

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PELAKSANAAN INSPEKSI VISUAL ASAM ASETAT TEST UNTUK DETEKSI DINI KANKER SERVIKS

Septa Dwi Insani¹, Siti Marlina²

¹Program Studi Ilmu Kebidanan Institut Kesehatan Deli Husada Delitua
septadwiin@gmail.com

²Program Studi Ilmu Keperawatan Institut Kesehatan Deli Husada Delitua
Sitimarlina090@gmail.com

ABSTRAK

IVA Test adalah pemeriksaan skrining kanker serviks dengan cara inspeksi visual pada serviks dengan aplikasi asam asetat. Dengan metode inspeksi visual yang lebih mudah, lebih sederhana, lebih mampu dilaksanakan, maka skrining dapat dilakukan dengan cakupan lebih luas, diharapkan temuan kanker serviks dini akan bisa lebih banyak. Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Pelaksanaan IVA Test untuk Deteksi Dini Kanker Serviks. Penelitian ini dilakukan di Puskesmas Batu Anam Kabupaten Simalungun pada bulan Februari-April 2018. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif eksploratif dengan pendekatan studi kasus. Informan untuk metode kualitatif berjumlah 10 informan. Hasil penelitian ini diketahui bahwa Komunikasi tentang pelaksanaan program IVA test di Puskesmas Batu Anam Kabupaten Simalungun berjalan dengan baik dimana pelaksanaan sosialisasi yang berkelanjutan masih diterapkan di setiap kegiatan-kegiatan atau pertemuan-pertemuan formal maupun nonformal. Sumber daya tenaga pelaksana kegiatan program IVA test sudah cukup baik, keseluruhan tenaga medis yang terlibat dalam pelaksanaan IVA test dinilai baik dan sepakat berkomitmen untuk melaksanakan program IVA test dengan baik-baiknya. Struktur organisasi dan birokrasi intern puskesmas sudah baik, tetapi birokrasi ke Dinas Kesehatan perlu dibina untuk kelancaran dan kesuksesan pelaksanaan program IVA test. Diharapkan kepada Dinas Kesehatan Kabupaten Simalungun agar mendukung dan mengalokasikan anggaran dana untuk program IVA test.

Kata Kunci : Implementasi kebijakan IVA Test, kanker serviks

PENDAHULUAN

Pengambilan keputusan kesehatan berkaitan dengan hal kematian dan keselamatan, kesehatan diletakkan dalam kedudukan yang lebih istimewa dibanding dengan masalah sosial yang lainnya. Kebijakan kesehatan merupakan hal yang sangat penting karena sektor kesehatan sangat berperan bagi perekonomian suatu negara, kesehatan juga mempunyai posisi yang lebih istimewa dibanding masalah sosial yang lain.¹

Menurut *World Health Organization* di perkirakan 445 000 kasus baru pada tahun 2012 atau sebesar 84% dari jumlah kasus baru diseluruh dunia. Sekitar 270.000 wanita

meninggal karena kanker serviks dan lebih dari 85 % kematian ini terjadi di negara berkembang²

Transisi epidemiologi yang ditandai dengan beralihnya penyebab kematian yang semula didominasi oleh penyakit menular bergeser menjadi penyakit tidak menular termasuk diantaranya yaitu penyakit kanker. Pada tahun 2012, kanker menjadi penyebab kematian sekitar 8,2 juta jiwa. Berdasarkan Data *GLOBOCAN, International Agency for Research on Cancer (IARC)* diketahui bahwa pada tahun 2012 terdapat 14.067.894 kasus baru kanker dan 8.201.575 kematian akibat kanker di seluruh dunia. Prevalensi penderita

kanker di Indonesia pada penduduk semua umur di Indonesia sebesar 1,4%.³

Sejak tahun 2007 Dirjen Pengendalian Penyakit Tidak Menular (PPTM) Kementerian Kesehatan dengan dukungan berbagai pihak telah berupaya meningkatkan pelayanan khususnya tentang skrining Inspeksi Visual Asam Asetat (IVA) untuk kanker serviks. Meskipun telah mendapatkan upaya yang cukup besar termasuk melatih tenaga Puskesmas, ternyata dari laporan yang ada cakupan dari tahun 2007 hingga 2016 masih rendah sekitar 5,15% (seharusnya 40%) penduduk perempuan berusia 30-50 tahun sudah dilakukan skrining IVA⁴. Di Kabupaten Simalungun terdapat 0,5% kasus kanker serviks⁵. Dari data Puskesmas Batu Anam Kabupaten Simalungun sampai dengan bulan Desember 2018 diketahui jumlah pasangan usia subur sebanyak 3.442 orang, dan yang melakukan IVA test sebanyak 132 orang.

IVA Test adalah pemeriksaan skrining kanker serviks dengan cara inspeksi visual pada serviks dengan aplikasi asam asetat. Dengan metode inspeksi visual yang lebih mudah, lebih sederhana, lebih mampu laksana, maka skrining dapat dilakukan dengan cakupan lebih luas, diharapkan temuan kanker serviks dini akan bisa lebih banyak. Kanker serviks mengenal stadium pra-kanker yang dapat ditemukan dengan skrining sitologi yang relatif murah, tidak sakit, cukup akurat; dan dengan bantuan kolposkopi, stadium ini dapat diobati dengan cara-cara konservatif seperti krioterapi, kauterisasi atau sinar laser, dengan memperhatikan fungsi reproduksi⁶.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif eksploratif dengan pendekatan studi kasus. Dimana di dalam penelitian ini studi kasusnya mengarah pada pendeskripsian secara rinci dan mendalam mengenai potret kondisi tentang apa yang sebenarnya terjadi menurut apa adanya di lapangan studinya. Dalam hal ini peneliti sengaja memilih studi kasus

tunggal. Penelitian dilakukan di Puskesmas Batu Anam Kabupaten Simalungun pada Bulan Januari - Maret 2018 dengan jumlah informan sebanyak 10 orang menggunakan *purposive sampling*. Analisis data menggunakan logika *Pattern Matching* atau Penjodohan Pola. Logika seperti ini membandingkan pola yang didasarkan atas empiris dengan pola yang diprediksikan (atau dengan beberapa prediksi alternative). Jika kedua pola tersebut ada persamaan, hasilnya dapat menguatkan validitas internal studi kasus yang bersangkutan (Yin, 2011). Teknik ini memberikan kemudahan kepada peneliti untuk menentukan informan yang akan diwawancarai sesuai dengan tujuan penelitian

HASIL DAN PEMBAHASAN

HASIL

1. Komunikasi

Aspek yang dinilai untuk melihat implementasi Kebijakan Pelaksanaan IVA Test untuk Deteksi Dini Kanker Serviks di Puskesmas Batu Anam Kab. Simalungun adalah komunikasi. Berikut pendapat informan perihal mekanisme yang dilakukan puskesmas dalam mensosialisasikan Program IVA Test untuk Deteksi Dini Kanker Serviks dapat dilihat pada kutipan wawancara di bawah ini :

“IVA test ditujukan pada seluruh wanita usia reproduksi baik yang sudah menikah atau yang belum tetapi sudah melakukan hubungan seksual.....dimana ada kesempatan kita beritahu untuk menginformasikan tentang IVA test”.

(Informan 1)

Penjelasan informan perihal penerima informasi tentang program IVA test dapat dilihat pada kutipan hasil wawancara di bawah ini:

“Ya...ada, (sedikit menaikkan alis). sebelumnya menyurati dulu tim dari dinas kesehatan. Apapun yang dilakukan puskesmas itu diketahui oleh dinas kesehatan. Ya...Peran dinas kesehatan untuk IVA test sebagai narasumber Disampaikan kepada mereka melalui puskesmas pada perkumpulan-perkumpulan yang ada seperti perwiritan, partamiangan. Dimana ada kesempatan kita beritahu untuk menginformasikan tentang IVA tes (mata melirik sebentar ke arah pintu)”. (Informan 1)

Penjelasan responden mengenai media yang digunakan pada saat sosialisasi program IVA Test seperti kutipan di bawah ini:

“Media yang kita pakai ya ada, (jari tangan kanan menggaruk samping kanan dahi) seperti lembar Poster dan proyektor”. (Informan 2)

Penjelasan responden perihal evaluasi dari informasi tentang program IVA test dapat dilihat pada kutipan wawancara berikut:

“ya...kita lihat masyarakat antusia untuk melakukan IVA test, selain murah dan gampang. Bentuk evaluasinya hanya sebatas antusisnya masyarakat. (kedua tangan diatas meja)”. (Informan 1)

2. Sumber Daya

Keberadaan Sumber Daya dalam rangka implementasi Kebijakan Pelaksanaan Berdasarkan informasi yang diperoleh dari informan sumber daya dapat kita lihat pada kutipan hasil wawancara berikut ini:

“SDM ada, cukup lengkap, dokter, bidan dan tenaga medik. (mengguk-anggukkan kepala)” (Informan 3)

Aspek sumber lainnya yaitu ketersediaan fasilitas kesehatan untuk penegakan diagnosa penyakit bagi pasien kanker serviks di Puskesmas Batu Anam Kabupaten Simalungun dapat dilihat pada kutipan wawancara berikut:

“untuk fasilitas untuk penegakkan diagnosa... ya, tersedia” (mengguk-anggukkan kepala). (Informan 2)

“Ketersediaan fasilitas kesehatan untuk IVA test ... ya ada,... karena biaya tidak disediakan oleh dinas kesehatan, jadi puskesmas sendiri yang menyediakan”.

Penjelasan responden perihal sistem pemberian insentif atau jasa medis bagi pemberi pelayanan pelaksanaan IVA test di Puskesmas Batu Anam Kabupaten Simalungun kita lihat pada kutipan hasil wawancara berikut:

“ya... tidak ada ya insentif khusus, ...hanya dari BPJS.” (tersenyum tipis) (Informan 3)

Penjelasan responden perihal dasar rujukan penetapan tarif pelayanan bagi peserta pelaksana IVA test di Puskesmas Batu Anam Kabupaten Simalungun dapat kita lihat pada kutipan wawancara berikut:

“Peraturan BPJS adalah Rp. 25.000 per kasus. ... untuk yang umum belum ada. Kalau untuk yang satu-satu atau perorang tidak kita periksa. (menaikkan alis sebentar) ...biasanya kegiatan masal misalnya dengan TNI, Kejaksaan.” (Informan 2)

3. Disposisi

Penjelasan responden mengenai disposisi dapat dilihat pada kutipan hasil wawancara berikut ini:

“...kalau mau periksa ya langsung dilayani, kebetulan nomor antrian dekat. Semua petugas baik dan ramah orangnya, dokternya juga baik dan bagus.” (tersenyum) (Informan 6)

4. Struktur Organisasi / Birokrasi

Penjelasan responden perihal struktur organisasi untuk mendukung evaluasi pelaksanaan program IVA test di Puskesmas Batu Anam Kabupaten Simalungun dapat kita lihat pada kutipan wawancara berikut ini:

“Tim penyelenggaraan IVA... ada... petugas KIA dan dokter (mengangguk-anggukkan kepala) . Kalau kendalanya tidak ada, ...hanya pada saat di lapangan kadang ada kendala di alat.” (Sedikit menaikkan alisnya) (Informan 3)

Penjelasan responden perihal koordinasi antara Puskesmas Batu Anam dengan Dinas Kesehatan Kabupaten Simalungun dapat kita lihat pada kutipan wawancara berikut ini:

“Kita tetap berkoordinasi, (sambil mengangkat alis sedikit) ...bukan hanya pada puskesmas Batu Anam tetapi dengan puskesmas lain juga setiap pemeriksaan IVA test supaya melaporkan kapan dilakukan, berapa yang positif, berapa yang negatif, dan kalau positif tindak lanjutnya kemana.... itu selalu kita minta. (kedua tangan di atas meja) ...Karena mereka langsung ke masuk ke Pikes ke sistemnya BPJS, ...jadi memang kurang koordinasi pelaporannya.” (Informan 1)

PEMBAHASAN

1. Komunikasi

Pelaksanaan program deteksi dini kanker servik dengan metode IVA berpedoman pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia. Nomor 34 Tahun 2015 tentang Penanggulangan Kanker Payudara dan Kanker Leher Rahim. Sosialisasi program IVA test di Puskesmas Batu Anam Kabupaten Simalungun bekerja sama dengan BPJS Kabupaten Simalungun. Sosialisasi di dalam puskesmas sendiri dilakukan pada rapat intern. Sedangkan untuk sosialisasi di masyarakat dilakukan dengan membuat pertemuan-pertemuan baik pertemuan formal (rapat-rapat desa) maupun non formal (perwiritan, arisan, kegiatan-kegiatan di gereja).

Kepemimpinan yang kuat dapat mendorong implementasi pelaksanaan IVA test agar sesuai dengan tujuan awal sebagai mana menurut USAID (2010), yang menyatakan kepemimpinan merupakan faktor yang sangat substansial dalam implementasi kebijakan. Pemimpin-pemimpin di tingkat atas merupakan pengambilan kebijakan, pemutus teknis, yang memutuskan untuk bekerjasama atau tidak atas institusi yang dipimpinnya. Oleh karena itu, kepemimpinan dapat menjadi solusi untuk mengatasi permasalahan komunikasi antar institusi yang dapat menghambat pelaksanaan program IVA test ini.

2. Sumber Daya

Keberadaan faktor sumber daya dalam rangka implementasi Program IVA test memegang peranan sangat penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan, tanpa kecukupan sumber daya, apa yang direncanakan tidak akan sama dengan apa

yang akhirnya diterapkan. Indikator dari sumber daya dalam implementasi kebijakan program ada 4 yaitu instrument kebijakan, dana, sumber daya manusia, dan fasilitas.

Menurut informan, secara umum SDM untuk pelaksanaan IVA Test di Puskesmas Batu Anam Kabupaten Simalungun sudah cukup lengkap. Pengembangan SDM kesehatan merupakan kegiatan yang harus dilaksanakan oleh penyelenggara program, agar pengetahuan (*knowledge*), kemampuan (*ability*), dan keterampilan (*skill*) mereka sesuai dengan tuntutan pekerjaan yang mereka lakukan. Dengan kegiatan pengembangan ini diharapkan dapat memperbaiki dan mengatasi kekurangan dalam melaksanakan pekerjaan dengan lebih baik dan sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi yang digunakan oleh puskesmas. Pendidikan dan pelatihan tenaga kesehatan merupakan salah satu cara dalam pengembangan SDM kesehatan.

Selain SDM yang memenuhi persyaratan untuk pelaksanaan kegiatan IVA test harus juga diikuti dengan pembekalan keterampilan, menurut informan diketahui bahwa pendidikan dan pelatihan sudah diikuti oleh seluruh staf yang terkait dengan program IVA test pada tahun 2005, namun hanya di

3. Disposisi

Disposisi merupakan salah satu faktor penting dalam melakukan implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana kebijakan mempunyai kecenderungan atau sikap positif dalam implementasi kebijakan maka kemungkinan besar implementasi akan berjalan sesuai dengan tujuan awal. Dan apabila para pelaksana kebijakan bersikap negative maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif atau bahkan implementasi kebijakan tersebut akan gagal.

Informan menyatakan bahwa mereka akan mengerjakan program dari pemerintah tersebut dengan sungguh-sungguh walaupun pelaksanaannya tidak semudah yang ada dalam teorinya. Komitmen mereka diaplikasikan dengan pemberian informasi dan menawarkan pemeriksaan IVA test bagi mereka yang tidak mampu membiayai perawatan, sehingga tujuan ke depan menurunkan angka kematian ibu akan terwujud.

Dalam menerapkan pelaksanaan program IVA test kepala puskesmas harus mampu memiliki sikap yang positif dan mampu menyusun dan menetapkan stafnya dengan tepat dan selektif. Sikap positif ditunjukkan dengan adanya kesanggupan dalam melaksanakan tugasnya dengan penuh tanggung jawab. Sikap positif yang dimiliki oleh kepala puskesmas akan mempengaruhi stafnya untuk bersikap positif juga terhadap program tersebut, sehingga staf tersebut termotivasi dan melakukan hal terbaik untuk melaksanakan tugasnya. Penempatan staf yang tepat akan juga menjamin terlaksananya kebijakan program dengan baik. Seseorang akan bekerja secara optimal apabila ditempatkan pada bagian spesialisasinya.

4. Struktur Organisasi

Menurut Winarno (2005), birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi secara sadar atau tidak memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan mereka.

Monitoring yang dilakukan pihak Dinas Kesehatan Kabupaten Simalungun kepada pihak puskesmas tentang kegiatan IVA test belum ada, terlihat dari pernyataan

informan yang menyatakan bahwa monitoring tentang IVA test tidak dilakukan karena IVA test bukan program unggulan dari dinas kesehatan Kabupaten Simaungun. Evaluasi juga tidak pernah dilakukan Dinas Kesehatan kepada Puskesmas. Hal ini menyebabkan program IVA test kurang terkoordinasi dengan baik. Namun karena program ini adalah program dari BPJS, maka semua pelaporan dan klaim ditujukan ke BPJS.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa:

1. Komunikasi tentang pelaksanaan program IVA test di Puskesmas Batu Anam Kabupaten Simalungun berjalan dengan baik dimana pelaksanaan sosialisasi yang berkelanjutan masih diterapkan di setiap kegiatan-kegiatan atau pertemuan-pertemuan formal maupun nonformal.
2. Sumberdaya:
 - a. Sumber daya tenaga pelaksana kegiatan program IVA test sudah cukup baik, namun untuk memenuhi kompetensi, maka pelatihan dan pendidikan perlu diadakan lagi terutama pelatihan tentang IVA test ke tingkat pusat.
 - b. Fasilitas kesehatan untuk pelaksanaan program IVA test disediakan oleh pihak puskesmas.
 - c. Anggaran dana diklaim ke BPJS Kesehatan, yang alokasinya mencakup untuk pengadaan alat, obat serta insentif untuk tenaga pelaksana. Hal ini menyebabkan insentif yang diterima tenaga pelaksana tidak dapat ditetapkan besarnya.
3. Disposisi
Komitmen sebagai salah satu bentuk disposisi dalam melaksanakan program IVA test sudah siap. Keseluruhan tenaga medis yang terlibat dalam pelaksanaan IVA

test dinilai baik dan sepatutnya berkomitmen untuk melaksanakan program IVA test dengan baik-baiknya.

4. Struktur organisasi dan birokrasi
Struktur organisasi puskesmas sudah baik, namun untuk pencatatan dan pelaporan secara tertulis belum dilaksanakan. Koordinasi Puskesmas Batu Anam dan Dinas Kesehatan Kabupaten Simalungun belum berjalan dengan maksimal.

Saran

1. Disarankan kepada puskesmas Batu Anam agar memperbaiki sistem pencatatan dan pelaporan kegiatan IVA Test secara tertulis dan berkesinambungan sehingga cakupan pencapaian hasil kegiatan dapat dinilai .
2. Disarankan kepada Dinas Kesehatan Kabupaten Simalungun agar mendukung Puskesmas untuk kelancaran pelaksanaan program IVA test dengan mengalokasikan dana dari anggaran Dinas Kesehatan sehingga kegiatan ini dapat menjangkau masyarakat secara lebih luas.

UCAPAN TERIMAKASIH

1. Institut Kesehatan Deli Husada Delitua yang sudah memberikan kesempatan kepada peneliti untuk melakukan penelitian.
2. Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Simalungun yang sudah berkenan memberikan kesempatan untuk penulis melakukan penelitian
3. Kepala Puskesmas Batu Anam dan seluruh staf pegawai baik medis maupun non medis yang sudah bersedia menjadi informan dalam penelitian penulis.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buse, Kent., Mays, Nicholas., Walt, Gill, 2005. *Making Health Policy*, London: *Open University Press*
2. WHO, 2015. Human Papilloma Virus (HPV) and Cervical dikutip dari

- <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/cancers/cervical-cancer-guide/en/>
3. Riskesdas. 2013. Riset Kesehatan Dasar. Balitbang Kemenkes RI. Jakarta.
 4. Dinkes Kota Depok, 2017. Profil Kesehatan Kota Depok.
 5. Riskesdas Sumut, 2013. Riset Kesehatan Dasar Provinsi Sumatera Utara. Medan
 6. Dinkes Indragiri Hulu, 2017. PELAKSANAAN PEMERIKSAAN IVA. Artikel. Dikutip dari <http://dinkes.inhukab.go.id/puskesmas-sipayung/2017/03/31/pelaksanaan-pemeriksaan-iva/>
 7. Kementerian Kesehatan RI. 2013. Pedoman Teknis Pengendalian Kanker. Payudara & Kanker Leher Rahim.
 8. Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 34 tahun 2015 tentang Penanggulangan Kanker Payudara dan Kanker Leher Rahim
 9. MetroSiantar, 2015. Perempuan Diajak Deteksi Kanker Serviks dikutip dari <http://www.metroSiantar.com/news/simalu-ngun/2015/04/24/187629/perempuan-diajak-deteksi-kanker-serviks/>
 10. Analisa, 2014. LPKI: Prevalensi Kanker di Sumut Melesat. Dikutip dari <http://harian.analisadaily.com/kota/news/lpki-prevalensi-kanker-di-sumut-melesat/65411/2014/09/19>
 11. Buse Kent, 2009. *Making Health Policy: Understanding Public Health, Second Edition*, London: Open University Press Mc Graw Hill Education.
 12. Budi Winarno. 2012. Kebijakan Publik Teori, Proses, dan Studi Kasus. Yogyakarta: CAPS
 13. Indiahono, 2009. Kebijakan Publik Berbasis Dynamic policy Analysis. Gava Media. Yogyakarta
 14. Yin, Robert K., 2011. Studi Kasus: Desain dan Metode. PT. Rajagrafindo Persada. Jakarta
 15. Sugiyono, 2013. Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, Dan R&D. Alfabeta. Bandung.