

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

*Universal Health Coverage* (UHC) kepesertaan jaminan kesehatan merupakan isu penting bagi Indonesia sebagai negara berkembang. Karena merupakan salah satu kesepakatan negara-negara anggota WHO termasuk Indonesia, pada tahun 2005 menyetujui sebuah resolusi, agar Negara mengembangkan sistem pembiayaan kesehatan secara UHC yaitu kepesertaan dan akses mutu pelayanannya mencakup seluruh penduduk di Negara tersebut. (WHO, 2005).

Indonesia telah menjalankan beberapa program jaminan sosial, namun baru mencakup sebagian kecil masyarakat. Sebagian besar masyarakat belum memperoleh perlindungan yang memadai. Pelaksanaan berbagai program jaminan sosial tersebut belum mampu memberikan perlindungan yang adil kepada para peserta sesuai dengan manfaat program yang menjadi hak peserta. Sehubungan dengan hal tersebut, pemerintah menyusun sebuah Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang diharapkan mampu mensinkronkan penyelenggaraan berbagai bentuk jaminan sosial. Sehingga pemerintah menerbitkan UU Nomer 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU SJSN, 2004).

Bagi Bangsa Indonesia, SJSN merupakan landasan Pemerintah untuk membentuk dan menyusun program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang memberikan perlindungan kesehatan bersifat sosial dan wajib bagi seluruh rakyat Indonesia. Pelaksanaan JKN di atur dalam Undang-Undang Nomer 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), JKN merupakan program pelayanan kesehatan dari pemerintah yang berwujud BPJS Kesehatan dengan sistem asuransi sosial (UU RI, 2011). Sejak diluncurkan program JKN telah mengalami beberapa perubahan, antara lain dalam aspek peraturan, penajaman kepesertaan, manfaat dan penajaman perhitungan iuran, pelayanan kesehatan, pengelolaan dan pemanfaatan dana kapitasi di Puskesmas, maupun pembayaran ke rumah sakit dengan sistem prospektif.

Pelaksanaan JKN disusun dalam bentuk peta jalan, untuk memberikan arah dan petunjuk dalam mencapai target program JKN yang menyeluruh. Peta jalan tersebut memiliki 8 (delapan) sasaran yang akan dicapai oleh pemerintah, dimana UHC kepesertaan termasuk sasaran ke 2 (dua) pada peta jalan JKN yaitu kepesertaan mencakup seluruh penduduk Indonesia. Hal tersebut juga tertera dalam Undang-Undang SJSN Pasal 4 menyatakan bahwa Sistem Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan berdasarkan pada beberapa prinsip, dimana pada huruf g dinyatakan bahwa kepesertaan bersifat wajib, dalam ketentuan ini adalah prinsip yang mengharuskan seluruh penduduk menjadi peserta jaminan sosial, yang dilaksanakan

secara bertahap. Sedangkan yang dimaksud penduduk adalah WNI yang berada di dalam maupun di luar negeri dan Warga Negara Asing (WNA) yang tinggal di Indonesia untuk masa paling sedikit 6 (enam) bulan. Untuk program jangka pendek seperti Jaminan Kesehatan, WNA yang bekerja di Indonesia wajib membayar iuran atau menjadi peserta (UU SJSN, 2004).

Peraturan Presiden Nomer 82 tahun 2018 tentang jaminan kesehatan juga memperkuat bahwa kepesertaan itu bersifat wajib, hal tersebut dijelaskan Pada Pasal 17 ayat 1 menyatakan bahwa kewajiban melakukan pendaftaran sebagai peserta jaminan kesehatan yang telah ditentukan sesuai batas waktunya, namun jika belum melakukan maka dikenakan sanksi sesuai peraturan dan perundangan yang ada (Perpres Nomer 82 tahun 2018). Pemenuhan hak atas manfaat pelayanan kesehatan bagi peserta JKN dilaksanakan sejak 1 Januari 2014 oleh BPJS Kesehatan. Dalam pelaksanaannya Pemerintah menargetkan pada tahun 2019 seluruh rakyat Indonesia sudah menjadi peserta JKN (BPJS Kesehatan, 2014).

Sistem kepesertaan JKN diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2014 tentang Jaminan Kesehatan, dalam Peraturan tersebut menyebutkan bahwa peserta jaminan Kesehatan meliputi Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan dan bukan PBI Jaminan Kesehatan (Perpres RI, Nomor 74, 2014). Kemudian Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2015 tentang PBI Jaminan Kesehatan, disebutkan bahwa peserta PBI Jaminan Kesehatan terdiri dari orang yang tergolong fakir miskin dan orang tidak mampu sedangkan peserta bukan Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan (Non PBI) merupakan peserta yang tidak tergolong fakir miskin dan orang tidak mampu yang terdiri dari Pekerja Penerima Upah (PPU) dan anggota keluarganya, Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU) dan anggota keluarganya serta Bukan Pekerja dan Anggota keluarganya (PP Nomor 76 tahun 2015).

Penyelenggaraan tersebut sudah berjalan lebih dari 5 tahun, namun masih memiliki berbagai hambatan dalam pelaksanaannya, seperti disebutkan dalam beberapa hasil penelitian berikut: wahyu (2018) tentang identifikasi penyebab masalah rendahnya cakupan kepesertaan JKN mandiri, dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa, masih kurangnya pengetahuan masyarakat, minimnya sosialisasi tentang JKN, belum meratanya media promosi kesehatan, dan kepala keluarga kurang menyadari pentingnya JKN (Wahyu, 2018). Kemudian dalam penelitian Manajemen Peningkatan Kepesertaan dalam Jaminan Kesehatan Nasional pada Kelompok Nelayan Non Penerima Bantuan Iuran (Non PBI), diketahui bahwa ada beberapa faktor manajemen yang menghambat peningkatan peserta diantaranya, prosedur pendaftaran, tempat pendaftaran, dan pembayaran premi yang masih menyulitkan, serta anggapan masih ada biaya tambahan pada pelayanan kesehatan bagi peserta BPJS Kesehatan (Putro, 2017).

Permasalahan program JKN sangat kompleks, namun permasalahan yang kompleks tersebut dapat diurai dengan teori sistem. Sistem Menurut Gerald, (1998) adalah suatu jaringan kerja dari prosedur-prosedurnya saling berkaitan, berkumpul secara bersama-sama agar dapat menjalankan suatu kegiatan atau mencapai tujuan tertentu (Gerald, 1998). Kemudian menurut Kristanto, (2018) sistem adalah jaringan kerja dari prosedur yang saling berkaitan, berkumpul bersama untuk dapat melakukan aktivitas atau menyelesaikan suatu target tertentu (Kristanto, 2018). Sistem memiliki beberapa komponen seperti masukan (*Input*) , Proses (*process*), keluaran (*output*) di dalam siklus suatu Program (Azwar, 2010). Dari teori sistem tersebut menggambarkan bahwa untuk mencapai suatu target, dalam hal ini adalah kepesertaan JKN, diperlukan upaya dari seluruh pihak terkait, baik dari pihak Pemerintah, pihak pelaksana, pihak pengawas, dan mitra terkait.

Kepesertaan JKN pada awal pelaksanaan tahun 2014, berjumlah 121,6 juta (45,3%) penduduk. Kemudian data BPJS Kesehatan per 1 Agustus 2019 tercatat jumlah peserta JKN mencapai 223.347.554 (83,5%) dari penduduk Indonesia. Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk per 1 Agustus 2019 berjumlah 266.910.000 (100%) jiwa, menunjukkan bahwa masih ada sekitar 43.562.446 juta penduduk atau (16,5%), yang belum tercakup kedalam kepesertaan JKN (BPJS Kesehatan, 2019). Dari angka tersebut BPJS Kesehatan mencatat bahwa di tahun 2018 ada 3 provinsi, 67 kabupaten, dan 24 kota yang telah mencapai cakupan UHC 95%. Sementara itu, berdasarkan data BPJS kesehatan per 1 November 2018, jumlah peserta JKN di Provinsi Sumatera Barat baru mencapai 78,8 %, artinya masih ada sekitar 21,2 % belum terdaftar sebagai peserta JKN di Sumatera Barat (BPJS Kesehatan, 2019).

Sumatera Barat memiliki 19 Daerah Kabupaten/Kota termasuk didalamnya Kabupaten Pesisir Selatan, yang secara terbuka Pemerintahannya berupaya mencapai target kepesertaan JKN dengan BPJS Kesehatan dari tahun 2017. Jika dilihat laporan Dinas kesehatan Kab. Pesisir Selatan terkait jumlah peserta JKN dari tahun ketahun yaitu pada tahun 2015 sebanyak 53,63%, tahun 2016 sebanyak 58,24%, tahun 2017 sebanyak 59,86%, kemudian pada I November 2018 jumlah peserta masih di angka 63,52%, namun pada laporan 2018 naik menjadi 73,4%, pada tahun 2019 baru mencapai diangka 77,4%, dari data laporan tersebut, artinya Kab. Pesisir selatan pada tahun 2019, belum mencapai target minimal UHC kepesertaan JKN yaitu 95% (Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan, 2019).

Berdasarkan data sebaran peserta Antara PBI dan Non PBI di Kab. Pesisir Selatan tahun 2019 sebagai berikut: PBI APBN sebanyak 44,3%, PBI APBD 6,7%, total 51,0%. kemudian peserta Non PBI yaitu PPU 11,0%, PBPU 14,0%, BP 1,4%, total 26,4%, dari data tersebut terlihat bahwa sebagian besar peserta adalah PBI yaitu sebanyak 51,0% dan Non PBI baru 26,4%,

total capaian yaitu 77,4% artinya masih ada sekitar 22,6% penduduk lagi yang belum terdaftar sebagai peserta JKN di Kab. Pesisir Selatan (Dinkes Kab. Pessel, 2019). Jika hubungkan dengan data jumlah penduduk miskin di Kab. pesisir selatan, sebanyak 36,51 jiwa atau 7,88%, artinya sudah melebihi dari jumlah penduduk miskin, peserta PBI di Kab. Pesisir Selatan (Dinas Kesehatan Kabupaten Pesisir Selatan, 2019).

Namun yang menarik berdasarkan laporan BPS Kab. Pesisir Selatan jumlah penduduk yang berada di garis kemiskinan adalah 431,817 Jiwa atau 93,07% penduduk Kab. Pesisir Selatan, dan hanya 32.106 jiwa atau 6,93% yang terlepas dari garis kemiskinan. Artinya penduduk yang berada digaris kemiskinan sangat dominan di Kab. Pesisir Selatan, sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2015 tentang PBI Jaminan Kesehatan, disebutkan bahwa peserta PBI Jaminan Kesehatan terdiri dari orang yang tergolong fakir miskin dan orang tidak mampu kemudian peserta bukan Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan (Non PBI) merupakan peserta yang tidak tergolong fakir miskin dan orang tidak mampu yang terdiri dari Pekerja Penerima Upah (PPU) dan anggota keluarganya, Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU) dan anggota keluarganya serta Bukan Pekerja dan Anggota keluarganya (PP Nomor 76 tahun 2015). Artinya orang yang berada di garis kemiskinan tidak tergolong kedalam peserta PBI, fenomena tersebut harusnya juga menjadi pertimbangan bagi Pemerintah Kab. Pesisir Selatan dalam mengambil kebijakan.

Berdasarkan wawancara awal dengan kepala Unit BPJS Kab. Pesisir Selatan pada 28 Juli 2019 terkait upaya yang dilakukan untuk mencapai target UHC kepesertaan JKN, beliau menjelaskan bahwa dari tahun 2017 BPJS Kesehatan sudah melakukan upaya dengan pemerintah daerah untuk bersama-sama mendorong tercapainya target UHC Peserta JKN di Kab. Pesisir Selatan, namun dari upaya tersebut memang belum mencapai target. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti bagaimana upaya yang dilakukan Kab. Pesisir Selatan dalam mencapai target UHC kepesertaan JKN tahun 2019.

## **B. Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan latar belakang tersebut maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana Kab. Pesisir Selatan dalam mencapai target UHC kepesertaan JKN di tahun 2019 ?

## **C. Tujuan Penelitian**

### **1. Tujuan Umum**

Adapun tujuan umum penelitian ini adalah menganalisis pencapaian target UHC kepesertaan JKN di Kab. Pesisir Selatan dengan teori sistem dari faktor : Input, Proses, dan Output.

### **2. Tujuan Khusus**

Adapun tujuan khusus penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Menganalisis *input* yaitu kebijakan/regulasi, pedoman, sumber daya manusia, metode, dana dan sarana Kab. Pesisir Selatan dalam mencapai target UHC kepesertaan JKN tahun 2019.
- b. Menganalisis proses yaitu perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, monitoring dan evaluasi dalam upaya Kab. Pesisir Selatan mencapai target UHC Kepesertaan JKN tahun 2019, berdasarkan Inpres Nomor 8 Tahun 2017 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program JKN, Peraturan Presiden nomor 82 tahun 2018 tentang Jaminan kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 75 Tahun 2019 tentang Jaminan Kesehatan.
- c. Menganalisis *output* yaitu hasil Pencapaian Pemeritah Kab. Pesisir Selatan dalam upaya UHC peserta JKN tahun 2019.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan menambah khasanah ilmu manajemen yang berhubungan dengan Sisten Jaminan Sosial Nasional khususnya pada bidang kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional sehingga menambah wawasan dan penjelasan teoritis terhadap pelaksana program pemerintah di bidang sistim jaminan kesehatan.

### **2. Bagi Praktis**

#### **1. Kab. Pesisir Selatan**

Sebagai bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kab. Pesisir Selatan dalam menyusun kebijakan dan strategi untuk mencapai UHC kepesertaan JKN, dan menjadi bahan masukan/evaluasi bagi BPJS Kesehatan, Dinas Kesehatan,

DPRD, dan Mitra terkait, sejauh mana upayanya dalam mencapai target UHC kepesertaan JKN.

## 2. Bagi Peneliti

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman dan pengetahuan peneliti dalam menerapkan ilmu dan teori-teori yang ada dalam perkuliahan sehingga secara nyata dapat di lihat pada pelaksanaan sistim jaminan kesehatan di Kab. Pesisir Selatan.

## 3. Bagi Institusi Pendidikan

Sebagai bahan masukan/referensi dalam rangka pengembangan pendidikan dan pengajaran tentang pelaksanaan sistim jaminan kesehatan pada kepesertaan JKN.

### **E. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kab. Pesisir Selatan, dalam upaya mencapai target *Universal Health Coverage* kepesertaan JKN pada tahun 2019. Sesuai dengan UU SJSN Nomer 40 tahun 2004 dan UU BPJS Nomer 24 tahun 2011, melalui Inpres Nomor 8 Tahun 2017 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program JKN, PP nomer 82 tahun 2018 tentang Jaminan kesehatan.

Penelitian ini dilakukan berupa studi kasus dengan objek penelitian yaitu upaya pencapaian UHC kepesertaan JKN di Kab. Pesisir Selatan dengan menggunakan pendekatan sistem yaitu meliputi aspek masukan (*Input*), proses (*process*), keluaran (*output*). Dengan Informan Pemerintah (leading sector), Pelaksana (BPJS kesehatan), Pengawasan (DPRD), Mitra (dinas terkait).

Penelitian studi kasus merupakan suatu metode penelitian dengan mengambil suatu objek tertentu kemudian di analisis secara mendalam dengan memfokuskan suatu permasalahan berdasarkan data yang diperoleh di lapangan untuk mencari alternatif penyelesaian masalah te