

# **Laporan**

## **Provinsi Sumatera Utara**

**Jaminan Kesehatan Nasional:  
Reviu Implementasi, Tantangan dan Solusi Penguatan**

**Tinjauan tentang Jaminan Kesehatan Nasional (JKN):  
Implementasi, Tantangan, dan Solusi Penguatan Potensial  
(Sebagai Masukan untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah  
Nasional/RPJMN 2025-2029)**

## A. Latar Belakang

Provinsi Sumatera Utara dengan jumlah penduduk terbesar dan memiliki luas wilayah yang besar di Pulau Sumatera memiliki tantangan dalam pelaksanaan JKN. Berdasarkan data sampel BPJS Kesehatan tahun 2015-2020, Provinsi Sumatera Utara menjadi daerah klaim utilisasi FKRTL nomor dua terbesar di wilayah studi (Jawa Barat, Sumatera Utara, DI Yogyakarta, Nusa Tenggara Barat). Berdasarkan telaah data sampel BPJS Kesehatan, ditemukan ketimpangan utilisasi FKRTL di Provinsi Sumatera Utara yang terdiri dari 33 kabupaten/kota dan 14.5 Juta Jiwa. Dalam aspek kepesertaan, data DJSN menyebutkan bahwa cakupan kepesertaan JKN Provinsi Sumatera Utara telah mencapai 84% pada tahun 2022, dengan segmentasi PBI Pusat (42.9%), PBI Daerah (14.9%), PPU (22.4%), PBPU (17.2%), dan BP (2.6%). Terkait dengan isu kepesertaan, 20.5 % peserta JKN di wilayah ini tergolong menunggak iuran. Segmen peserta PBPU memiliki proporsi peserta putus iuran paling tinggi, yaitu 58.7% (1.2 Juta Peserta). Dalam aspek supply side, Kota Medan memiliki jumlah FKRTL terbanyak dibandingkan kota Kabupaten lainnya (8 RS Pemerintah dan 32 RS Swasta). Berbanding terbalik dengan Kabupaten Nias Selatan yang hanya memiliki 1 RS Swasta dan 1 RS Pemerintah. Selain itu, Kabupaten Deli Serdang yang memiliki populasi nomor 2 terbesar di Sumatera Utara hanya memiliki 1 RS Pemerintah. Dalam aspek utilisasi berdasarkan domisili peserta, Kota Medan memiliki rata-rata klaim utilisasi FKRTL (Ranap dan Rajal) tahun 2020 paling banyak (Rp 710 Miliar) dibandingkan Nias Selatan (Rp 12 Miliar) dan Deli Serdang (Rp 410 Miliar). Ketimpangan utilisasi dapat disebabkan oleh beberapa hal, yaitu kondisi geografis, ketersediaan fasilitas kesehatan, hingga jumlah tenaga kesehatan pada suatu wilayah. Berdasarkan hal ini, mengetahui dampak penyelenggaraan JKN, faktor pendukung, dan faktor penghambat merupakan hal fundamental untuk diketahui sebagai upaya pelaksanaan JKN yang lebih baik dan adil.

## B. Tujuan

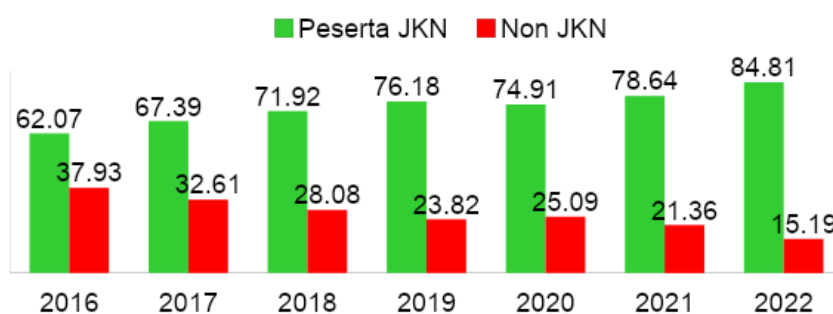
## C. Metode

#### D. Hasil Penelitian

##### a. Analisis Dampak JKN Berdasarkan Data Sekunder dan *Realist Evaluation*

Cakupan kepesertaan JKN di Provinsi Sumatera Utara hingga Desember 2022 telah mencakup 84,81 % (12.819.206 jiwa), namun masih ada sekitar 15,19 % penduduk (2.296.000 jiwa) yang belum menjadi peserta JKN. Angka ini masih jauh dari target kepesertaan yang ditetapkan dalam RPJMN yaitu 98 % dari penduduk pada tahun 2024. Pada tahun 2020 terjadi penurunan peserta JKN pada segmen PBI APBD dan BP, dimana jumlah peserta PBI APBD Provinsi Sumatera Utara berkurang dari 425.789 jiwa (2019) menjadi 177.920 jiwa (2020). Hal ini disebabkan karena adanya kenaikan iuran peserta PBI sesuai Peraturan Presiden Nomor 64 tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 Tentang Jaminan Kesehatan dimana dalam pasal 29 menjelaskan bahwa Iuran bagi Peserta PBI Jaminan Kesehatan yaitu sebesar Rp 42.000,00 (empat puluh dua ribu rupiah) per orang per bulan, sehingga PemprovSU menonaktifkan peserta PBI sebanyak hampir 60 % dari tahun sebelumnya. Jumlah total peserta yang didaftarkan Pemda sebanyak 1.324.371 jiwa atau +/- 14% dari total kepesertaan. Peserta yang iurannya dibayar oleh Pemerintah Daerah Sumatera Utara adalah sebanyak 175.931 jiwa, sementara Kabupaten/Kota membayar sebanyak 1.125.094 jiwa. Pada segmen BP juga terjadi penurunan peserta sebesar 0,19 % atau sebanyak 24.284 jiwa. Berikut cakupan JKN di Provinsi Sumatera Utara tahun 2016-2022.

Cakupan JKN di Provinsi Sumatera Utara  
tahun 2016-2022



Berikut grafik pertumbuhan jumlah peserta JKN di Provinsi Sumatera Utara tahun 2016-2022



Jumlah peserta JKN menunjukkan trend peningkatan dari tahun 2016 berjumlah 8.753.677 jiwa meningkat menjadi 9.611.261 jiwa tahun 2017; hingga 12.819.206 jiwa tahun 2022. Pada tahun 2020 cakupan JKN menurun sekitar 7.549 jiwa dan kembali mengalami peningkatan pada tahun 2022 sebesar 1.073.419 jiwa.

Cakupan kepesertaan JKN sejak tahun 2016-2022 terbesar berada di Kota Medan, Kota Sibolga dan Kabupaten Pakpak Bharat. Untuk Kota Medan, cakupan yang besar ini sebanding dengan jumlah penduduk yang besar yaitu 2.494.512 jiwa pada tahun 2022. Sementara Kota Sibolga (90.366 jiwa) dan Kabupaten Pakpak Bharat (54.609 jiwa) yang merupakan kabupaten dengan jumlah penduduk terendah.

Kepesertaan JKN berdasarkan kabupaten/kota tahun 2016-2018 menunjukkan trend peningkatan, namun pada tahun 2020 beberapa kabupaten/kota mengalami penurunan (pertumbuhan kepesertaan negatif), seperti Kota Medan; Kabupaten Pakpak Bharat; Kota Tebing Tinggi; Kota Gunung Sitoli; Kabupaten Nias; Kabupaten Simalungun; Kota Padang Sidempuan dan Kabupaten Serdang Bedagai. Namun pada tahun 2022 hampir di 33 kabupaten/kota kepesertaan JKN meningkat.

Cakupan kepesertaan JKN di beberapa kabupaten/kota pada tahun 2022 yang sudah mencapai lebih 95 % adalah Kota Medan (139,99 %); Kota Sibolga (110,55 %); Kabupaten Nias Barat (105,29 %); Kabupaten Nias Utara (103,62 %); Kabupaten Pakpak Bharat (102,91 %). Kabupaten Samosir (99,66 %); Kota Tebing Tinggi (97,07 %); Kota Pematang Siantar (95,18 %); Kabupaten Toba Samosir (94,99 %) dan Kabupaten Nias Selatan (85,24 %). Sementara itu, Kabupaten Deli Serdang merupakan kabupaten dengan cakupan terendah yaitu 57,24 %, padahal jumlah penduduknya 1.953.986 jiwa (no 2 setelah Kota Medan).

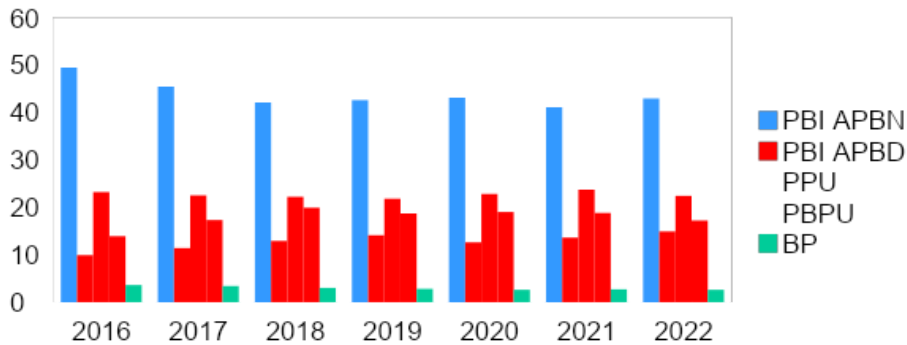
Cakupan JKN per kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara 2016-2022

Kabupaten/kota	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Medan	95,22	114,74	123,14	127,11	116,61	125,04	139,99
Sibolga	95,02	100,18	111,71	107,75	107,53	108,92	110,55
Nias Barat	73,54	75,16	74,37	81,23	83,26	92,3	105,29
Nias Utara	96,17	95,63	97	82,95	85,94	89,18	103,62
Pakpak Bharat	98,45	100,12	99,97	101,16	100,35	103,77	102,91
Samosir	68,07	70,08	75,83	86,2	90,74	93,36	99,66
Tebing Tinggi	61,36	78	83,66	85,04	81,28	88,18	97,07
Pematang Siantar	76,94	82,93	87,99	87,62	88,01	88,81	95,18
Toba Samosir	68,92	66,58	71,52	81,82	87,43	92,93	94,99
Binjai	75,5	79,46	85,45	86,62	87,81	92,46	94,09
Tanjung Balai	79,49	79,15	81,28	83,74	83,41	83,68	90,22
Gunung Sitoli	81,93	86,75	89,56	82,76	79,78	83,97	87,77
Nias	79,71	95,7	89,2	86,46	83,21	86,05	86,84
Humbang Hasudutan	63,65	67,58	69,49	79,03	81,24	84,64	85,97
Nias Selatan	70,69	71,57	71,62	76,6	78,18	78,34	85,24
Dairi	64,17	73,04	75,94	79,19	78,7	81,76	83,99
Batubara	57,56	58,09	61,62	74,72	75,03	76,21	83,09
Tapanuli Utara	61,35	66,55	71,44	75,56	77,59	78,3	79,01
Tapanuli Selatan	74,58	70,81	75,38	75,93	77,16	77,62	78,83
Karo	55,85	58,61	62,74	68,38	69	72,39	76,24
Mandailing Natal	58,17	60,38	63,43	69,66	71,05	72,96	75,95
Simalungun	50,93	57,79	63,51	67,41	63,31	68,47	75,46
Langkat	66,64	63,14	66,4	71,41	72,07	72,69	73,83
Tapteng	62,94	61,86	62,88	66,26	67,04	69,88	73,8
Labuhan Batu Utara	43,24	47,03	53,97	58,73	64,1	66,2	73,8
Padang Sidempuan	51,35	54,14	57,95	61,65	60,74	65,58	72,5
Asahan	53,94	55,01	57,88	62,48	65,32	66,81	71,34
Padang Lawas Utara	42,92	48,65	53,56	57,08	56,54	59,25	71,26
Labuhan Batu Selatan	41,5	43,35	47,21	51,55	55,86	60,23	70,77
Serdang Bedagai	51,84	55,62	64,8	68,14	65,6	66,59	69,2
Labuhan Batu	44,57	45,63	46,79	53,05	55,11	58,31	66,84
Padang Lawas	42,77	46,6	50,96	57,65	60,5	62,36	64,64
Deli Serdang	40,09	40,71	44,46	49,71	49,53	54,04	57,24
<b>Sumatera Utara</b>	<b>62,07</b>	<b>67,39</b>	<b>71,92</b>	<b>76,18</b>	<b>74,91</b>	<b>78,64</b>	<b>84,81</b>

Sumber : Sismonev DJSN

Berdasarkan segmen kepesertaan, di Provinsi Sumatera Utara, PBI APBN dan PBI APBD merupakan cakupan terbesar dari tahun 2016 hingga tahun 2022, walaupun terjadi trend penurunan pada segmen ini. Pada tahun 2016, 49,4 % peserta berasal dari PBI APBN namun menurun menjadi 42,9 tahun 2022. Pada segmen PBI APBD terjadi peningkatan dari 9,9 % (2016) menjadi 14,9 % tahun 2022, artinya pemerintah daerah sudah berkomitmen untuk mengalokasikan anggarannya untuk segmen PBI APBD ini. Selanjutnya adalah segmen PPU; PBP dan BP. Segmen BP merupakan segmen dengan cakupan terendah. Berikut adalah peserta berdasarkan segmen kepesertaan di Provinsi Sumatera Utara.

Cakupan JKN berdasarkan segmen kepesertaan di Provinsi Sumatera Utara tahun 2016-2022



Sementara di Kabupaten Nias Selatan PBI APBN merupakan segmen terbesar dari peserta JKN, hampir 90 % peserta JKN dari segmen PBI APBN dan kurang dari 5 % dari PBI APBD, segmen PPU sekitar 6 %. Jumlah peserta PBI APBN yang besar ini karena jumlah penduduk miskin yang besar yaitu 16,92 % pada tahun 2021. Berdasarkan Peraturan Kementerian Keuangan (PMK) No. 193/PMK.07/2022 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, Kabupaten Nias Selatan masuk dalam KFD Sangat Tinggi.

Berikut grafik cakupan JKN berdasarkan segmen kepesertaan di Kabupaten Nias Selatan.

Cakupan JKN berdasarkan segmen kepesertaan tahun 2016-2022 di Kabupaten Nias Selatan



Di Kota Medan peserta JKN dari segmen PPU merupakan segmen terbesar, yaitu 38,7 % tahun 2016 namun menurun menjadi 32,1 % tahun 2022. Pada segmen PBI APBD terjadi peningkatan dari 14,1 % tahun 2016 menjadi 25 % tahun 2022. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah berkomitmen untuk mengalokasikan anggarannya PBI APBD. Berdasarkan PMK No. 193/PMK.07/2022 Kota Medan masuk dalam kategori KFD Sangat Tinggi. Berikut grafik cakupan JKN berdasarkan segmen kepesertaan di Kota Medan tahun 2016-2022

Cakupan JKN berdasarkan segmen kepesertaan. tahun 2016-2022 di Kota Medan



Deskripsikan hasil wawancara/DKT sebagai mechanism

Deskripsikan outcome.

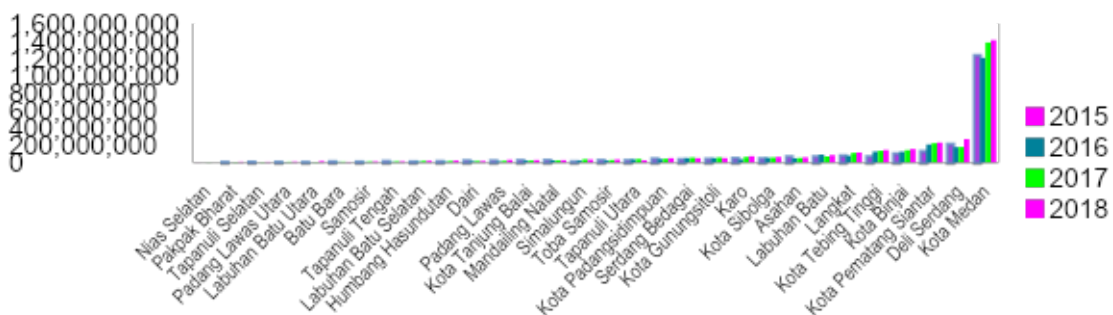
i. Situasi Iuran, Beban dan Rasio Klaim JKN

- Deskripsikan regulasi yang ditetapkan
- Deskripsikan iuran, beban dan rasio klaim JKN tingkat provinsi dan kab/kota dari 2014-2022 (data sekunder)
- Deskripsikan hasil wawancara/DKT sebagai mechanism
- Deskripsikan outcome.

ii. Situasi Utilisasi JKN di Provinsi dan Kab/Kota

- Deskripsikan regulasi yang ditetapkan
- Deskripsikan utilisasi JKN tingkat provinsi dan kab/kota dari 2014-2022 (data sekunder)

Total Klaim semua penyakit di Provinsi Sumatera Utara tahun 2015-2018



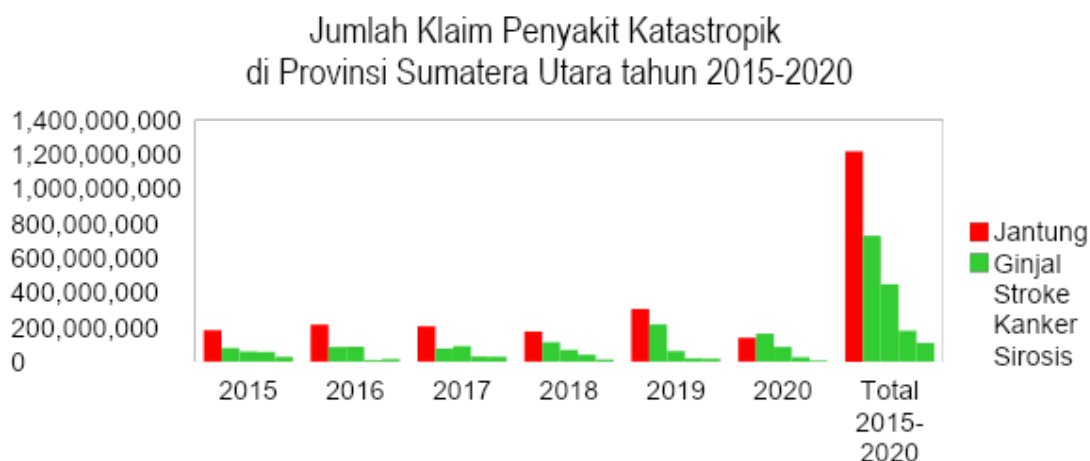
Pemanfaatan JKN dilihat dari klaim yang dibayarkan BPJS Kesehatan ke FKTL. Klaim yang besar cenderung terjadi di kabupaten/kota yang dekat ke ibu kota provinsi dan ketersediaan dokter spesialis dan dokter, serta alat di rumah sakit. Kota Medan, Deli Serdang, Pematang Siantar, Binjai dan Tebing, merupakan 5 kabupaten/kota dengan serapan klaim tertinggi. Sementara Kabupaten Nias Barat dan Kabupaten Nias Utara tidak mendapat dana klaim ini karena belum ada rumah sakit di kabupaten tersebut.

Pada tahun 2015 total klaim di Kota Medan sebesar Rp. 1.229.610.000.000 (53,51% dari total klaim) di Provinsi Sumatera Utara. Tahun 2016 turun menjadi Rp. 1.204.050.000.000 (47,52 %). Kemudian meningkat menjadi Rp. 1.381.020.000.000 di tahun 2017 (48 %) dan meningkat menjadi Rp. 1.408.420.000.000 (45,60 %) tahun 2018. Walaupun secara angka

kumulatif kelihatan meningkat tetapi secara persentase ada penurunan tahun 2018 dibandingkan dengan tahun 2017.

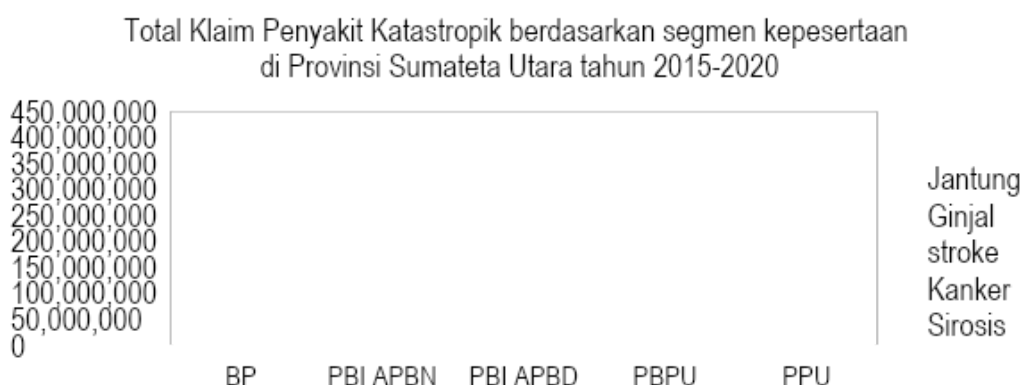
Kabupaten Nias Selatan merupakan kabupaten yang paling sedikit mendapatkan dana klaim JKN. Pada tahun 2015 klaim sebesar Rp. 1.242.414.879 (0,05 % dari total klaim), Rp. 227.686.652 (0,00%), Rp. 2.344.470.493 (0,000%) dan Rp. 25.350.743 (0, 000 %). Demikian pula beberapa kabupaten seperti Pakpak Bharat, Tapanuli Selatan yang kecil klaimnya. Kecilnya klaim yang diterima rumah sakit daerah menunjukkan rendahnya pemanfaatan layanan kesehatan dan terbatasnya sarana prasarana serta tidak tersedianya dokter spesialis di rumah sakit tersebut. Kesenjangan persebaran jumlah rumah sakit mitra BPJS Kesehatan dan tersedianya dokter spesialis merupakan salah satu faktor ketimpangan penyerapan klaim INA-CBG's antar kabupaten/kota.

Selain penyakit umum, klaim JKN juga banyak tersedot untuk penyakit katastrofik seperti stroke, jantung, kanker, sirosis dan ginjal. Berikut grafik yang menunjukkan klaim untuk penyakit katastrofik di Sumatera Utara tahun 2015-2020.



Jumlah klaim terbesar yang dibayarkan BPJS Kesehatan adalah untuk penyakit jantung sejak tahun 2015 hingga tahun 2020, sebesar Rp. 1.217.511.036.261, diikuti dengan ginjal sebesar Rp. 728.506.405.233, stroke Rp. 447.844.565.924, kanker Rp. 178.961.452.396 dan sirosis Rp. 108.110.796.239.

Berikut grafik klaim berdasarkan segmen kepesertaan





Berdasarkan segmen kepesertaan maka yang paling besar klaimnya adalah dari segmen PBPU untuk semua penyakit katastrofik dari tahun 2015 hingga tahun 2020. Diikuti segmen PPU BP dan PBI (APBN dan APBD).

- Deskripsikan hasil wawancara/DKT sebagai mechanism
- Deskripsikan outcome.

iii. Situasi Aksesibilitas pelayanan kesehatan dalam JKN (faskes dan nakes)

Grafik Ketersediaan Tenaga Kesehatan di Provinsi Sumatera Utara tahun 2014-2022



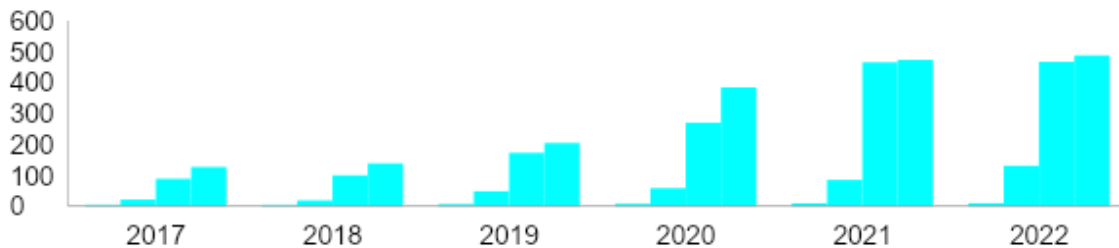
Sumber : Profil Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara tahun 2014-2020

Berdasarkan data Profil Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara, jumlah dokter spesialis meningkat sejak tahun 2014 hingga tahun 2017, namun menurun di tahun 2018 – 2020. Data ini berbeda dengan data yang diberikan dari bagian SDM Kesehatan Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara, mencatat ketersediaan dokter spesialis berdasarkan NIK (*by name*), dimana jika menggunakan data NIK, maka jumlah dokter spesialis di Sumatera Utara lebih kecil, yaitu 282 (2017); 259 (2018); 535 (2019); 646 (2020); 809 (2021) dan 826 (2022).

Sementara untuk dokter umum, terjadi peningkatan sejak 2014-2020, yaitu dari 801 (2014) menjadi 3353 (2020). Data ini juga berbeda dengan pencatatan dari bagian SDM Kesehatan, yaitu sebanyak 2009 dokter (2017); 1733 (2018); 4702 (2019); 5713 (2020); 8391 (2021) dan 12.967 dokter (2022).

Berikut grafik tenaga kesehatan bersumber dari Bagian SDM Kesehatan Dinkes Provinsi Sumatera Utara

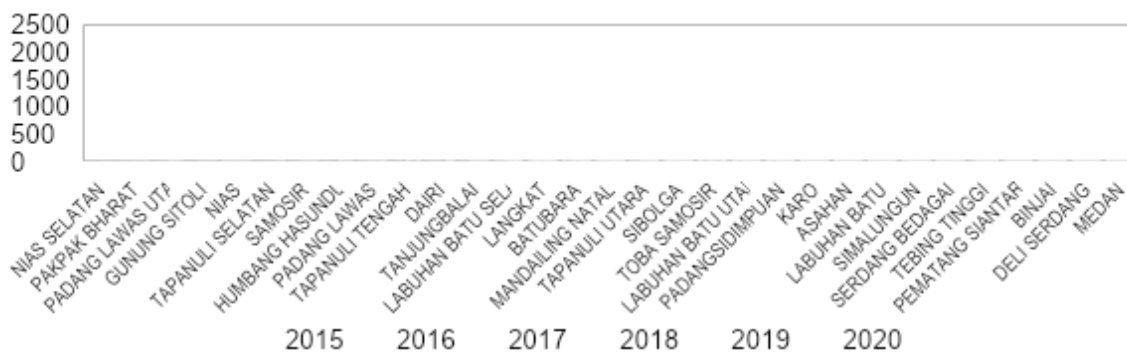
### Jumlah tenaga kesehatan di Provinsi Sumatera Utara tahun 2017-2022



Sumber : Bagian SDM Kesehatan Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara.

Berikut sebaran dokter spesialis per kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara dari tahun 2015-2020

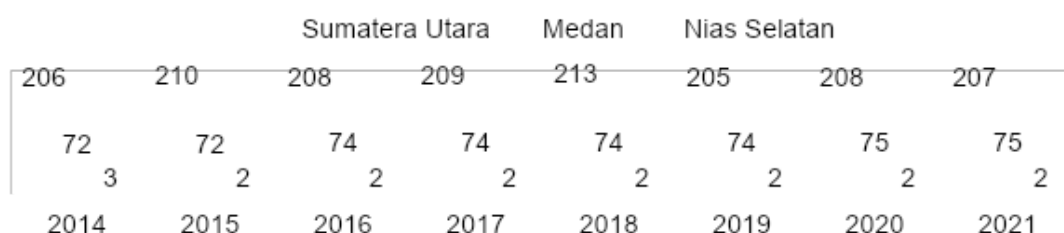
### Distribusi dokter spesialis di Provinsi Sumatera Utara tahun 2015-2020



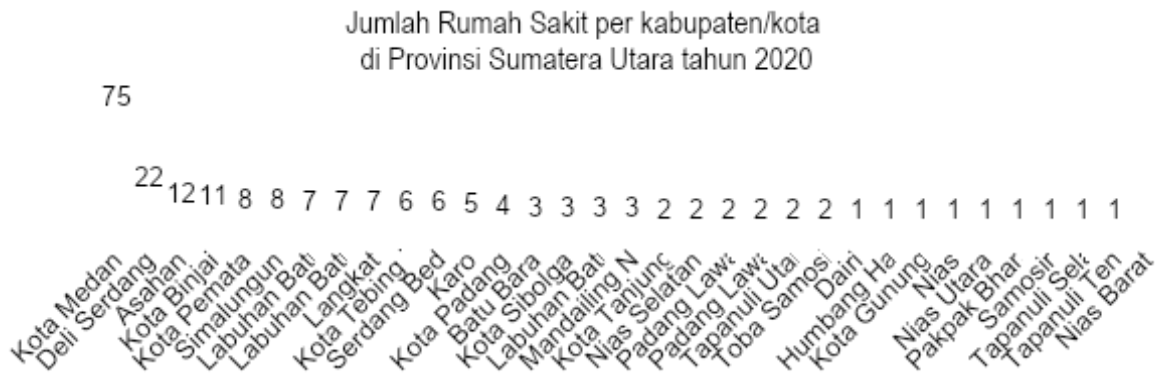
Distribusi dokter spesialis di Sumatera Utara tidak merata, hal ini dapat dilihat dari grafik di atas, dimana dokter spesialis terbanyak di Kota Medan, kemudian Deli Serdang, Binjai, Siantar, Tebing Tinggi, Serdang Bedagai dan Simalungun serta Langkat. Di Kota Medan jumlah dokter spesialis 1835 (2015) meningkat menjadi 2356 (2018), namun pada tahun 2020 turun menjadi 1738 dokter.

Ketersediaan rumah sakit juga berpengaruh terhadap pemanfaatan fasilitas kesehatan. Berikut gambaran jumlah rumah sakit yang ada di Provinsi Sumatera Utara. Hingga tahun 2021 jumlah rumah sakit di Sumatera Utara 207 rumah sakit, dan 75 rumah sakit (36 %) berada di Kota Medan, sementara di Kabupaten Nias Selatan ada 3 rumah sakit (2023).

### Jumlah Rumah Sakit di Provinsi Sumatera Utara tahun 2014-2021

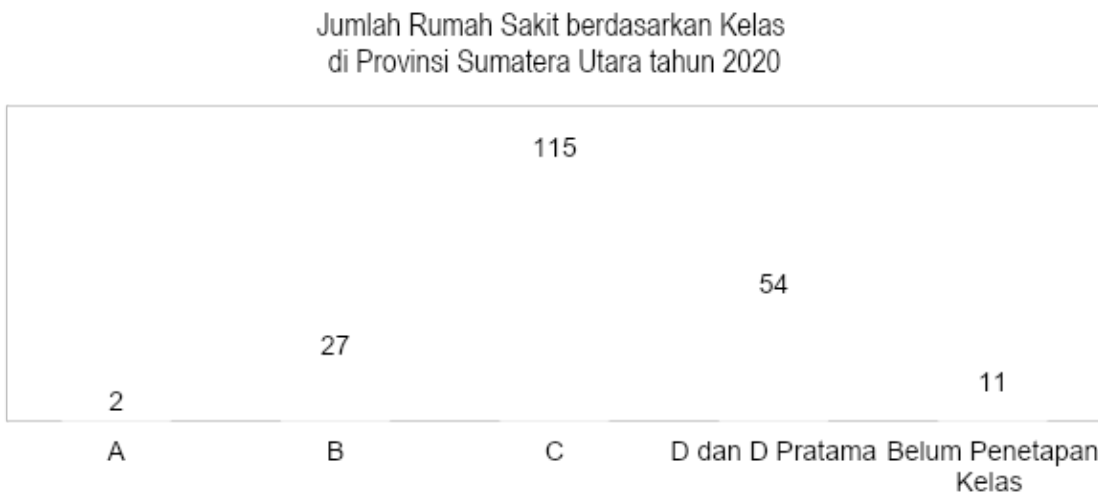


Berikut sebaran rumah sakit per kabupaten/kota di Sumatera Utara.

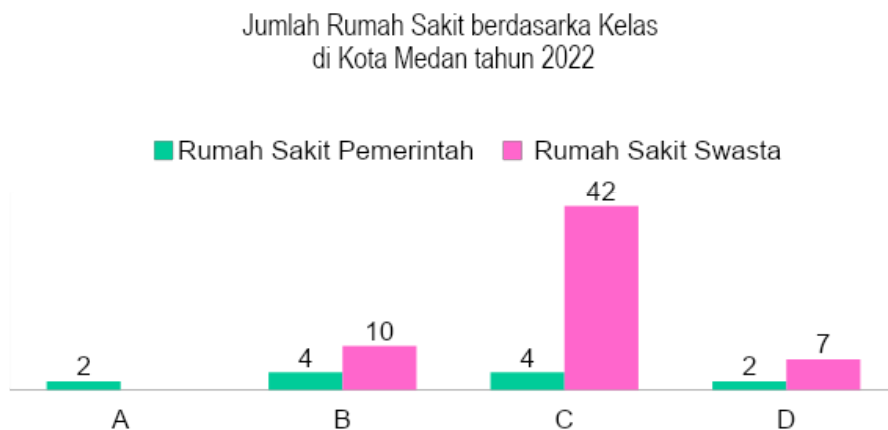


Sama halnya dengan distribusi dokter spesialis, keberadaan rumah sakit juga terkonsentrasi di Kota Medan, Deli Serdang, Asahan, Binjai, Siantar dan Simalungun. Hingga tahun 2020 ada 2 kabupaten yang belum ada rumah sakitnya yaitu Nias Utara dan Nias Barat, namun tahun 2022 sudah ada rumah sakit kelas D.

Berdasarkan kelas rumah sakit ada sebanyak 115 rumah sakit kelas C, 54 rumah sakit kelas D, 27 rumah sakit kelas B dan 2 rumah sakit kelas A serta 11 rumah sakit belum penetapan kelas. Sebahagian besar rumah sakit (160 rumah sakit) adalah rumah sakit swasta, 34 rumah sakit milik pemda, 8 TNI/Polri, 6 Pemprov, 2 Dikti dan 1 milik Kemenkes.



Berikut data rumah sakit di Kota Medan, dimana 42 rumah sakit adalah kelas C dan 42 milik swasta.









- v. Situasi pelaksanaan KMKB
- vi. Situasi pelaksanaan pencegahan kecurangan

#### Regulasi terkait JKN

1. Pergub No. 25 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Pergub Sumatera Utara No. 35 Tahun 2014 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Rujukan Pelayanan Kesehatan di Prov. Sumatera Utara
2. Surat Keputusan Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara No. 441/5717/dinkes/iii/2017 tentang tim money dan pertimbangan klinisi JKN Provinsi Sumatera Utara
3. Surat Keputusan Kepala Dinas Kesehatan Provinsi Sumatera Utara No. 441/1517/Dinkes/II/2018 tentang Tim Monitoring dan Evaluasi JKN Provinsi Sumatera Utara
4. SK Gubernur No. 188 Tahun 2020 tentang Penetapan Pengelola Penyediaan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Bagi Non Register tahun 2020

E. Kesimpulan

F. Rekomendasi Kebijakan

G. Rekomendasi Indikator JKN untuk RPJMD

H. Referensi