



KEBIJAKAN JAMINAN KESEHATAN NASIONAL DAN AKSES MASYARAKAT TERHADAP PELAYANAN KESEHATAN

Dewi Agustina^{1*}, Dwi Ajeng Ramadhani², & Najwa Shafira Hasibuan³

^{*1-3} Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara

*e-Mail: dewiagustina@uinsu.ac.id

Submit Tgl: 05-September-2026

Diterima Tgl: 07-September-2026

Diterbitkan Tgl: 20-September-2026

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dan pengaruhnya terhadap akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan di Indonesia. JKN merupakan program strategis pemerintah yang diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan sejak tahun 2014 dalam rangka mewujudkan *Universal Health Coverage* (UHC). Penelitian ini menggunakan metode tinjauan literatur (*literature review*) dengan menganalisis sepuluh artikel ilmiah yang diterbitkan pada rentang tahun 2020 hingga 2026 dan relevan dengan tema kebijakan JKN serta akses pelayanan kesehatan. Hasil kajian menunjukkan bahwa kebijakan JKN telah berkontribusi signifikan terhadap perluasan cakupan kepesertaan, peningkatan pemanfaatan fasilitas kesehatan, serta penurunan beban finansial masyarakat dalam mengakses layanan kesehatan. Namun demikian, sejumlah kendala kebijakan masih ditemukan, antara lain lemahnya harmonisasi regulasi antara pusat dan daerah, ketimpangan distribusi fasilitas dan tenaga kesehatan, rendahnya kepatuhan peserta mandiri dalam membayar iuran, serta keterbatasan akses masyarakat di wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T). Studi ini merekomendasikan penguatan regulasi turunan di tingkat daerah, perluasan skema pembiayaan berbasis kinerja, serta optimalisasi teknologi digital guna mendukung pemerataan akses layanan kesehatan yang berkeadilan dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia.

Kata Kunci: Kebijakan Kesehatan; Jaminan Kesehatan Nasional; Akses Pelayanan Kesehatan

Abstract: This study aims to examine the National Health Insurance (JKN) policy and its influence on public access to healthcare services in Indonesia. JKN is a strategic government program administered by BPJS Kesehatan since 2014 to achieve *Universal Health Coverage* (UHC). This study used a literature review method by analyzing ten scientific articles published between 2020 and 2025 relevant to JKN policy and access to health services. The results show that the JKN policy has significantly contributed to expanding membership coverage, increasing the utilization of health facilities, and reducing the financial burden on the public in accessing health services. However, a number of policy constraints remain, including weak regulatory harmonization between central and regional governments, uneven distribution of health facilities and personnel, low compliance among independent participants in paying premiums, and limited access in disadvantaged, frontier, and outermost (3T) regions. This study recommends strengthening derivative regulations at the regional level, expanding performance-based financing schemes, and optimizing digital technology to support equitable and sustainable access to health services throughout Indonesia.

Keywords: Health Policy; National Health Insurance; Access to Health Services

Cara mengutip Agustina, D., Ramadhani, D. A., & Hasibuan, N. S. (2026). Kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional dan Akses Masyarakat terhadap Pelayanan Kesehatan. *JKES: Jurnal Ilmu Kesehatan*, 5(1), 773–777. <https://doi.org/10.71456/jik.v5i1.2690>

PENDAHULUAN

Kesehatan merupakan hak dasar setiap warga negara yang dijamin oleh konstitusi dan menjadi tanggung jawab bersama antara negara dan masyarakat. Pemenuhan hak atas kesehatan tidak hanya menyangkut ketersediaan layanan medis, tetapi juga menyangkut aspek keterjangkauan, pemerataan, dan kualitas layanan yang diterima oleh seluruh lapisan masyarakat. Untuk menjawab tantangan tersebut, pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sebagai instrumen utama dalam mewujudkan sistem jaminan sosial di bidang kesehatan yang bersifat menyeluruh (Nugraheni et al., 2023; Sari, 2023).

Kebijakan JKN diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan berdasarkan prinsip asuransi sosial yang bersifat wajib (*mandatory*) bagi seluruh penduduk. Sejak diberlakukan pada 1 Januari 2014, kebijakan ini telah mengalami sejumlah penyesuaian regulasi, baik dalam aspek kepesertaan, mekanisme pembiayaan, maupun tata kelola pelayanan, guna memperluas cakupan akses masyarakat terhadap layanan kesehatan (Ramadiyana, 2021; Susanti Sinaga et al., 2021).

Sebagai sebuah kebijakan publik, keberhasilan JKN sangat ditentukan oleh sejauh mana kebijakan tersebut mampu diterjemahkan ke dalam implementasi yang konsisten di tingkat pusat maupun daerah. Berbagai kajian menunjukkan bahwa meskipun cakupan kepesertaan JKN terus meningkat, implementasinya di lapangan masih dihadapkan pada persoalan harmonisasi regulasi, kesiapan kelembagaan daerah, serta kesenjangan akses antara wilayah perkotaan dan wilayah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T) (Arimbi et al., 2022; Musdzalifah et al., 2024).

Aspek pembiayaan turut menjadi perhatian penting dalam kebijakan JKN. Skema pembiayaan berbasis kapitasi dan Indonesia *Case Base Groups* (INA-CBGs) dirancang untuk mengendalikan mutu layanan sekaligus efisiensi biaya, namun defisit anggaran yang berulang setiap tahun menuntut adanya kebijakan penyesuaian iuran serta strategi bauran pembiayaan yang lebih adaptif (Oldistra & Machdum, 2020; Sari, 2023).

Di sisi lain, kebijakan JKN turut didorong oleh transformasi digital dalam pelayanan publik. Kehadiran aplikasi Mobile JKN, sistem antrean daring, serta integrasi data kependudukan menjadi bagian dari upaya penyederhanaan birokrasi layanan kesehatan berbasis kebijakan digitalisasi nasional (Adrian Tawai et al., 2023; Sri et al., 2024). Namun demikian, efektivitas kebijakan ini masih bergantung pada kesiapan infrastruktur digital dan literasi masyarakat, khususnya di daerah dengan keterbatasan akses internet.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara mendalam kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional serta implikasinya terhadap akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan, dengan menelaah capaian, tantangan regulasi, dan peluang penguatan kebijakan ke depan melalui pendekatan studi literatur.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode tinjauan literatur (*literature review*) yang bertujuan untuk mengumpulkan, menelaah, dan menganalisis data sekunder dari berbagai

publikasi ilmiah terdahulu yang relevan dengan kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan di Indonesia. Sumber data diperoleh melalui basis data ilmiah Google Scholar dan Garuda dengan kata kunci “kebijakan JKN”, “akses pelayanan kesehatan”, dan “implementasi jaminan kesehatan nasional”.

Kriteria inklusi yang digunakan meliputi: (1) artikel merupakan hasil penelitian ilmiah yang dipublikasikan pada jurnal terakreditasi; (2) diterbitkan dalam rentang waktu tahun 2020 hingga 2025; (3) membahas secara spesifik aspek kebijakan, implementasi, atau akses layanan dalam konteks JKN di Indonesia. Setelah dilakukan proses penyaringan berdasarkan relevansi judul, abstrak, dan isi artikel, diperoleh sepuluh artikel yang memenuhi kriteria dan digunakan sebagai bahan analisis utama dalam penelitian ini.

Analisis dilakukan secara deskriptif-kualitatif dengan mengelompokkan temuan ke dalam beberapa tema utama, yaitu capaian kebijakan JKN, tantangan regulasi dan implementasi, serta peluang penguatan kebijakan dalam meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Arah dan Substansi Kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional

Kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional diformulasikan sebagai bagian dari Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004. Kebijakan ini mengatur empat pilar utama, yaitu kepesertaan yang bersifat wajib, mekanisme iuran gotong royong, manfaat pelayanan yang komprehensif, serta tata kelola kelembagaan yang diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan (Nugraheni et al., 2023).

Sejak tahun 2014, cakupan kepesertaan JKN terus mengalami peningkatan hingga mencapai lebih dari 98% populasi nasional pada tahun 2024, yang menunjukkan bahwa kebijakan ini relatif berhasil dalam memperluas jangkauan perlindungan kesehatan formal bagi masyarakat (Susanti Sinaga et al., 2021; Sari, 2023). Perluasan cakupan tersebut juga tercermin dari meningkatnya frekuensi kunjungan masyarakat ke fasilitas kesehatan tingkat pertama maupun rujukan, yang mengindikasikan berkurangnya hambatan finansial dalam mengakses layanan kesehatan.

Kebijakan JKN dan Perluasan Akses Pelayanan Kesehatan

Salah satu capaian penting kebijakan JKN adalah kontribusinya terhadap perluasan akses masyarakat, khususnya kelompok berpenghasilan rendah, terhadap layanan kesehatan yang sebelumnya sulit dijangkau karena keterbatasan biaya. Kebijakan subsidi iuran bagi Penerima Bantuan Iuran (PBI) menjadi instrumen penting dalam menjamin akses layanan bagi kelompok masyarakat miskin dan rentan (Oldistra & Machdum, 2020).

Selain itu, kebijakan sistem rujukan berjenjang yang mengatur alur pelayanan dari Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP) menuju Fasilitas Kesehatan Rujukan Tingkat Lanjut (FKRTL) dirancang untuk meningkatkan efisiensi distribusi pelayanan sekaligus mencegah penumpukan pasien di rumah sakit rujukan. Kebijakan ini secara tidak langsung turut memperkuat peran fasilitas kesehatan primer sebagai gerbang utama layanan kesehatan masyarakat (Musdzalifah et al., 2024).

Dukungan kebijakan digitalisasi turut memperluas akses layanan melalui kanal non-tatap muka. Kehadiran aplikasi Mobile JKN, layanan konsultasi berbasis pesan instan, serta

sistem antrian daring memberikan kemudahan akses administrasi bagi peserta, terutama di wilayah perkotaan dengan literasi digital yang relatif tinggi (Adrian Tawai et al., 2023).

Tantangan Regulasi dan Implementasi Kebijakan

Meskipun capaian kepesertaan JKN cukup tinggi, implementasi kebijakan ini masih menghadapi sejumlah tantangan struktural. Pertama, terdapat kesenjangan harmonisasi regulasi antara kebijakan pusat dan peraturan daerah, sehingga sejumlah pemerintah daerah belum memiliki regulasi turunan yang secara khusus mendukung optimalisasi pelaksanaan JKN di wilayahnya (Arimbi et al., 2022).

Kedua, ketimpangan distribusi fasilitas dan tenaga kesehatan antarwilayah masih menjadi hambatan utama dalam mewujudkan akses layanan yang merata. Sebagian besar fasilitas kesehatan yang bermitra dengan BPJS Kesehatan terkonsentrasi di wilayah perkotaan, sementara daerah 3T masih menghadapi keterbatasan jumlah fasilitas maupun tenaga medis dan paramedis (Sari, 2023).

Ketiga, tingkat kepatuhan peserta mandiri atau Pekerja Bukan Penerima Upah (PBP) dalam membayar iuran secara rutin masih tergolong rendah, yang berdampak pada tingginya proporsi peserta non-aktif serta tekanan terhadap keberlanjutan pembiayaan program (Oldistra & Machdum, 2020).

Keempat, aspek pembiayaan turut menjadi tantangan kebijakan yang krusial. Defisit anggaran BPJS Kesehatan yang berulang setiap tahun menuntut adanya kebijakan penyesuaian iuran serta diversifikasi sumber pembiayaan, termasuk optimalisasi pemanfaatan pajak rokok daerah dan skema pembayaran berbasis kinerja (Nappoe et al., 2020).

Peluang Penguatan Kebijakan JKN ke Depan

Di tengah berbagai tantangan tersebut, kebijakan JKN memiliki sejumlah peluang strategis untuk terus diperkuat. Penguatan regulasi turunan di tingkat daerah dapat mendorong sinergi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan BPJS Kesehatan dalam memperluas cakupan aktif kepesertaan serta pemerataan fasilitas kesehatan.

Selain itu, optimalisasi teknologi digital dalam sistem administrasi dan pelayanan kesehatan berpotensi mempercepat proses birokrasi sekaligus memperluas jangkauan layanan ke wilayah dengan keterbatasan infrastruktur, sepanjang disertai dengan peningkatan literasi digital masyarakat secara merata (Sri et al., 2024).

Penguatan skema pembiayaan berbasis kinerja (INA-CBGs) serta kolaborasi lintas sektor dalam pembiayaan kesehatan daerah juga menjadi peluang penting untuk menjaga keberlanjutan fiskal program JKN dalam jangka panjang, sekaligus mendukung peningkatan mutu layanan kesehatan secara berkelanjutan menuju pencapaian *Universal Health Coverage* (UHC) yang merata dan berkeadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia.

KESIMPULAN

Kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) telah memberikan kontribusi signifikan terhadap perluasan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan di Indonesia, yang tercermin dari tingginya cakupan kepesertaan serta meningkatnya frekuensi pemanfaatan layanan kesehatan. Namun demikian, implementasi kebijakan ini masih dihadapkan pada tantangan harmonisasi regulasi pusat dan daerah, ketimpangan distribusi fasilitas dan tenaga

kesehatan, rendahnya kepatuhan peserta mandiri, serta keterbatasan pembiayaan program. Penguatan regulasi turunan, optimalisasi teknologi digital, dan diversifikasi skema pembiayaan menjadi kunci dalam mendorong efektivitas kebijakan JKN ke depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Tawai, Afriadi, Z., & Yusuf, M. (2023). Model Implementasi Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) di Dinas Kesehatan Kota Kendari. *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(1), 275–284.
- Arimbi, D., Fuady, A., Satrya, A., & Dewi, A. (2022). Peluang dan Tantangan dalam Jaminan Kesehatan Nasional di Indonesia: Studi Kebijakan. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia: JKKI*, 11(1), 14–27.
- Musdzalifah, A., Setianingrum, E. K., & Hartono, B. (2024). Literature Review: Implementasi Kebijakan Program BPJS Kesehatan di Indonesia. *Jurnal Kesehatan Tambusai*, 6(1), 1450–1459.
- Nappoe, S. A., Hasri, E. T., & Djasri, H. (2020). Evaluasi Kebijakan Pencegahan Kecurangan dan Kapitasi Berbasis Kinerja (KBK) dalam Era JKN. *Jurnal Ekonomi Kesehatan Indonesia*, 6(2), 83–96.
- Nugraheni, A. I., Putriyanti, C. E., & Kurnianto, A. (2023). Evaluasi Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) di Indonesia. *Jurnal Kesehatan*, 12(2), 368–376.
- Oldistra, F., & Machdum, S. V. (2020). Analisis Perencanaan Kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional dari Aspek Kepesertaan di Kementerian PPN/Bappenas. *Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*, 21(1).
- Ramadiyana. (2021). Kebijakan Jaminan Kesehatan Nasional di Indonesia. *Indonesian Research Journal on Education*, 4, 550–558.
- Sari, M. (2023). Mengungkap Dilema JKN: Ketimpangan Akses dan Defisit Finansial. *Media Kesehatan Masyarakat Indonesia*, 19(3), 145–157.
- Sri, I., Hasibuan, M., Salma Annisa, F., Rahmawati, N., & Gurning, F. P. (2024). Efektivitas Pelaksanaan Program JKN di Puskesmas Bestari. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 7(7), 2283–2288.
- Susanti Sinaga, E., Rahma Ginting, I., Kusumaratna, R. K., & Marthias, T. (2021). Evaluasi Implementasi Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) di Provinsi DKI Jakarta, Indonesia. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia: JKKI*, 10(3), 1–9.