

## BAB 1 : PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Bencana banjir merupakan salah satu potensi kerusakan terbesar dari bencana alam di seluruh dunia serta menimbulkan korban dan kerugian dalam jumlah besar. Secara global, bahwa jumlah orang yang terkena dampak dan kerusakan ekonomi akibat banjir sedang meningkat pada tingkat yang mengkhawatirkan. Peristiwa banjir yang ekstrim tidak hanya terjadi pada negara-negara yang paling terbelakang, tetapi juga dapat terjadi bahkan menghancurkan negara-negara maju dan negara industri yang mempunyai segi ekonomi yang tinggi. <sup>(1)</sup>

Berdasarkan *Guidelines for Reducing Flood Losses, United Nations – International Strategy for Disaster Reduction (UN-ISDR)* bahwa telah terjadi bencana banjir di beberapa negara, yaitu Bangladesh, Cina, India, Jerman, Mozambik, Polandia, Amerika Serikat, dan beberapa tempat lain. Ketika bencana banjir terjadi pada Negara yang kurang maju, maka akan berdampak pada hilangnya investasi dalam infrastruktur, melumpuhkan keadaan ekonomi negara, serta menyebabkan banyaknya kematian dan epidemik. Berdasarkan data *Guidelines for Reducing Flood Losses, United Nations – International Strategy for Disaster Reduction (UN-ISDR)* menunjukkan bahwa jumlah kejadian bencana banjir di dunia dari tahun 1975-2001 terjadi peningkatan, pada tahun 1975 jumlah kejadian sebanyak 20 kejadian, sedangkan pada tahun 2001 meningkat menjadi 147 kejadian, dengan jumlah kematian tertinggi terjadi pada tahun 1999 sebanyak ± 35.000 jiwa. <sup>(1)</sup>

Sebuah penelitian di Inggris menunjukkan bahwa bencana banjir di Inggris lebih

sering dikarenakan perubahan iklim dan populasi. Banjir sungai dapat berdampak terhadap 250.000 - 400.000 orang di Eropa. <sup>(2)</sup>

Di dataran rendah Asia bencana banjir hampir terjadi setiap tahun dalam skala yang besar serta menyebabkan kerugian ekonomi bagi jutaan orang. Pada tahun 1998 banjir Sungai Yangtze telah meluluhlantakkan daerah Cina bagian tengah dan menimbulkan kerusakan lebih dari 30 miliar dollar Amerika, serta 46 juta orang menjadi korban. Pada tahun 1999 banjir di sebuah provinsi kecil Thua Thien Hue di Vietnam menyebabkan korban jiwa sebanyak 400 orang dan kerugian sekitar 120 juta dolar Amerika, atau setengah GDP tahunan di provinsi tersebut. Pada tahun 2000 banjir di Kamboja menimbulkan korban 3,5 juta orang (sepertiga dari populasi) serta banjir di Vietnam dengan 5 juta orang korban. Pada tahun yang sama, bencana banjir di Bangladesh dan India, menyebabkan 5 juta orang di Bangladesh dan 30 juta orang di India kehilangan tempat tinggal. <sup>(3)</sup>

Berdasarkan Tinjauan Pelaporan Penanggulangan Krisis Kesehatan akibat Bencana, bahwa frekuensi terjadinya banjir di Indonesia pada tahun 2006 sebanyak 30,86% dan merupakan jenis bencana yang cukup banyak dibandingkan bencana lainnya. <sup>(4)</sup> Berdasarkan data yang dihimpun dalam Data Informasi Bencana Indonesia (DIBI)-BNPB, menunjukkan pada tahun 2014 jumlah kejadian banjir di Indonesia sebanyak 596 kejadian, pada tahun 2015 sebanyak 525 kejadian, pada tahun 2016 sebanyak 824 kejadian, pada tahun 2017 sebanyak 979 kejadian. Pada tahun 2015-2017 dapat disimpulkan bahwa angka kejadian banjir di Indonesia mengalami peningkatan. <sup>(5)</sup>

Berdasarkan laporan tahunan PUSDALOPS-PB Sumatera Barat tahun 2017, Untuk wilayah Sumatera Barat, daerah rawan banjir umumnya daerah dataran yang memiliki Daerah Aliran Sungai (DAS) yang luas atau area tangkapan air yang luas

seperti sungai-sungai besar di Kota Padang, Kota Solok, Kab. Pesisir Selatan, Kab. Padang Pariaman, Kab. Sijunjung, Kab. Solok Selatan dan Kab. Pasaman dan umumnya berhulu di daerah Bukit Barisan, sedangkan banjir bandang umumnya adalah daerah aliran sungai yang berhulu di daerah perbukitan di daerah bukit barisan, baik daerah dataran yang berada di pesisir barat (seperti Kab. Padang Pariaman, Kab. Solok Selatan, Kab. Pasaman Barat, Kab. Pesisir Selatan dan Kota Padang) maupun daerah perbukitan di Bukit Barisan (seperti Kab. Solok, Kab. Solok Selatan, Kab. Pasaman Timur, Kab. Sijunjung).<sup>(6)</sup>

Kejadian bencana di Provinsi Sumatera Barat pada Tahun 2017 sebanyak 725 kejadian, dan bencana banjir menduduki posisi 3 tertinggi dengan jumlah kejadian terbanyak, yaitu 83 kejadian<sup>(6)</sup>. Menurut data Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Solok, bencana banjir hampir terjadi setiap tahunnya, pada tahun 2014 jumlah kejadian bencana banjir di Kabupaten Solok sebanyak 9 kejadian, pada tahun 2015 sebanyak 6 kejadian, pada tahun 2016 sebanyak 13 kejadian, dan pada tahun 2017 sebanyak 8 kejadian.<sup>(7)</sup>

Menurut BAKORNAS-PB tahun 2007, bencana banjir merupakan salah satu peristiwa yang dapat mengancam bahkan mengganggu kehidupan masyarakat yang mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian ekonomi, dan bisa berdampak pada psikologis.<sup>(8)</sup> Berdasarkan data BAKORNAS PB tahun 2006 menyatakan bahwa bencana banjir yang terjadi di Indonesia setiap tahun menimbulkan dampak pada kehidupan manusia serta lingkungan, terutama dalam hal korban jiwa dan kerugian materi. Sebagai contoh di daerah Jember Jawa Timur pada tahun 2006 terjadi banjir bandang yang telah menyebabkan korban meninggal sebanyak 92 orang dan 8.861 orang mengungsi. Provinsi Sulawesi Utara tepatnya di Manado juga telah terjadi bencana banjir disertai tanah longsor yang menyebabkan

korban meninggal sebanyak 27 orang dan 30.000 orang mengungsi. Pada bulan Juni tahun 2006 banjir disertai tanah longsor juga melanda Sulawesi Selatan dengan jumlah korban meninggal lebih dari 200 orang dan puluhan orang dinyatakan hilang.<sup>(9)</sup> Pada tahun 2017, menurut BPBD Provinsi Sumatera Barat, bencana banjir telah mengakibatkan 1 orang luka-luka dan merupakan gangguan aktifitas terbesar dalam masyarakat, karena sebanyak 9.212 orang mengungsi.<sup>(6)</sup>

Selain korban jiwa dan jumlah pengungsi, bencana banjir juga berdampak pada kerugian ekonomi, Menurut BNPB berdasarkan hasil kajian resiko tahun 2015 menyatakan bahwa taksiran kerugian ekonomi akibat bencana banjir sebesar 376.866 Triliun.<sup>(10)</sup> Menurut BPBD Provinsi Sumatera Barat pada tahun 2017 bencana banjir yang terjadi di Provinsi Sumatera Barat memperkirakan kerugian sebesar Rp. 4,652,757,875.<sup>(6)</sup> Menurut BPBD Kabupaten Solok pada tahun 2014, taksiran kerugian yang disebabkan oleh banjir sebesar Rp 4.458.750.000. Pada tahun 2015 taksiran kerugian sebesar Rp 100.000.000. Pada tahun 2016 taksiran kerugian sebesar Rp 4.872.550.000. Pada tahun 2017 taksiran kerugian sebesar Rp 54.424.867.875.<sup>(7)</sup>

Bencana banjir juga dapat mempengaruhi kesehatan, dikarenakan beberapa penyebab, seperti menjadi tempat perkembangbiakan nyamuk karena air yang tergenang, mencemari mata air bersih warga karena berbagai bahan kimia, virus, dan bakteri, serta banjir juga dapat mempengaruhi cadangan pangan karena banjir dapat menyebabkan gagal panen, dan hilangnya ikan akibat kolam yang tergenang.<sup>(9)</sup> Berdasarkan data dari Depkes RI, 2007 menyatakan bahwa jenis penyakit yang disebabkan karena bencana banjir adalah diare, dermatitis, ISPA, asma, leptospirosis, conjunctivitis virus dan bakteri, serta gastritis.<sup>(11)</sup> Menurut penelitian yang dilakukan Negalign (2014) bahwa Malaria, Campak dan Penyakit Diare masing-masing

menyumbang 35,5%, 33,1% dan 10,5% dari epidemi<sup>(12)</sup>. Berdasarkan laporan hasil kegiatan posko pelayanan kesehatan pasca bencana banjir pada tahun 2018 Puskesmas Muara Panas, Kecamatan Bukit Sundi 5 penyakit tertinggi pasca banjir, terdiri atas, penyakit kulit, demam, mialgia, ISPA, dan hipertensi.<sup>(13)</sup>

Dataran banjir atau daerah limpasan di sekitar sungai umumnya adalah daerah rawan banjir, potensi banjir semakin luas jika semakin luas juga daerah tangkapan air. Bencana banjir terjadi jika curah hujan yang tinggi dan daerah aliran sungai (DAS) tidak sanggup lagi menampung air hujan, sehingga air akan meluap ke dataran di daerah limpasannya.<sup>(6)</sup>

Daerah Aliran Sungai (DAS) Batang Lembang adalah salah satu aliran sungai yang terletak di Kabupaten Solok dan Kota Solok dengan panjang 21,13 km. DAS Batang Lembang merupakan salah satu DAS kritis di Sumatera Barat dikarenakan banjir yang merendam Kota maupun Kabupaten Solok. Bencana musiman yang hampir terjadi setiap tahun itu melanda dua Kecamatan yang ada di Kota Solok yaitu Kecamatan Lubuk Sikarah dan Kecamatan Tanjung Harapan, begitu juga di Kabupaten Solok yang melanda Kecamatan Kubung dan Kecamatan Bukit Sundi. Pada tahun 2014 banjir yang terjadi di Nagari Selayo menjadi banjir terparah dengan ketinggian mencapai 2 meter.<sup>(14)</sup>

Berdasarkan data Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Solok, jumlah kejadian bencana banjir tertinggi dari tahun 2014-2017 terjadi di Kecamatan Kubung dengan 10 kejadian, selanjutnya Kecamatan Bukit Sundi dan Kecamatan Lembah Gumanti dengan 5 kejadian. Berdasarkan data lokasi titik pemantauan Daerah Aliran Sungai (DAS) Batang Lembang, Kecamatan Bukit Sundi dan Kubung merupakan salah satu lokasi titik pemantauan, sedangkan untuk

Kecamatan Lembah Gumanti, tidak termasuk lokasi titik pemantauan DAS Batang Lembang.

Menurut data Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Solok, bencana banjir yang terjadi di Kecamatan Kubung dan Kecamatan Bukit Sundi terjadi hampir setiap tahun. Berdasarkan data mengenai bencana banjir di Kabupaten Solok pada tahun 2014 jumlah kejadian bencana banjir di Kecamatan Kubung dan Kecamatan Bukit Sundi sebanyak 5 kejadian, pada tahun 2015 sebanyak 2 kejadian, pada tahun 2016 sebanyak 5 kejadian, dan pada tahun 2017 sebanyak 2 kejadian.<sup>(7)</sup>

Pusat Kesehatan Masyarakat (PUSKESMAS) merupakan salah satu fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama dan menjadi ujung tombak pelayanan kesehatan masyarakat maupun individu di wilayah kerjanya.<sup>(15)</sup> Wewenang dan tanggung jawab puskesmas dalam memelihara kesehatan masyarakat di wilayah kerjanya sangat besar, hal tersebut dalam rangka meningkatkan status kesehatan masyarakat yang optimal.<sup>(15)</sup> Puskesmas diharapkan tetap dapat menjalankan fungsinya ketika terjadi bencana, terutama dalam melakukan respon tanggap darurat bencana untuk menyelamatkan jiwa sehingga dapat meminimalkan jatuhnya korban jiwa akibat bencana.<sup>(15)</sup>

Kecamatan Bukit Sundi mempunyai satu buah Puskesmas, yaitu Puskesmas Muara Panas, sedangkan Kecamatan Kubung mempunyai dua buah puskesmas, yaitu Puskesmas Tanjung Bingkung dan Puskesmas Selayo. Menurut data Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Solok, kejadian banjir yang terjadi di Kecamatan Kubung seringkali terjadi di Nagari Selayo dan Koto Baru, yang merupakan wilayah kerja Puskesmas Selayo.<sup>(7)</sup> Berdasarkan data lokasi titik pemantauan Daerah Aliran Sungai (DAS) Batang Lembang, nagari di Kecamatan

Kubung yang menjadi lokasi titik pemantauan adalah Nagari Selayo dan Koto Baru, oleh karena itu peneliti memilih lokasi penelitian di Puskesmas Muara Panas dan Puskesmas Selayo.

Menurut UU No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, kesiapsiagaan merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna (pelatihan, gladi, penyiapan sarana dan prasarana, SDM, logistik dan pembiayaan)<sup>(16)</sup>. Diharapkan dengan kesiapsiagaan yang cepat dan tepat dapat meminimalisir jumlah korban dan kerusakan.<sup>(17)</sup> Menurut Carter (1991) kesiapsiagaan adalah tindakan-tindakan yang memungkinkan pemerintahan, organisasi, masyarakat, komunitas, dan individu untuk mampu menanggapi suatu situasi bencana secara cepat dan tepat guna.<sup>(8)</sup>

Pelayanan kesehatan merupakan salah satu faktor yang penting untuk mencegah terjadinya kematian, kecacatan, dan kejadian penyakit yang terjadi pada saat bencana dan pasca bencana. Salah satu yang menjadi kendala dalam upaya penanggulangan masalah kesehatan di daerah yang terkena bencana adalah sumber daya manusia kesehatan yang tidak siaga dalam mengatasi masalah kesehatan yang disebabkan oleh bencana, hal tersebut tergambar karena masih adanya pandangan masyarakat tentang terlambatnya respon dari petugas kesehatan ketika terjadinya bencana.<sup>(18)</sup>

Menurut penelitian Hoang Van Minh, dkk (2013) masalah peran petugas dalam penanggulangan bencana adalah tim penyelamat medis sudah dibentuk, tetapi tidak ada ahli epidemiologi atau sanitarian untuk menangani masalah epidemiologi, serta pelatihan dan pengendalian kesiapsiagaan tentang bencana mengenai perubahan iklim seperti badai dan banjir, dan masalah kesehatan terkait bencana tidak

memenuhi kebutuhan yang sebenarnya. Menurut penelitian Jessica, dkk (2016), bahwa kurangnya petugas kesehatan untuk melakukan layanan normal selama bencana, dan ketidakhadiran staff dikarenakan banjir.

Berdasarkan hasil wawancara awal dengan pemegang program bencana di Dinas Kesehatan Kabupaten Solok, bahwa terdapat beberapa kendala dalam penanggulangan bencana, seperti petugas pemegang program bencana di Puskesmas yang sering berganti, serta masih adanya Puskesmas yang tingkat kewaspadaan dininya masih kurang, hal ini tampak dari respon petugas dalam menanggapi bencana, petugas biasanya mulai bertindak ketika bencana banjir sudah terjadi, bukan dimulai saat curah hujan sudah mulai tinggi.

Salah satu upaya dalam meningkatkan produktivitas tenaga kesehatan yang dilakukan sebelum terjadinya bencana adalah dengan kesiapsiagaan sumber daya kesehatan atau tenaga kesehatan. Gambaran dari produktivitas dan sikap mental sumber daya manusia kesehatan dalam mengantisipasi terjadinya bencana atau pada tahap pra bencana merupakan bentuk dari kesiapsiagaan petugas kesehatan. Adanya pengetahuan dan sikap yang dimiliki oleh petugas kesehatan dalam penanggulangan masalah kesehatan yang disebabkan oleh bencana, dapat digunakan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan dalam menjalankan tugas.<sup>(19)</sup>

Fokus penelitian berdasarkan manajemen sistem yang meneliti dari segi input yang terdiri dari sumber daya manusia, dana, sarana, dan kebijakan mengenai penanggulangan bencana banjir.

Oleh karena itu, peneliti ingin mengetahui mengenai kesiapsiagaan tenaga puskesmas terhadap bencana banjir di Puskesmas Selayo dan Muara Panas, Kabupaten Solok.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan kejadian banjir di Kecamatan Kubung dan Bukit Sundi, serta dampak yang ditimbulkannya, maka penelitian ini ingin mengetahui bagaimana kesiapsiagaan tenaga puskesmas dalam menghadapi bencana banjir di Puskesmas Selayo dan Muara Panas, Kabupaten Solok tahun 2019.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Tujuan Umum**

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk menganalisis mengenai kesiapsiagaan tenaga puskesmas dalam menghadapi bencana banjir di Puskesmas Selayo dan Muara Panas tahun 2019.

### **1.3.2 Tujuan Khusus**

1. Menganalisis terkait sumber daya manusia dalam penanggulangan bencana banjir di Puskesmas Selayo dan Muara Panas.
2. Menganalisis terkait dana dalam penanggulangan bencana banjir di Puskesmas Selayo dan Muara Panas.
3. Menganalisis terkait sarana dalam penanggulangan bencana banjir di Puskesmas Selayo dan Muara Panas.
4. Menganalisis terkait kebijakan dalam penanggulangan bencana banjir di Puskesmas Selayo dan Muara Panas.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan serta mengembangkan Ilmu Kesehatan Masyarakat khususnya dibidang bencana mengenai kesiapsiagaan bencana banjir.

### 1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan serta pertimbangan bagi puskesmas terkait dalam membuat kebijakan dalam menghadapi bencana, sehingga dapat menetapkan penanggulangan bencana yang cepat dan tepat serta meningkatkan kewaspadaan terhadap bencana, khususnya bencana banjir.

### 1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada tenaga puskesmas yang ikut serta dalam penanggulangan bencana banjir dikhususkan pada dua puskesmas yaitu Puskesmas Selayo, dan Puskesmas Muara Panas. Penelitian ini melalui pendekatan sistem dilihat dari unsur *input* (sumber daya manusia, dana, sarana, kebijakan), dan *output* dengan menggunakan jenis penelitian kualitatif.

