BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan menjadi investasi penting dalam pembangunan nasional. Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945, negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mewujudkan amanat tersebut, Pemerintah Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) telah meluncurkan program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang dikelola oleh BPJS Kesehatan. Program JKN merupakan upaya fundamental untuk mencapai *Universal Health Coverage* (UHC).

Program *Universal Health Coverage (UHC)* melalui Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) merupakan salah satu kebijakan strategis pemerintah dalam mewujudkan perlindungan kesehatan bagi seluruh masyarakat Indonesia. *Universal Health Coverage* (UHC) didefinisikan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) sebagai situasi di mana semua orang menerima layanan kesehatan yang mereka butuhkan, termasuk promosi, pencegahan, pengobatan, rehabilitasi, dan perawatan paliatif, tanpa mengalami kesulitan finansial.

Di Indonesia, target UHC penuh mencapai 98% kepesertaan dari penduduk dengan realisasi kepesertaan 98,19% dari total penduduk pada

tahun 2024 Angka ini melampaui target Perpres No. 36 Tahun 2023 tanggal 16 Juni tentang Peta Jalan Jaminan Sosial Tahun 2023–2024 yaitu 95 % sehingga Indonesia pun mendapat pengakuan internasional yang diberikan oleh *International Social Security Association (ISSA)*, menandai keberhasilan Indonesia dalam menyediakan jaminan kesehatan menyeluruh (Suara.Com https://www.suara.com)

Target UHC tahun 2025 Pemerintah melalui BPJS Kesehatan menetapkan bahwa seluruh daerah harus mencapai cakupan kepesertaan lebih dari 98% dan memastikan minimal 80% peserta aktif menggunakan layanan kesehatan. Hal ini sejalan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024 yang menekankan UHC sebagai prioritas , sehingga realisasi kepesertaan Per 1 Agustus 2025 telah mencapai UHC dengan cakupan 98,30% (Suara.Comhttps://www.suara.com/bisnis/2024/08/08/153737/kepesertaan-jkn)

Provinsi Sulawesi Selatan berhasil mencatat pencapaian penting dalam bidang kesehatan dengan meraih status *Universal Health Coverage (UHC)* pada tahun 2024. Hal ini menunjukkan bahwa lebih dari 98% penduduk telah terdaftar sebagai peserta Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) melalui BPJS Kesehatan. Pencapaian ini tidak hanya menjadi bukti komitmen pemerintah daerah dalam memastikan akses layanan kesehatan bagi seluruh masyarakat, tetapi juga menandai langkah maju menuju pemerataan pelayanan kesehatan di tahun 2025 (Website resmi Provinsi https://sulselprov.go.id/post/bpjs-kesehatan). Hingga bulan Desember

2025 capaian UHC tingkat Provinsi menunjukan angka yang stabil yaitu lebih dari 98%.

Kota Makassar sebagai ibu kota Provinsi Sulawesi Selatan dan salah satu kota metropolitan terbesar di wilayah Timur Indonesia, memiliki peran strategis dalam mencapai target UHC. Dengan populasi yang dinamis dan beragam, tantangan untuk mencapai cakupan kepesertaan JKN yang merata dan berkelanjutan di kota ini menjadi kompleks. Meskipun pemerintah daerah telah melakukan berbagai kebijakan akselerasi, termasuk integrasi anggaran daerah, data menunjukkan bahwa masih terdapat kelompok penduduk yang belum menjadi peserta atau mengalami kesulitan dalam mempertahankan status kepesertaan JKN.

Kota Makassar berhasil mencatat pencapaian dalam program *Universal Health Coverage (UHC)* melalui Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Pada tahun 2024, cakupan kepesertaan JKN di Makassar telah mencapai 99,7% dari total penduduk, sehingga kota ini meraih UHC Award 2024 tingkat Nasional . Memasuki tahun 2025, Pemerintah Kota Makassar bersama BPJS Kesehatan terus memperkuat pendataan dan keaktifan peserta untuk menjaga keberlanjutan UHC serta memastikan seluruh warga tetap terlindungi (makassarkota.go.id), hingga bulan Desember 2025 capaian UHC Kota Makassar mencapai 99,2% dari total penduduk terjadi penurunan 0,7% dari tahun sebelumnya (Dashbor JKN tahun 2025).

Tabel. 1
Data Kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) Aktif & Non Aktif Kota Makassar Tahun 2024 & 2025

KOTA	JUMLAH PENDUDUK	PESERTA JKN	%	TOTAL PPESERTA AKTIF JKN		TOTAL PPESERTA NON AKTIF JKN		TAHUN
				PESERTA AKTIF	%	PESERTA NON AKTIF	%	
MAKASSAR	1,477,861	1,480,346	100.17	1,157,021	78.29	323,325	21.88	2024
	1,485,077	1,487,886	100.19	1,204,391	81.10	283,495	1,909	2025

Sumber Data : Dashbor JKN Tahun 2024 & 2025

Dari tabel. 1 dapat diliat bahwa kepesertaan JKN aktif di Kota Makassar baru mencapai 78.29% di tahun 2024 dan meningkat menjadi 81.10% di tahun 2025.

Tabel 2
Data Kepesertaan UHC JKN Penerima Bantuan Iuran (PBI) JK & PBPU-BP Pemda Kota Makassar Tahun 2024 & 2025

KOTA	JUMLAH PENDUDUK	PBPU - BP PEMDA	PBI - JK APBN	BP	PBPU	PPU BU	PPU PN	JUMLAH PESERTA	CAPAIAN UHC (%)	TAHUN
				MANDIRI						
MAKASSAR	1,477,861	234,006	338,316	62,144	361,289	302,182	182,409	1,480,346	100.17	2024
	1,485,077	261,686	339,496	61,142	345,387	301,168	179,007	1,487,886	100.19	2025

Sumber Data : Dashbor JKN Tahun 2024 & 2025

Tabel 2 menunjukan angka capaian UHC tahun 2024 dan 2025 melebihi angka 100% sebab jumlah peserta lebih tinggi dari jumlah penduduk yang terdaftar sebagai peserta JKN baik peserta aktif maupun non aktif.

Tabel 3
Cakupan Kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)
Per Kecamatan Kota Makassar Tahun 2024

NO	KECAMATAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH PESERTA	UHC (%)
1	RAPPOCINI	198,824	197,921	99.55
2	MARISO	58,596	61,915	105.66
3	MAMAJANG	58,238	59,845	102.76
4	KEPULAUAN SANGKARRANG	14,934	15,691	105.07
5	WAJO	27,544	26,959	97.88
6	PANAKKUKANG	133,728	136,100	101.77
7	BONTOALA	55,420	56,962	102.78
8	TAMALANREA	105,438	105,227	99.80
9	TALLO	143,638	144,448	100.56
10	UJUNG PANDANG	24,906	24,717	99.24
11	TAMALATE	187,765	190,028	101.21
12	MANGGALA	158,949	159,739	100.50
13	BIRINGKANAYA	198,824	197,921	99.55
14	UJUNG TANAH	36,751	37,736	102.68
15	MAKASSAR	82,291	86,534	105.16
Total		**1,485,846**	**1,501,743**	**101.07**

Sumber data : Mengolah data BPJS Kesehatan Cabang Kota Makassar tahun 2024

Tabel 3 menunjukan angka capaian UHC Kepesertaan JKN tingkat Kecamatan di Kota Makassar tahun 2024, untuk Kecamatan Biringkanaya (Puskesmas Sudiang) dan Kecamatan Makassar (Puskesmas Maradekaya) merupakan lokus penelitian karena memudahkan peneliti dalam pelaksanaan penelitian disamping lokasinya mudah terjangkau dua kecamatan tersebut dapat mewakili perbandingan data capaian rendah (99.55%) dan data capaian tinggi (105.16%).

Tabel 4
Cakupan Kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)
Per Kecamatan Kota Makassar Tahun 2025

NO	KECAMATAN	JUMLAH PENDUDUK	JUMLAH PESERTA	UHC (%)
1	RAPPOCINI	151,041	150,893	99.90
2	MARISO	59,009	60,025	101.72
3	MAMAJANG	58,154	58,924	101.32
4	KEPULAUAN SANGKARRANG	15,099	15,882	105.32
5	WAJO	29,145	28,893	99.14
6	PANAKKUKANG	144,607	146,102	101.03
7	BONTOALA	55,179	56,602	102.58
8	TAMALANREA	107,480	106,634	99.21
9	TALLO	148,131	148,916	100.53
10	UJUNG PANDANG	24,882	24,607	98.89
11	TAMALATE	190,169	190,987	100.43
12	MANGGALA	163,337	163,141	99.88
13	BIRINGKANAYA	217,361	214,971	98.90
14	UJUNG TANAH	36,933	37,493	101.52
15	MAKASSAR	81,827	83,816	102.43
Total		**1,482,354**	**1,487,886**	**100.37**

Sumber data : Mengolah data BPJS Kesehatan Cabang Kota Makassar tahun 2025

Tabel 4 menunjukan angka capaian UHC Kepesertaan JKN tingkat Kecamatan tahun 2025, terjadi penurunan capaian dari tahun sebelumnya yaitu Kecamatan Biringkanaya dari 99.50% menjadi 98.90% dan Kecamatan Makassar dari 105.16% menjadi 102.43%. sehingga peneliti tertarik untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kepersertaan JKN dalam pemenuhan UHC di Kota Makassar khususnya di dua Kecamatan tersebut.

Dari gambaran data-data di atas, masih terdapat fenomena yang menarik untuk diteliti. Misalnya, adanya data kepesertaan aktif JKN yang belum mencapai UHC dimana data keaktifan tahun 2024 menunjukan angka 78,29 % dan 81,10 % di tahun 2025 sehingga terdapat

kesenjangan antara target kepesertaan (das solen) yang menghendaki 100% penduduk terlindungi, dengan realitas di lapangan (das sein) yang menunjukkan masih ada sebagian kecil masyarakat belum terdaftar atau menghadapi kendala dalam mengakses layanan kesehatan. Faktor-faktor seperti sosialisasi program, kondisi ekonomi, tingkat pendidikan, persepsi masyarakat terhadap layanan kesehatan, serta peran pemerintah daerah dan BPJS Kesehatan diduga memengaruhi tingkat cakupan kepesertaan.

Dari penyajian data capaian UHC perkecamatan, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian di Kecamatan Biringkanaya dan Kecamatan Makassar karena Kecamatan Biringkanaya merupakan wilayah *peri-urban* sekaligus gerbang utama Kota Makassar yang mengalami *urbanisasi* sangat cepat dengan luas wilayah terbesar dengan komposisi penduduk yang sangat heterogen, mulai dari pekerja sektor industri, penghuni kawasan perumahan elit, hingga masyarakat di pemukiman padat. Tingginya jumlah penduduk tercatat pada tahun 2025 yaitu 217.361 dan keberagaman status pekerjaan (formal dan in formal) di wilayah ini memberikan gambaran yang kaya mengenai hambatan pendaftaran kepesertaan JKN, terutama bagi sektor mandiri (PBPU). Sedangkan di Kecamatan Makassar mewakili karakteristik wilayah pusat kota *(urban core)* dengan tingkat kepadatan penduduk yang sangat tinggi yang di dominasi oleh sektor perdagangan dan jasa dengan pemukiman yang sangat padat. Wilayah ini memiliki dinamika akses informasi dan fasilitas kesehatan yang lebih dekat secara geografis namun kompleks secara sosial, pemilihan wilayah ini bertujuan untuk menganalisis apakah

kedekatan akses fisik ke fasilitas kesehatan dan pusat informasi BPJS berkorelasi positif dengan kesadaran masyarakat dalam mewujudkan target *Universal Health Coverage (UHC).*

Penelitian terdahulu dengan judul *Ekuitas* Pemanfaatan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dalam Mewujudkan *Universal Health Coverage* (UHC) di Kecamatan Medan Baru (Fenny Dwi Arini, dkk 2022) menunjukkan bahwa keberhasilan UHC tidak hanya ditentukan oleh kebijakan pusat, tetapi juga oleh dukungan pemerintah daerah, partisipasi masyarakat, dan efektivitas koordinasi antar pemangku kepentingan. Menurut Jurnal Sain dan Kesehatan yang berjudul Pelaksanaan *Nasional Health Insurance* Pada Aspek Kepesertaan Untuk Mencapai *Universal Health Coverage (*Syifa Shidqi Putri, Chriswardani Suryati, Nurhasmidar Nandini, 2022) Tingkat kepesertaan ditemukan pada 10 artikel dimana rata-rata artikel menyajikan hasil presentase peserta *National Health Insurance (NHI)* lebih rendah dibanding yang bukan peserta. Faktor pengetahuan (*Predispossing factors)* yang ditemukan adalah umur, jenis kelamin, pendidikan, pekerjaan, dan jumlah anggota keluarga. Faktor pendukung (*enabling factors)* yang ditemukan adalah pengetahuan, pendapatan, dan dukungan keluarga/sosial. Faktor kebutuhan (*need factors)* yang ditemukan adalah motivasi dan persepsi. Hambatan atau kendala yang mempengaruhi keikutsertaan dalam NHI menyangkut prosedur pendaftaran, manfaat yang diterima, premi, dan kepemilikan asuransi swasta.

Oleh karena itu, penting untuk menganalisis lebih dalam faktor-faktor yang mempengaruhi kepesertaan JKN dalam pemenuhan UHC di Kota Makassar, agar kebijakan yang telah berjalan dapat terus ditingkatkan dan benar-benar menjangkau seluruh lapisan masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Faktor-faktor yang mempengaruhi pemenuhan kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dalam mewujudkan *Universal Health Coverage (UHC)* di Kota Makassar ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari Penelitian ini adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pemenuhan kepesertaan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dalam mewujudkan *Universal Health Coverage (UHC)* di Kota Makassar

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Praktis

   Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi :

   a. Pemerintah Kota Makassar

      Sebagai dasar pengambilan kebijakan dalam merumuskan strategi akselerasi *UHC* yang lebih terfokus dan sesuai dengan karakteristik demografi serta ekonomi masyarakat Makassar, terutama dalam mengalokasikan sumber daya secara efektif.

   b. BPJS Kesehatan

Sebagai masukan untuk mengevaluasi dan memperbaiki strategi sosialisasi, kemudahan pendaftaran, dan peningkatan kualitas pelayanan di fasilitas kesehatan guna mendorong peningkatan minat dan kepatuhan masyarakat dalam membayar iuran.

c. Masyarakat

Membantu meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat tentang pentingnya kepesertaan JKN dan manfaat yang dapat diperoleh dari UHC.

2. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat :

Memperkaya khazanah ilmu pengetahuan, khususnya di bidang kebijakan kesehatan dan ekonomi kesehatan, terkait faktor-faktor yang mempengaruhi adopsi dan keberlanjutan program jaminan kesehatan sosial.

Menyediakan kerangka konseptual dan empiris yang dapat digunakan sebagai dasar bagi penelitian lanjutan mengenai UHC dan JKN di konteks daerah urban lainnya di Indonesia.