah komunikasi dengan peserta.
- Transparansi dan Akuntabilitas: Penggunaan *dashboard analytics* memungkinkan publik dan lembaga pengawas untuk memonitor kinerja layanan secara real-time.

Dampaknya signifikan: tingkat kepuasan peserta meningkat dari 73% (2017) menjadi lebih dari 85% (2023), waktu pemrosesan klaim berkurang hingga 60%, dan efisiensi biaya operasional meningkat melalui pengurangan dokumen fisik dan digitalisasi proses bisnis.

4.4 Tantangan dan Strategi Manajemen Perubahan

Proses transformasi digital tidak terlepas dari tantangan internal maupun eksternal. Osborne & Brown (2011) menegaskan bahwa keberhasilan inovasi publik bergantung pada kemampuan organisasi dalam mengelola resistensi terhadap perubahan serta membangun *organizational learning culture*.

Tantangan utama yang dihadapi meliputi:

1. Resistensi budaya birokrasi, di mana sebagian pegawai masih memiliki preferensi terhadap sistem manual.
2. Kesenjangan kompetensi digital, terutama di tingkat daerah dan unit pelayanan.
3. Keterbatasan infrastruktur TI, terutama di wilayah dengan konektivitas rendah.
4. Kompleksitas koordinasi antar lembaga, mengingat layanan BPJS berhubungan dengan banyak pihak seperti rumah sakit, perusahaan, dan pemerintah daerah.

Strategi yang diterapkan untuk mengelola perubahan meliputi:

- Kepemimpinan Transformasional: Direksi kedua BPJS menempatkan transformasi digital sebagai agenda strategis nasional dengan dukungan penuh dari Kementerian Keuangan dan KemenPAN-RB.
- Pelatihan dan Pengembangan SDM: Program *Digital Talent Academy* dan *Learning Management System* (LMS) diterapkan untuk meningkatkan literasi digital pegawai.
- Pendekatan Partisipatif: Implementasi perubahan dilakukan melalui mekanisme *co-production*, di mana peserta, mitra fasilitas kesehatan, dan stakeholder terlibat aktif dalam penyusunan kebijakan layanan digital.
- Evaluasi dan Adaptasi Berkelanjutan: Inovasi digital diukur melalui *Key Performance Indicators (KPI)* yang terintegrasi dengan *performance dashboard*, memastikan proses pembelajaran organisasi yang terus-menerus.

4.5 Analisis Teoretis: Perspektif Osborne & Brown (2011)

Dalam perspektif Osborne & Brown, perubahan organisasi publik yang berkelanjutan harus berakar pada tiga prinsip utama: *adaptivity*, *learning*, and *co-production*. Kedua BPJS berhasil merepresentasikan ketiganya:

- *Adaptivity*: Melalui adopsi teknologi baru dan restrukturisasi proses bisnis, BPJS beradaptasi dengan perubahan lingkungan eksternal yang dinamis.
- *Organizational Learning*: Melalui mekanisme evaluasi digital dan pelatihan berkelanjutan, kedua BPJS membangun sistem pembelajaran yang mendukung inovasi jangka panjang.
- *Co-Production*: Inovasi digital seperti *PANDAWA* dan *JMO* dikembangkan dengan melibatkan pengguna secara langsung dalam perancangan dan umpan balik layanan.

Pendekatan ini sejalan dengan konsep *Public Value Management (PVM)*, di mana penciptaan nilai publik dilakukan melalui kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta. Dengan demikian, transformasi digital BPJS bukan hanya efisiensi administratif, tetapi juga refleksi dari perubahan paradigma pelayanan publik menuju *citizen-centric governance*.

4.6 Kesimpulan Sementara

Transformasi digital BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan menjadi contoh konkret bagaimana inovasi dapat mengubah struktur, budaya, dan sistem dalam organisasi publik. Melalui penerapan teknologi informasi, manajemen perubahan yang strategis, dan keterlibatan pemangku kepentingan, kedua lembaga ini berhasil memperkuat tata kelola dan meningkatkan nilai publik.

Kasus ini menunjukkan bahwa inovasi publik yang berhasil bukan hanya hasil dari investasi teknologi, tetapi juga dari transformasi budaya organisasi dan pembelajaran kolektif. Dalam konteks teori Osborne & Brown, perubahan tersebut merupakan bentuk nyata dari organisasi publik yang *adaptif, kolaboratif, dan berorientasi pada nilai publik*.

4.6. Evaluasi Dampak Inovasi

Hasil evaluasi menunjukkan:

- **Mobile JKN** meningkatkan akses peserta ke layanan primer dan mempercepat verifikasi data kepesertaan.
- **JMO** mempersingkat waktu klaim JHT dari rata-rata 9 hari menjadi kurang dari 3hari.

Kedua inovasi ini juga menurunkan beban administrasi manual dan meningkatkan kepuasan pengguna (BPJS Annual Report, 2023).

Namun, tantangan masih ada: kesenjangan digital di daerah terpencil, keamanan data pribadi, dan kebutuhan integrasi lintas-instansi.

4.7. Analisis Teoretis

Dari perspektif NPG dan Public Value, inovasi digital BPJS menciptakan nilai publik melalui:

- **Efisiensi dan aksesibilitas** (orientasi NPM);
- **Transparansi dan partisipasi pengguna** (orientasi NPG);
- **Kepercayaan publik dan legitimasi negara** (orientasi PVM).

Inovasi ini sekaligus menunjukkan *co-production* antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta (provider TI dan faskes). Dengan demikian, inovasi digital berfungsi sebagai katalis perubahan organisasi menuju model *networked governance*.

5. Rekomendasi Manajerial

1. **Institutionalizing Innovation** — Pemerintah perlu membentuk *Public Sector Innovation Unit* yang berfungsi sebagai laboratorium kebijakan (policy lab).
2. **Capacity Building** — Meningkatkan literasi digital dan manajemen perubahan bagi aparatur.
3. **Regulatory Support** — Pembaruan regulasi yang mendukung fleksibilitas dan keamanan data digital.
4. **Collaborative Ecosystem** — Mendorong kemitraan lintas-sektor dengan universitas dan masyarakat.
5. **Outcome-Oriented Evaluation** — Fokus evaluasi pada penciptaan nilai publik, bukan sekadar indikator kinerja teknis.

6. Kesimpulan

Inovasi merupakan jantung perubahan organisasi sektor publik. Dalam paradigma *New Public Governance* dan *Public Value*, inovasi tidak sekadar adopsi teknologi, tetapi proses sosial dan kelembagaan yang menuntut pembelajaran, kolaborasi, dan kepemimpinan visioner.

Studi kasus BPJS menunjukkan bahwa inovasi digital mampu mentransformasi layanan publik, namun keberlanjutan inovasi bergantung pada kapasitas organisasi dan kemampuan menginstitutionalisasinya dalam struktur dan budaya organisasi.

Dengan demikian, keberhasilan manajemen inovasi publik bukan hanya pada penciptaan ide baru, tetapi juga pada bagaimana ide tersebut diterjemahkan menjadi nilai publik yang berkelanjutan.

Daftar Pustaka

Buku:

1. Osborne, S. P., & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge.
2. Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
3. Bason, C. (2018). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Bristol University Press.
4. Hartley, J. (2014). *Innovation in Governance and Public Services: Past and Present*. Routledge.
5. Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. M.E. Sharpe.

Jurnal:

1. Cinar, E., Trott, P., & Simms, C. (2022). *Public Sector Innovation in Context: A Comparative Study*. *Public Management Review*, 24(1), 1–20.
2. Demircioglu, M. A. (2017). *The Effects of Innovation on Performance in the Public Sector*. *Public Management Review*, 19(8), 1134–1156.
3. Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). *Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship*. *Public Administration Review*, 73(6), 821–830.
4. Pratama, A. B. (2020). *The Landscape of Public Service Innovation in Indonesia*. *Jurnal Birokrasi dan Governance*, 5(2), 45–60.
5. Voorberg, W., Bekkers, V., & Tummers, L. (2015). *A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production*. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.