

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Bencana merupakan peristiwa atau serangkaian peristiwa yang mengancam serta mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat dari berbagai factor baik faktor alam, faktor non alam maupun faktor manusia. Sehingga dapat menimbulkan korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian materil dan dampak psikologis yang dapat terjadi kapan saja dan dimana saja tanpa memandang waktu dan tempat (Danil, 2021).

Indonesia termasuk salah satu negara berkembang yang rentan terhadap bencana alam mengakibatkan dampak yang sangat buruk pada kehidupan manusia, ekonomi dan lingkungan. Bencana yang terjadi memiliki konsekuensi yang mempengaruhi manusia dan/atau lingkungannya. Kerentanan terhadap bencana dapat disebabkan oleh kurangnya manajemen bencana yang memadai, dampak lingkungan dan oleh manusia itu sendiri. Kerugian yang ditimbulkan bergantung pada kemampuan masyarakat dalam menghadapi bencana (Ependi & Muchsam, 2024).

Berdasarkan laporan Badan Nasional Penanggulangan Bencana tahun 2022 menunjukkan bahwa 1.927 kejadian bencana alam terjadi di Indonesia. Bencana alam yang paling sering terjadi yaitu banjir sebanyak 747 kejadian, cuaca ekstrem sebanyak 690 kejadian, tanah longsor sebanyak 373 kejadian, gelombang pasang atau abrasi sebanyak 11 kejadian, gempa bumi sebanyak 12 kasus, dan kekeringan sebanyak 1 kali kejadian (BNBP, 2023).

Tahun 2023, tercatat 5.400 bencana telah terjadi di seluruh wilayah Indonesia. Kejadian bencana tertinggi terdiri dari kebakaran hutan dan lahan sebanyak 2.051 kejadian, cuaca ekstrim sebanyak 1.261 kejadian, banjir sebanyak 1.255 kejadian dan tanah longsor sebanyak 591 kejadian. Sekitar 99,35% adalah bencana hidrometeorologi, yaitu bencana yang dipengaruhi oleh cuaca dan aliran permukaan (Rosyida et al., 2023). Selain itu aktifitas vulkanik juga terjadi di beberapa wilayah, seperti di Sumatera Barat (BNBP, 2024).

Dampak yang ditimbulkan akibat bencana antara lain kerusakan terhadap objek fisik dan prasarana (rumah, gedung perkantoran, sekolah, tempat ibadah, jalan, jembatan dan lain sebagainya) yang mana hal tersebut hanya merupakan sebagian kecil dari dampak bencana. Selain masalah kesehatan seperti korban luka-luka, penyakit menular tertentu, memburuknya status gizi masyarakat, stres pascatrauma dan masalah psikososial bahkan hilangnya nyawa manusia. Upaya penanggulangan bencana sangat diperlukan untuk meminimalkan risiko akibat bencana dan menghindari dampak bencana, melalui upaya kesiapsiagaan multi pemangku kepentingan termasuk pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas), yang merupakan fasilitas perawatan primer dan merupakan titik fokus pejabat layanan kesehatan masyarakat di wilayah intervensi mereka. Pusat pelayanan kesehatan diperlukan untuk mengendalikan risiko bencana di sektor Kesehatan (Sutomo, 2022).

Pusat pelayanan Kesehatan masyarakat pada saat bencana memiliki peran yang sangat penting dalam mencegah terjadinya kematian, kecacatan

dan penyakit serta mengurangi dampak buruk yang ditimbulkan oleh bencana. Bencana yang umumnya terjadi secara tiba-tiba sering kali menimbulkan korban jiwa (BNBP, 2023). Pelaksanaan manajemen bencana yang efektif di Puskesmas sangat berdampak pada keselamatan masyarakat, termasuk di area puskesmas itu sendiri. Hal ini karena Puskesmas merupakan salah satu lokasi yang sering dikunjungi masyarakat dan sering kali ramai, sehingga dapat menambah tingkat keparahan saat bencana terjadi. Puskesmas berperan penting dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam penanggulangan bencana sebagai pusat pelayanan kesehatan yang paling dekat dengan masyarakat (Bengan Laba et al., 2023).

Penerapan manajemen bencana yang baik oleh Puskesmas mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap keselamatan masyarakat terutama dari segi lingkungan. Puskesmas yang merupakan tempat pelayanan kesehatan yang sering dikunjungi masyarakat sehingga Puskesmas berperan aktif dalam meningkatkan peran masyarakat dalam upaya penanggulangan bencana sebagai satu kesatuan layanan kesehatan terdekat di masyarakat (Sutomo, 2022).

Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 75 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Krisis Kesehatan, manajemen bencana di Puskesmas diartikan sebagai upaya yang dinamis dalam melaksanakan semua fungsi manajemen di setiap tahap penanganan bencana. Ini mencakup pencegahan, mitigasi, tanggap darurat serta rehabilitasi dan rekonstruksi. Tujuannya adalah untuk memanfaatkan semua potensi yang ada agar dapat melindungi

masyarakat secara maksimal, mengurangi korban akibat bencana alam sekecil mungkin, dan meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menghadapi ancaman yang ada (Permenkes RI, 2019).

Siklus manajemen bencana di tingkat Puskesmas meliputi kegiatan pra bencana, seperti menyusun peta geomedik untuk area yang berisiko bencana di wilayah kerja Puskesmas, juga termasuk membuat jalur evakuasi. Selanjutnya, saat bencana terjadi, aktivitas ini mencakup membawa alat yang dibutuhkan untuk triase dan memberikan pertolongan pertama. Siklus terakhir pasca bencana, menyediakan layanan kesehatan dasar di tempat penampungan dengan mendirikan pos kesehatan lapangan. Semua kegiatan manajemen bencana di Puskesmas ini dikelola dan dipantau langsung oleh kepala Puskesmas di wilayah kerja Puskesmas tersebut (Permenkes RI, 2019).

Puskemas sebagai pusat pelayanan terdepan berperan sebagai unit pelaksana fungsi pelayanan kesehatan dalam pengobatan krisis kesehatan akibat bencana di daerah bencana. Sangat membutuhkan tenaga Kesehatan yang berkualitas seperti dokter, bidan, perawat, ahli kesehatan masyarakat serta tenaga kesehatan lainnya. Untuk dapat dipersiapkan dengan baik sehingga dapat mengurangi dampak akibat bencana, SDM kesehatan juga sangat dibutuhkan untuk mengurangi angka kematian dan kerugian akibat bencana (Bengan Laba et al., 2023).

Menurut Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 066/MENKES/SK/II/2006 tentang pedoman manajemen sumber daya manusia

(SDM) kesehatan dalam penanggulangan bencana, perencanaan penempatan SDM kesehatan untuk pelayanan kesehatan pada kejadian bencana sangat perlu untuk memperhatikan kompetensi manajemen bencana yang dimiliki SDM kesehatan setempat khususnya yang bertugas di Puskesmas, terutama di daerah rawan bencana (Kepmenkes RI, 2006).

Salah satu tantangan umum yang dihadapi dalam permasalahan penanganan masalah kesehatan di daerah terdampak bencana disebabkan oleh lambatnya respon tenaga kesehatan yang tidak siap dalam menangani masalah krisis kesehatan akibat bencana. Hal ini terlihat dari persepsi masyarakat bahwa tenaga kesehatan tidak tanggap terhadap bencana (Kemenkes RI, 2007). Apabila petugas Puskesmas tidak waspada maka akan timbul berbagai permasalahan kesehatan, antara lain meningkatnya angka kematian akibat bencana, merebaknya penyakit, trauma psikologis dan masih banyak lagi ancaman bahaya lainnya. Tantangan lain yang dihadapi dalam penanganan krisis di wilayah terdampak bencana adalah keterbatasan sumber daya manusia (SDM) di bidang kesehatan baik dari segi jumlah, jenis maupun kompetensinya (Peraturan Pemerintah, 2008).

Berdasarkan hasil penelitian Nengrum (2020) tentang analisis peran tenaga kesehatan dalam kesiapsiagaan menghadapi bencana banjir di Kabupaten Malang Jawa Timur menyebutkan bahwa peran petugas kesehatan sangat penting di daerah yang sering mengalami banjir. Banyak alasan yang dapat memengaruhi tugas mereka dalam bersiap menghadapi bencana, terutama banjir. Salah satunya adalah belum memadainya fasilitas dan jumlah petugas

kesehatan yang ada, sehingga mereka tidak dapat menjalankan tugas sesuai dengan peran masing masing.

Berdasarkan hasil penelitian Lisma et al (2022) tentang kesiapan petugas kesehatan Puskesmas dalam manajemen bencana di wilayah kerja Puskesmas Silih Nara Kabupaten Aceh Tengah menyebutkan bahwa masih terdapat petugas kesehatan yang tidak ikut serta dalam penanganan bencana, karena institusi belum melakukan persiapan yang cukup untuk menghadapi bencana. Walaupun tidak semua petugas kesehatan yang mendapatkan pelatihan dalam mengatasi keadaan darurat, kurangnya perencanaan bencana di masyarakat akan menghalangi kesiapan perawat dalam merespons bencana.

Provinsi Sumatera Barat merupakan salah satu provinsi yang paling sering terkena bencana dan memiliki tingkat risiko bencana yang cukup tinggi. Pada tahun 2009, tercatat pernah terjadi kejadian gempa bumi yang berdampak kerusakan pada beberapa Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Sumatera Barat (BPBD Provinsi Sumatera Barat, 2024). Kota Padang merupakan salah satu Kota di Provinsi Sumatera Barat yang rentan terhadap bencana. Dilihat dari Geologi Wilayah Kota Padang terdiri dari gabungan formasi gunung berapi di tanah aluvial tengah dan tanah maritim barat, karena keduanya memiliki beberapa sungai aliran konstan sepanjang tahun. Kota Padang terletak di Pesisir Barat Pulau Sumatera yang berhubungan langsung dengan Samudera Hindia, sehingga memiliki ombak cukup besar yang berpotensi menimbulkan gelombang ekstrim dan erosi pantai. sehingga insiden tersebut

menyebabkan kerusakan di beberapa wilayah kota Padang dan sering dilanda banjir dan bencana lainnya.

Berdasarkan data dari web resmi Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Barat per 31 Januari tahun 2024, selama 10 tahun terakhir telah terjadi 7.280 kejadian bencana di Provinsi Sumatera Barat yang terdiri dari 8 jenis kejadian bencana di 19 Kabupaten/Kota. Bencana tersebut meliputi bencana angin kencang sebanyak 4.067 kejadian, longsor sebanyak 1.327 kejadian, banjir sebanyak 997 kejadian, karhutla sebanyak 685 kejadian, banjir bandang sebanyak 117 kejadian, abrasi pantai sebanyak 47 kejadian, kekeringan sebanyak 31 kejadian dan gelombang pasang sebanyak 9 kejadian (BPBD Provinsi Sumatera Barat, 2025).

Tahun 2023 Kota Padang telah mengalami berbagai kejadian bencana alam, dengan frekuensi tertinggi pada bulan November. Gempa bumi juga terasa setiap bulan dan paling sering terjadi yaitu pada bulan April tahun 2023 yang juga menjadi bulan dengan kejadian longsor terbanyak. Selain itu, kekeringan sempat melanda Kota Padang tahun 2023, dengan dampak terparah terjadi di bulan November tahun 2023. Namun pada tahun 2024 kejadian bencana di Kota Padang yang paling banyak terjadi adalah banjir sebanyak 73 kejadian disusul dengan angin kencang sebanyak 61 kejadian, longsor 59 kejadian, banjir bandang 7 kejadian, karhutla 6 kejadian dan yang paling sedikit adalah abrasi Pantai sebanyak 2 kejadian bencana (BPBD Provinsi Sumatera Barat, 2025).

Penyebaran bencana tersebut bervariasi antar kecamatan di Kota Padang, dari 19 Kecamatan yang ada di Kota Padang dengan wilayah pesisir dan daerah dengan kontur tanah curam, Kecamatan Padang Selatan mencatat lebih banyak kejadian bencana sementara Kecamatan Nanggalo tercatat sebagai wilayah dengan kejadian bencana paling sedikit tahun 2023 (Zilrahmi, 2024). kejadian bencana yang paling banyak terjadi adalah bencana banjir (BPBD Provinsi Sumatera Barat, 2025).

Pusat kesehatan masyarakat yang berada di wilayah Kecamatan Padang Selatan adalah Puskesmas Seberang Padang, Puskesmas Pemancangan dan Puskesmas Rawang. Dari 3 Puskesmas yang ada di Kecamatan Padang Selatan Puskesmas Rawang mencatat lebih banyak kejadian bencana seperti banjir dan tanah longsor. Puskesmas Rawang berlokasi di Kecamatan Padang Selatan Kelurahan Rawang, dengan memberikan pelayanan UGD, BP umum, BP gigi, BP lansia, KIA ibu, KIA anak, pelayanan KB, imunisasi, laboratorium, apotik serta klinik gizi, sanitasi, TB, IVA dan LKB. Wilayah kerja Puskesmas Rawang mencakup 3 (tiga) Kelurahan yaitu Kelurahan Rawang, Kelurahan Mata Aia dan Kelurahan Teluk Bayur yang merupakan zona merah bencana tsunami (Puskesmas Rawang, 2024).

Program manajemen bencana di Puskesmas Rawang merupakan program turunan dari Dinas Kesehatan dan merupakan salah satu syarat akreditasi bagi Puskesmas, manajemen bencana telah diterapkan sebagai upaya penting untuk menghadapi berbagai situasi darurat seperti bencana dan

wabah penyakit akibat bencana. Namun diketahui masih ditemukan beberapa hambatan dalam pelaksanaan manajemen bencana di Puskesmas.

Berdasarkan studi pendahuluan awal yang dilakukan pada tanggal 14 Maret 2025 didapatkan bahwa Puskesmas Rawang dalam melakukan manajemen bencana mengacu pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 75 Tahun 2019 tentang penanggulangan krisis kesehatan. Namun dalam implementasinya masih belum maksimal, diketahui sebanyak 45 orang tenaga kesehatan yang bekerja di Puskesmas Rawang tidak semua tenaga kesehatannya mendapatkan pelatihan manajemen bencana sehingga mereka cenderung tidak tahu bagaimana alur melakukan tanggap darurat saat bencana. Menurut pendapat pemegang program bencana di Puskesmas Rawang, mengatakan bahwa pada saat terjadinya bencana mereka akan turun langsung kelapangan untuk mengecek kondisi masyarakat yang terdampak, jika diperlukan penanganan lebih lanjut maka akan dibawa ke pengungsian terdekat.

Permasalahan lain yang terjadi menurut pemegang program bencana adalah jika terjadi bencana tim manajemen yang sudah dibentuk untuk turun ke lapangan kekurangan dokter untuk kelapangan saat terjadinya bencana. Hal tersebut membuktikan kurangnya tenaga kesehatan untuk penanganan bencana dilapangan. Hal lain yang belum diketahui oleh tenaga kesehatan di Puskesmas Rawang adalah cara cepat respon saat terjadinya bencana seperti mengumpulkan dan menganalisa data. Pada wilayah kerja yang sering terjadinya bencana seperti banjir tetapi untuk datanya tidak dibuat dan tidak

terlaporkan secara resmi. Hal tersebut menjelaskan bahwa masih kurangnya pengetahuan tenaga kesehatan dalam hal manajemen bencana serta lemahnya kompetensi tanggap bencana di lapangan, dan juga belum adanya SOP manajemen bencana di Puskesmas Rawang.

Berdasarkan permasalahan tersebut sehingga peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul analisis implementasi manajemen bencana di wilayah kerja Puskesmas Rawang Kota Padang tahun 2025.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana analisis implementasi manajemen bencana di wilayah kerja Puskesmas Rawang Kota Padang Tahun 2025?”

C. Tujuan Penelitian

a. Tujuan Umum

Untuk mengetahui implementasi manajemen bencana di wilayah kerja Puskesmas Rawang Kota Padang Tahun 2025.

b. Tujuan Khusus

- a. Diketahui *Input* (tenaga pelaksana, sarana prasarana, dana dan Kebijakan) dari analisis implementasi manajemen bencana di wilayah kerja Puskesmas Rawang Kota Padang tahun 2025.
- b. Diketahui *Process* {Pra bencana (Pencegahan, mitigasi bencana dan kesiapsiagaan), saat bencana (tanggap darurat dan respon bencana) dan pasca bencana (rehabilitasi dan rekontruksi)} implementasi

manajemen bencana di wilayah kerja Puskesmas Rawang Kota Padang tahun 2025.

- c. Diketahui *output* dari implementasi manajemen bencana di wilayah kerja Puskesmas Rawang Kota Padang tahun 2025.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

a. Bagi Peneliti

Diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dan pengalaman peneliti tentang analisis implementasi manajemen bencana di wilayah kerja Puskesmas Rawang Kota Padang tahun 2025.

b. Peneliti selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan teoritis bagi peneliti selanjutnya terkait dengan manajemen bencana yang dapat diterapkan kepada tenaga Kesehatannya.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Universitas Alifah Padang

Diharapkan dapat menjadi referensi serta panduan untuk peneliti lain yang ingin meneliti lebih dalam mengenai analisis implementasi manajemen bencana di wilayah kerja Puskesmas. Serta sebagai bahan masukan untuk penelitian selanjutnya sehingga dapat menambah bahan kepustakaan bagi Universitas Alifah Padang.

b. Bagi Puskesmas

Hasil penelitian dapat menjadi bahan masukan dan menjadi dasar dalam pertimbangan peningkatan kompetensi manajemen bencana bagi tenaga Kesehatan di Puskesmas.

E. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini menganalisis implementasi manajemen bencana di wilayah kerja Puskesmas Rawang Kota Padang tahun 2025. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif deskriptif, yaitu menggambarkan atau menjelaskan suatu kondisi dengan apa adanya yang terjadi dilapangan, dengan menggunakan pendekatan studi kasus. Penelitian dilakukan pada bulan Maret sampai Agustus tahun 2025, pengambilan data dilakukan pada tanggal 19 Mei sampai 3 Juni tahun 2025. Teknik penentuan informan yang digunakan adalah *purposive sampling* dengan melibatkan beberapa informan untuk memperoleh informasi tentang implementasi manajemen bencana di wilayah kerja Puskesmas Rawang, dimana pada penelitian ini melibatkan 8 (orang) informan. Data yang dikumpulkan yaitu data primer dari hasil wawancara mendalam (*indept interview*), lembar *check list* dokumen dan observasi, sedangkan pada data sekunder didapatkan dari data-data yang sudah tersedia dan laporan-laporan kebencanaan Kota Padang, profil Puskesmas Rawang, profil Kota Padang dan rencana penanggulangan bencana dan krisis Kesehatan di daerah Kota Padang. Analisis data yang digunakan dalam penulisan ini adalah triangulasi teknik dan triangulasi sumber.