

BAB 1 : PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) merupakan program asuransi sosial yang diselenggarakan oleh pemerintah melalui BPJS Kesehatan berdasarkan UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS. Program ini bertujuan untuk menjamin akses pelayanan kesehatan yang adil dan berkelanjutan bagi seluruh penduduk Indonesia⁽¹⁾. Keberhasilan pelaksanaan JKN tidak hanya ditentukan oleh cakupan kepesertaan, tetapi juga oleh kepatuhan peserta dalam membayar iuran sebagai bentuk partisipasi aktif dalam sistem jaminan sosial. Namun demikian, berbagai temuan menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan pembayaran iuran masih rendah yang berdampak pada peningkatan jumlah peserta menunggak dan akumulasi piutang iuran BPJS Kesehatan.⁽²⁾

Secara nasional, cakupan kepesertaan JKN pada tahun 2025 telah mencapai 98,7% dari total penduduk dan melampaui target *Universal Health Coverage* (UHC) yang ditetapkan sebesar 98%.⁽³⁾ Meskipun demikian, tingginya cakupan kepesertaan belum diiringi dengan keaktifan peserta dalam membayar iuran. Sejak pandemi COVID-19, piutang iuran BPJS Kesehatan meningkat signifikan dari Rp11 triliun pada tahun 2020 menjadi Rp21,7 triliun pada tahun 2024, dengan segmen PBPU sebagai penyumbang terbesar sebesar Rp14,11 triliun.^(4,5) Ketidakseimbangan antara pendapatan iuran dan beban pembiayaan juga menyebabkan defisit operasional BPJS Kesehatan sebesar Rp7,14 triliun pada tahun 2024.⁽⁶⁾ Kondisi ini menunjukkan adanya permasalahan serius dalam keberlanjutan pembiayaan Program JKN.

Menanggapi hal tersebut, pemerintah memprioritaskan kebijakan untuk menurunkan jumlah piutang iuran BPJS Kesehatan, khususnya pada segmen PBP yang memiliki tingkat kepatuhan pembayaran lebih rendah dibandingkan segmen kepesertaan lainnya. Strategi kebijakan diarahkan pada pendekatan persuasif dengan mempertimbangkan kemampuan ekonomi peserta melalui penyediaan kemudahan akses serta skema keringanan pembayaran iuran dengan cicilan. Salah satu upaya tersebut diwujudkan melalui inovasi Program Rencana Pembayaran Bertahap (REHAB).⁽⁷⁾

Program REHAB pertama kali dikenalkan pada Januari 2022 sebagai upaya BPJS Kesehatan dalam memberikan kemudahan bagi peserta untuk melunasi tunggakannya secara bertahap melalui mekanisme cicilan. Tujuan utama program ini adalah untuk meningkatkan reaktivasi status kepesertaan dan kolektibilitas iuran.⁽⁸⁾ Sasaran utama program REHAB adalah peserta yang memiliki tunggakan iuran selama 4-24 bulan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Perpres nomor 82 Tahun 2018, pasal 43 yang menjelaskan bahwa BPJS Kesehatan wajib mencatat dan menagih tunggakan iuran sebagai piutang paling banyak untuk 24 bulan.^(9,10) Jangka waktu cicilan dalam program ini ditetapkan maksimal setengah dari total bulan tunggakan. Sebagai contoh, peserta dengan tunggakan selama 24 bulan dapat mencicil hingga 12 bulan. Selama periode cicilan, peserta tetap diwajibkan membayar iuran bulan berjalan. Setelah cicilan selesai peserta diberikan waktu tambahan maksimal 2 bulan untuk melunasi iuran berjalan agar kepesertaan dapat aktif kembali. Status kepesertaan akan aktif setelah seluruh kewajiban, baik cicilan tunggakan maupun iuran berjalan telah diselesaikan.⁽¹¹⁾

Seiring berjalannya waktu dan evaluasi pelaksanaan, pada Januari 2025 BPJS Kesehatan mengembangkan program ini menjadi New REHAB 2.0 sebagai bentuk

penyempurnaan yang lebih komprehensif. Perbedaan utamanya terletak pada skema pembayaran. Pada program REHAB, iuran berjalan ditagihkan secara terpisah dari cicilan tunggakan, sehingga selama masa mencicil peserta menanggung dua kewajiban pembayaran. Pada program New REHAB 2.0 mekanisme pembayaran disederhanakan dengan menggabungkan iuran berjalan ke dalam nominal cicilan bulanan, sehingga peserta hanya perlu membayar satu tagihan yang sudah mencakup keduanya sekaligus. Dengan skema ini, peserta tidak perlu lagi menunggu tambahan waktu pelunasan untuk mengaktifkan status kepesertaannya, sehingga setelah cicilan terakhir dibayarkan, status peserta langsung aktif tanpa menunggu tenggang waktu tambahan seperti pada skema REHAB sebelumnya.⁽¹¹⁾

Secara konseptual, tujuan Program New REHAB 2.0 tidak hanya untuk membantu peserta menyelesaikan kewajiban iurannya, tetapi juga menjadi bagian dari strategi kebijakan publik dalam menjaga keberlanjutan Program JKN.⁽⁷⁾ Namun demikian, tantangan implementasinya adalah rendahnya minat peserta dalam memanfaatkan program sehingga tujuan utama program REHAB dalam meningkatkan reaktivasi status kepesertaan dan meingkatkan kolektibilitas iuran melalui program belum tercapai dengan optimal.⁽⁹⁾

Sejalan dengan instruksi BPJS Kesehatan Nasional, Provinsi Sumatera Barat telah mengimplementasikan Program REHAB dan New REHAB 2.0 sebagai upaya mengatasi kendala finansial peserta dalam membayar iuran. Namun, pada tahun 2025, tercatat dari 95,3% cakupan kepesertaan JKN di Sumatera Barat, hanya 72,57% peserta JKN yang aktif. Angka ini lebih rendah 6,3% dibandingkan rata-rata nasional, dan menempatkan Sumatera Barat pada posisi keenam dengan tingkat keaktifan peserta JKN terendah di Indonesia setelah Jawa Tengah (70,93), Jawa Barat (70,04), Sumatera Utara (69,25), Lampung (66,95) dan Jambi (66,39).^(11,12)

Implementasi program New REHAB 2.0 di Provinsi Sumatra Barat saat ini belum menunjukkan hasil yang optimal, di mana dua dari empat Kantor Cabang (KC) belum berhasil mencapai target pemanfaatan. Salah satu poin kritis terdapat pada BPJS Kesehatan Kantor Cabang Payakumbuh yang mencatatkan realisasi sebesar 75%, menjadikannya peringkat ke-dua terendah di lingkungan Kedeputian Wilayah II.⁽¹⁴⁾

Wilayah kerja BPJS Kesehatan Kantor Cabang Payakumbuh sendiri mencakup Kota Payakumbuh, Kabupaten Lima Puluh Kota, dan Kabupaten Tanah Datar.⁽¹⁵⁾ Berdasarkan data, jumlah peserta menunggu (4–24 bulan) yang telah memenuhi syarat untuk mengikuti Program REHAB sebanyak 53.228 peserta di Kabupaten Tanah Datar, 48.600 peserta di Kabupaten Lima Puluh Kota, dan 13.170 peserta di Kota Payakumbuh.⁽¹⁵⁾ Sebagai Upaya penyelesaian tunggakan, Program New REHAB 2.0 telah dimanfaatkan oleh total 4.539 peserta di wilayah kerja BPJS Kesehatan Kantor Cabang Payakumbuh dengan rincian pemanfaatan program di Kabupaten Tanah Datar sebanyak 1.783 peserta, Kabupaten Lima Puluh Kota sebanyak 1.883 peserta, dan Kota Payakumbuh sebanyak 693 peserta.⁽¹⁶⁾

Menariknya, kondisi di Kota Payakumbuh menunjukkan fenomena yang kontras. Sebagai wilayah urban, secara teoretis Kota Payakumbuh memiliki keunggulan dalam akses informasi, tingkat literasi digital, serta kondisi ekonomi yang relatif lebih baik dibandingkan wilayah lainnya. Selain itu, posisinya sebagai pusat administrasi BPJS Kesehatan Kantor Cabang Payakumbuh menunjukkan kemudahan akses terhadap layanan dan program yang disediakan. Dengan berbagai keunggulan tersebut, seharusnya tingkat pemanfaatan Program New REHAB 2.0 dapat lebih optimal. Namun, fakta menunjukkan dari 13.170 peserta yang memenuhi syarat, hanya 693 atau 5% peserta yang baru memanfaatkan program.⁽¹⁶⁾

Kondisi ini menunjukkan bahwa, adanya kemudahan akses dan ketersediaan layanan belum mampu mendorong pemanfaatan program secara optimal. Hal ini mengindikasikan bahwa, rendahnya pemanfaatan program tidak semata-mata disebabkan oleh keterbatasan program atau akses layanan, melainkan kurangnya ketertarikan/minat peserta terhadap program yang berdampak langsung pada rendahnya partisipasi/pemanfaatan program, sehingga tujuan utama program dalam meningkatkan kolektibilitas iuran dan meningkatkan rekatifikasi kepesertaan belum tercapai secara optimal.

Sejalan dengan *Theory of Planned behavior*, hal ini dijelaskan oleh Ajzen (1991) bahwa “*Human behavior is preceded by intention, which is influenced by attitude, subjective norm, and perceived behavioral control*”.⁽¹⁷⁾ Adanya perilaku didahului oleh minat yang dipengaruhi oleh tiga komponen utama, yaitu sikap terhadap perilaku (*attitude towards behavior*), norma subjektif (*subjective norm*), dan persepsi kontrol perilaku (*perceived behavioral control*).⁽¹⁸⁾ Ketika tingkat pemanfaatan program sangat rendah, kajian ilmiah secara rasional dapat diarahkan pada faktor *pra-perilaku* yang mendahului tindakan.⁽¹⁹⁾ Dalam konteks kebijakan kesehatan, rendahnya pemanfaatan sebuah program tidak selalu menunjukkan bahwa program tidak dibutuhkan, namun sering kali mengindikasikan rendahnya kepercayaan terhadap program, adanya hambatan psikologis dan sosial, serta rendahnya persepsi manfaat yang memengaruhi keputusan individu untuk berpartisipasi.⁽²⁰⁾

Sikap terhadap perilaku merupakan evaluasi positif atau negatif individu terhadap suatu perilaku yang dapat mempengaruhi minat. Penelitian Hanifa dkk (2025) menunjukkan sikap terhadap perilaku secara positif dan signifikan memengaruhi minat masyarakat dalam menggunakan fasilitas pelayanan kesehatan.⁽²¹⁾

Norma subjektif mencerminkan tekanan sosial yang dirasakan individu dari orang penting (keluarga, teman, atau masyarakat) yang dapat berhubungan dengan minat dalam mengadopsi suatu perilaku. Dalam penelitian Willi dkk (2023), norma subjektif memengaruhi niat ibu dalam melakukan vaksinasi MR pada anaknya di Puskesmas Halmahera Kota Semarang.⁽²²⁾

Persepsi kontrol perilaku merujuk pada *control beliefs* yaitu pernyataan individu terkait ada tidaknya faktor pendukung atau faktor penghambat yang berhubungan dengan minat. Penelitian oleh Ria dkk (2023) menunjukkan adanya pengaruh positif dan signifikan antara persepsi kontrol perilaku dengan minat individu untuk melakukan vaksinasi Covid-19.⁽²³⁾

Penelitian terkait JKN dan BPJS sebelumnya banyak membahas terkait kepatuhan pembayaran iuran dengan penekanan pada faktor karakteristik sosial-demografis. Beberapa kajian membahas terkait faktor yang berhubungan dengan tingginya piutang iuran.^(21,22) Sedangkan kajian terkait kebijakan seperti Program New REHAB 2.0 masih sangat terbatas, penelitian yang sudah ada cenderung berfokus pada aspek implementasi, efektivitas, serta tingkat pemanfaatan program secara deskriptif.^(8,9,23) Hingga saat ini, peneliti belum menemukan penelitian yang secara spesifik menganalisis faktor yang berhubungan dengan minat peserta JKN menunggak dalam memanfaatkan Program New REHAB 2.0. menggunakan pendekatan *Theory of Planned Behavior* khususnya pada tingkat daerah seperti Kota Payakumbuh. Penelitian ini penting untuk mengisi celah penelitian sekaligus memberikan dasar empiris bagi perumusan kebijakan pengelolaan iuran JKN yang lebih responsif terhadap kondisi dan minat peserta.

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik melakukan penelitian terkait “Faktor-Faktor yang Berhubungan dengan Minat Peserta JKN Menunggak dalam Memanfaatkan Program New Rehab 2.0 di Kota Payakumbuh Tahun 2026”.

1.2 Rumusan Masalah

Rendahnya minat peserta JKN menunggak dalam memanfaatkan Program New REHAB 2.0 di Kota Payakumbuh menjadi salah satu kendala tercapainya tujuan program dalam upaya pengendalian piutang iuran dan peningkatan keaktifan kepesertaan. Kondisi ini tidak hanya berdampak pada keberlanjutan pembiayaan program, tetapi juga mencerminkan adanya hambatan pada tahap pra-perilaku (minat) peserta dalam merespons (mewujudkan perilaku) terhadap kebijakan yang telah disediakan. TPB menjelaskan faktor yang memengaruhi minat individu yaitu sikap terhadap perilaku, norma subjektif, dan persepsi kontrol perilaku. Berdasarkan hal tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Apa saja faktor-faktor yang berhubungan dengan minat peserta JKN menunggak dalam memanfaatkan Program New Rehab 2.0 di Kota Payakumbuh Tahun 2026?”

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Mengetahui faktor-faktor yang berhubungan minat peserta JKN menunggak dalam memanfaatkan Program New REHAB 2.0 di Kota Payakumbuh Tahun 2026.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Diketuinya distribusi frekuensi minat, sikap, norma subjektif, dan persepsi kontrol perilaku peserta JKN menunggak dalam memanfaatkan Program New REHAB 2.0 di Kota Payakumbuh Tahun 2026.

2. Diketuainya hubungan sikap dengan minat peserta JKN menunggak dalam memanfaatkan Program New REHAB 2.0 di Kota Payakumbuh Tahun 2026.
3. Diketuainya hubungan norma subjektif dengan minat peserta JKN menunggak dalam memanfaatkan Program New REHAB 2.0 di Kota Payakumbuh Tahun 2026.
4. Diketuainya hubungan persepsi kontrol perilaku dengan minat peserta JKN menunggak dalam memanfaatkan Program New REHAB 2.0 di Kota Payakumbuh Tahun 2026.
5. Diketuainya variabel yang paling dominan berhubungan dengan minat peserta JKN menunggak dalam memanfaatkan Program New REHAB 2.0 di Kota Payakumbuh Tahun 2026.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan di bidang administrasi dan kebijakan kesehatan, khususnya mengenai faktor-faktor yang berhubungan dengan minat peserta JKN menunggak dalam memanfaatkan Program New REHAB 2.0. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkuat penerapan TPB dalam menjelaskan minat individu terhadap minat pemanfaatan suatu program kesehatan, sehingga dapat menjadi referensi dalam pengembangan kajian mengenai perilaku pemanfaatan program dan kesehatan.

1.4.2 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya referensi ilmiah serta menjadi sumber pembelajaran dalam pengembangan ilmu kesehatan masyarakat, terutama bidang administrasi dan kebijakan kesehatan. Hasil penelitian diharapkan dapat

menjadi rujukan bagi penelitian selanjutnya untuk mengkaji perilaku peserta JKN maupun pemanfaatan program kesehatan dengan menggunakan pendekatan Theory of Planned Behavior (TPB).

1.4.3 Manfaat Praktis

1. Bagi BPJS Kesehatan Kantor Cabang Payakumbuh

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan evaluasi bagi BPJS Kesehatan Kantor Cabang Payakumbuh dalam menyusun strategi yang lebih efektif untuk meningkatkan minat peserta JKN menunggak dalam memanfaatkan Program New REHAB 2.0. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat mendukung pengembangan kebijakan, sosialisasi, edukasi, dan promosi program yang lebih tepat sasaran sesuai dengan faktor-faktor yang berhubungan dengan minat peserta.

2. Bagi Pemerintah Kota Payakumbuh

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi Pemerintah Kota Payakumbuh dalam mendukung penyusunan strategi dan kebijakan bersama BPJS Kesehatan untuk meningkatkan pemanfaatan program. Melalui peningkatan keaktifan kepesertaan dan kepatuhan pembayaran iuran oleh peserta JKN, diharapkan dapat mendukung keberlanjutan penyelenggaraan JKN serta pencapaian UHC yang lebih maksimal di Kota Payakumbuh.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dibatasi pada peserta JKN segmen Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU) yang memiliki tunggakan iuran dan memenuhi syarat untuk mengikuti Program New REHAB 2.0 di Kota Payakumbuh. Variabel yang diteliti meliputi variabel independen (sikap terhadap program, norma subjektif, dan persepsi kontrol perilaku) dan variabel dependen (minat peserta dalam memanfaatkan Program New REHAB 2.0). Penelitian ini menggunakan pendekatan kuantitatif dengan desain studi *cross sectional*. Data dikumpulkan pada tahun 2026 melalui kuesioner yang disebarakan kepada peserta PBPU yang memenuhi kriteria penelitian.

