

363.348
Ind
P

PEDOMAN SISTEM
PERINGATAN DINI PADA DAERAH
POTENSI BENCANA

CETAKAN KE 2

DEPARTEMEN KESEHATAN RI
PUSAT PENANGGULANGAN MASALAH KESEHATAN
TAHUN 2002

MENTERI KESEHATAN
REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN MENTERI KESEHATAN REPUBLIK INDONESIA

NOMOR : 1361/Menkes/SK/XII/2001

TENTANG
PEDOMAN SISTEM PERINGATAN DINI
DI DAERAH POTENSI BENCANA

MENTERI KESEHATAN REPUBLIK INDONESIA

- Menimbang :
- a. bahwa secara geologis, geografis dan demografis Indonesia merupakan salah satu negara yang rawan bencana baik bencana alam maupun akibat ulah manusia.
 - b. bahwa bencana alam maupun akibat ulah manusia menyebabkan permasalahan kesehatan yang harus segera ditanggulangi oleh jajaran kesehatan di semua tingkat administrasi;
 - c. bahwa salah satu upaya agar penanggulangan masalah kesehatan akibat bencana dilakukan secara efektif dan efisien adalah dengan melaksanakan Sistem Peringatan Dini.
 - d. Bahwa untuk menyusun Sistem peringatan Dini di daerah perlu ditetapkan Pedoman Sistem Peringatan Dini.
- Mengingat :
1. TAP MPR Nomor IV tahun 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara;
 2. Undang-undang Kesehatan Nomor 23 tahun 1992 tentang kesehatan (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 100, Tambahan Lembaran Nomor 3495);

3. Kepmenkes Nomor 1277/Menkes/SK/X/2001 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Departemen Kesehatan.
4. Kepmenkes Nomor 979/Menkes/SK/IX/2001 tahun 2001 tentang Prosedur Tetap Pelayanan Kesehatan Penanggulangan Bencana dan penanganan pengungsi;
5. Kepses Bakornas PBP Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi;

MEMUTUSKAN

Menetapkan

PERTAMA

: KEPUTUSAN MENTERI KESEHATAN TENTANG
PEDOMAN SISTEM PERINGATAN DINI DI
DAERAH POTENSI BENCANA

KEDUA

: Pedoman Sistem Peringatan Dini di daerah potensi bencana sebagaimana tercantum dalam lampiran keputusan ini.

KETIGA

: Pedoman Sistem Peringatan Dini di daerah potensi bencana sebagaimana dimaksud dalam dictum kedua menjadi acuan bagi setiap unit kerja di jajaran kesehatan yang menangani pelayanan kesehatan akibat bencana dan pengungsi.

KEEMPAT

: Keputusan Menteri Kesehatan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di : Jakarta

Pada tanggal : 13 Desember 2001

MENTERI KESEHATAN RI

Dr. Achmad Sujudi

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran illahi dan atas rahmat dan hidayahNya, Pedoman Sistem Peringatan Dini dapat diselesaikan sebagaimana yang telah direncanakan.

Pedoman Sistem Peringatan Dini dimaksudkan sebagai acuan untuk Provinsi, Kabupaten/Kota dalam mengimplementasikan program penanggulangan kedaruratan kompleks dan bencana, mempersiapkan kesiapsiagaan dari para petugas dan masyarakat dalam mengantisipasi kedaruratan kesehatan agar korban yang terkena menjadi minimal.

Namun disadari bahwa Pedoman Sistem Peringatan Dini ini masih perlu dikembangkan lebih lanjut, diharapkan saran-saran dari berbagai pihak guna penyempurnaan dari waktu ke waktu.

Penyusunan Pedoman Sistem Peringatan Dini dapat selesai atas bantuan dan kerjasama dari berbagai pihak, untuk itu kami ucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu hingga selesai tersusunnya Pedoman ini.

Jakarta, November 2001

Sekretaris Jenderal Depkes

Dr. Dadi S Argadiredja, MPH

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
BAB I Pendahuluan.....	1
BAB II Tujuan.....	2
BAB III Batasan/Pengertian.....	2
BAB IV Kerangka kerja konseptual.....	3
BAB V Determinan Konseptual Efektifitas Peringatan Dini	5
BAB VI Tahap Alur Informasi Pada Sistem Peringatan Dini.....	8
BAB VI Langkah-langkah Sistem Peringatan Dini.....	10

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun terakhir ini Indonesia mengalami bencana secara beruntun, baik bencana alam maupun bencana akibat ulah manusia. Mengingat tingginya frekuensi bencana yang terjadi, sudah saatnya bencana harus dapat ditangani secara professional. Selama ini penanggulangan bencana lebih banyak ditujukan kepada periode saat bencana terjadi berupa bantuan tanggap darurat. Padahal sesungguhnya penanggulangan bencana sudah harus dimuali pada periode pra bencana.

Belajar dari pengalaman beberapa negara lain diketahui bahwa kegiatan penanggulangan masalah kesehatan akibat bencana pada periode pra bencana dapat mengurangi kualitas dan kuantitas korban secara bermakna. Salah satu kegiatan penaggulangan bencana pada periode pra-bencana adalah sisitem peringatan dini.

Sistem perngatan Dini merupakan subsistem awal dalam kegiatan kesiapsiagaan, agar masyarakat dan jajaran kesehatan di Provinsi dan Kabupaten/Kota terutama pada daerah potensi bencana lebih dapat mempersiapkan diri menghadapi kemungkinan terjadinya bencana. Agar pelayanan kesehatan dapat terselenggara secara efektif pada saat bencan terjadi maka untuk pelaksanaan Sistem peringatan Dini di daerah, dapat diberikan panduan kegiatan sosialisasi pada petugas kesehatan dan masyarakat. Panduan tersebut perlu disusun dalam bentuk Pedoman sistem peringatan Dini di daerah potensi bencana.

B. DASAR HUKUM

1. TAP MPR Nomor IV tahun 1999 tentang Garis-Garis Besar haluan Negara.

2. Undang-undang Kesehatan Nomor 23 tahun 1992 tentang Kesehatan.
3. Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah.
4. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
5. Kepres Nomor 111 tahun 2001 tentang Bakornas PBP.
6. Kepmenkes Nomor 130 tahun 2000 tentang organisasi tata kerja Depkes.
7. Kepmenkes nomor 446 tahun 2001 tentang organisasi dan tata kerja Depkes dan Kesos.
8. Kepmenkes Nomor 979 tahun 2001 tentang prosedur tetap pelayanan kesehatan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi.
9. Kepses Bakornas PBP Nomor 2 tahun 2001 tentang Pedoman umum Penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi.

II. TUJUAN SISTEM PERINGATAN DINI

TUJUAN UMUM

Meningkatkan kualitas penanggulangan masalah kesehatan akibat bencana melalui pelaksanaan Sistem Peringatan Dini.

1. Meningkatkan kualitas informasi secara lintas program dan lintas sektor dalam penanggulangan bencana.
2. Meningkatnya pengetahuan, sikap dan perilaku masyarakat terhadap adanya ancaman dan bahaya.
3. Meningkatnya peran serta lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) / Non Government Organization (NGO`s).

III. BATASAN DAN PENGERTIAN

Peringatan Dini adalah fenomena keberadaan bahaya yang mengganggu dan atau mengancam terhadap manusia.

Sistem Peringatan Dini adalah sistem (rangkaiian proses) pengumpulan dan analisis data serta desiminisi informasi tentang keadaan daruarat atau kedaruratan.

Kedaruratan adalah keadaan yang memerlukan tindakan mendesak dan tepat untuk menyelamatkan nyawa, menjamin perlindungan dan memulihkan kesejahteraan masyarakat (UNHCR).

Kedaruratan adalah kejadian tiba-tiba yang memerlukan tindakan segera karena dapat menyebabkan epidemi, bencana alam atau teknologi, kerusuhan atau karena ulah manusia lainnya (WHO).

Bencana (Disaster) adalah peristiwa/kejadian pada suatu daerah yang terjadi secara tiba-tiba atau bertahap yang berdampak hebat terhadap kehidupan manusia sehingga harus diambil tindakan yang luar biasa (Disaster Management).

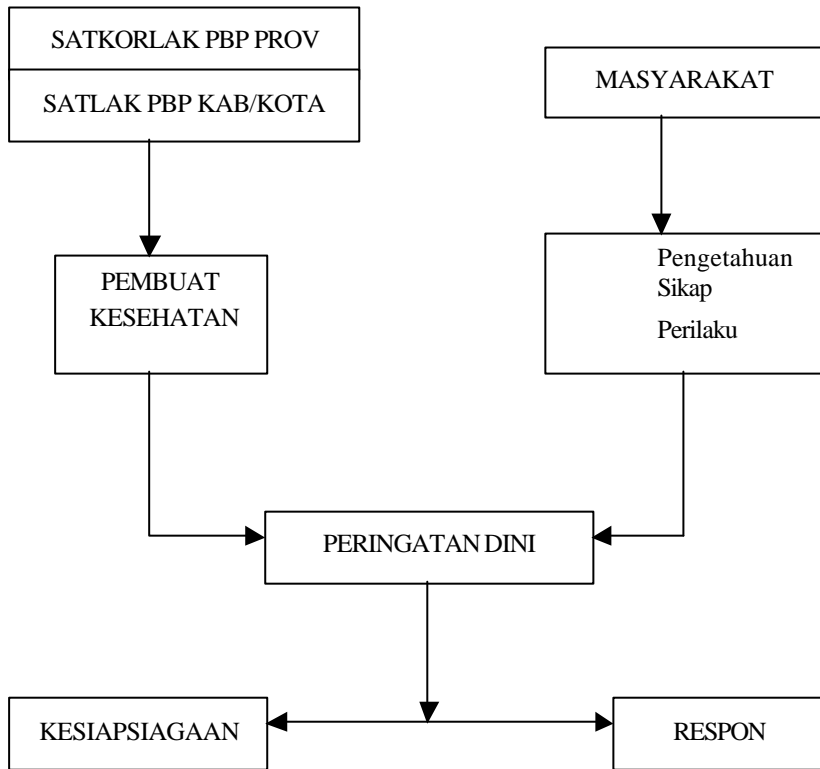
Bencana (Disaster) adalah peristiwa/kejadian berbahaya pada suatu daerah yang mengakibatkan kerugian dan penderitaan manusia serta kerugian materi yang hebat (UNHCR)

Bencana (Disaster) adalah peristiwa/kejadian pada suatu daerah yang mengakibatkan kerusakan ekologi, kerugian kehidupan manusia serta memburuknya kesehatan dan pelayanan kesehatan yang bermakna sehingga memerlukan bantuan luar biasa dari pihak luar (WHO).

Masalah kesehatan adalah masalah masyarakat dibidang kesehatan sebagai akibat peristiwa oleh alam, manusia dan atau keduanya yang bermakna dan harus segera ditanggulangi karena dapat menimbulkan gangguan tata kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Daerah Potensi Bencana adalah suatu daerah yang mempunyai resiko tinggi terhadap suatu bencana akibat kondisi geografis, geologis dan demografis serta ulah manusia

IV. KERANGKA KERJA KONSEPTUAL SISTEM PERINGATAN DINI



Sistem Peringatan Dini merupakan mata rantai yang spesifik (hubungan yang kritis) antara tindakan-tindakan dalam kesiapsiagaan dengan kegiatan tanggap darurat. Ada 2 (dua) faktor yang berperan dalam kerangka kerja Sistem Peringatan dini yaitu pihak Pengambil Keputusan dan Masyarakat.

Di pihak masyarakat, ada 3 (tiga) unsur yang menentukan bagaimana masyarakat bereaksi terhadap Sistem Peringatan Dini. Unsur-unsur tersebut terdiri dari Pengetahuan (Knowledge), Sikap (Attitude) dan Perilaku (Behaviour).

Langkah awal dalam membentuk reaksi masyarakat terhadap Sistem Peringatan Dini adalah memberikan informasi tentang Sistem Peringatan dini. Terhadap masyarakat yang memperoleh pengetahuan informasi ini diharapkan adanya terjadi perubahan sikap positif terhadap Sistem Peringatan Dini. Perubahan ini diharapkan mampu membuat masyarakat berperilaku positif terhadap Sistem peringatan Dini. Seandainya tahap-tahap perubahan reaksi masyarakat terhadap sistem peringatan Dini sesuai dengan yang diharapkan, maka Sistem Peringatan dini dapat sampai ke masyarakat secara akurat.

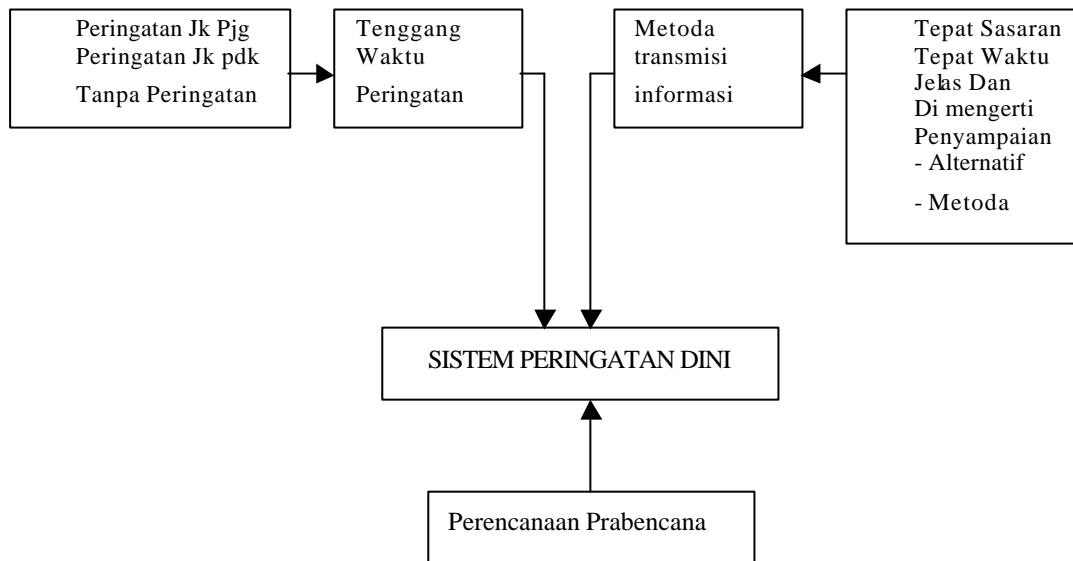
Selain faktor masyarakat, faktor lain yang berperan dalam kerangka kerja sistem Peringatan Dini adalah pihak Pengambil Keputusan. Di Indonesia melalui Kepres Nomor 111/2001 kita mengetahui bahwa penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dikoordinasikan oleh Bakornas PBP di tingkat Nasional. Satkorlak PBP di tingkat Provinsi dan Satlak PBP di tingkat Kabupaten/Kota. Melalui keberadaan institusi ini dapat dibuat kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan Sistem Peringatan dini, misalnya Protap, Juklak dan Mekanisme Kerja.

Dengan demikian Sistem Peringatan dini sebagai sub segmen awal dalam tahap kesiapsiagaan dapat berperan dengan baik sehingga pada akhirnya ketika suatu bencana terjadi, tingkat keparahannya dapat dikendalikan.

Adanya kerangka kerja konseptual yang baik, maka Sistem Peringatan Dini sebagai mata rantai antara tindakan kesiapsiagaan dengan kegiatan tanggap darurat akan

menghasilkan kegiatan respon yang mengarah kepada penanggulangan masalah kesehatan akibat bencana sehingga korban akibat bencana dapat dikurangi.

V. DETERMINANT KONSEPTUAL EFEKTIFITAS SISTEM PERINGATAN DINI.



Jk Pjg : Jangka Panjang

Jk Pdk : Jangka Panjang

Sasaran suatu Sistem Peringatan Dini adalah bagaimana kewaspadaan dan antisipasi penanggulangan masalah kesehatan akibat kedaruratan dan bencana dapat dilaksanakan dengan baik.

Misal : evakuasi dapat berlangsung secara efektif bila diperlukan melalui tindakan penyelamatan. Evakuasi dapat dianggap sebagai akhir pemberlakuan Sistem Peringatan dini. Ada 3 (tiga) faktor sistem Peringatan Dini yang sangat menentukan efektifitas evakuasi yaitu :

1. Tenggang waktu peringatan
2. Metode transmisi informasi
3. Perencanaan pra bencana

Tenggang waktu peringatan adalah interval antara terdeteksinya bahaya (hazard) sampai dengan terjadinya bencana. Makin lama waktu yang tersedia makin banyak kegiatan yang dapat dilakukan, makin besar kemungkinan korban yang terselamatkan. Ketersediaan tenggang waktu peringatan dini ini sangat erat kaitannya dengan bagaimana Sistem Peringatan Dini dilaksanakan.

Metoda Transmisi informasi dimaksudkan agar informasi sampai pada sasaran yang tepat, pada waktu yang tepat secara jelas dan dapat dimengerti. Sasaran yang tepat adalah para petugas yang di tunjuk untuk tugas tersebut.

Misal : Petugas di Pusat informasi (Satlak, Satkorlak, Dinkes Kab.Kota/Prov). Informasi yang disampaikan harus segera di analisis sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan. Tepat waktu dimaksudkan agar pengumpulan informasi dapat disampaikan secepat mungkin dengan memanfaatkan fasilitas komunikasi yang tersedia

Bila oleh karena sesuatu hal fasilitas yang tersedia tidak dapat diaktifkan maka penyampaian informasi harus dapat dilakukan dengan memanfaatkan fasilitas alternatif yaitu dengan mengubah cara dan mekanisme kerja.

Misal : Bila radio komunikasi secara keseluruhan lumpuh maka penyampaian informasi di ubah melalui telepon atau telex atau radio

Struktur maupun prosedur kegiatan dalam Sistem Peringatan Dini harus tertuang dalam perencanaan pra-bencana.

Kegiatan-kegiatan tersebut mengikuti tahap-tahap perkembangan bahaya yang dideteksi melalui Sistem Peringatan Dini. Dengan demikian Perencanaan pra-bencana ini harus dapat disusun secara sistematis sampai pada suatu tahap dimana para pengambil keputusan mengumumkan perlunya evakuasi.

Gangguan pada waktu peringatan, seperti tidak tersedianya tenggang waktu peringatan atau tenggang waktu peringatan yang terlalu singkat dan mengakibatkan kegiatan dalam perencanaan pra-bencana tidak dapat dilaksanakan secara baik. Hal ini berdampak pada banyaknya jatuh korban. Kegagalan pada metoda kerja, seperti tertundanya transmisi informasi kepada petugas yang bertanggung jawab akibat tidak tepat sasaran oleh gangguan Sistem peringatan dini dengan alasan teknis, dapat mengakibatkan terlambatnya informasi yang diterima masyarakat, sehingga masyarakat tidak siap untuk mengatasi bencana. Kondisi demikian akan berdampak pada jatuh banyaknya korban.

VI. TAHAP ALUR INFORMASI PADA SISTEM PERINGATAN DINI

1. Sumber Informasi
2. Peringatan Dini :
 - Sumber biasa
 - sumber khusus
3. Penyebar luasan :
 - Penyuluhan
 - telepon/telex/fax
 - Radio/TV
4. Penerimaan dan Pencatatan → Pusat Informasi
5. Peragaan/ekspose/display :
 - Peta
 - Papan praga
 - Proyeksi visual
6. Penilaian :
 - individu
 - Tim → Seminar/pertemuan
7. Pembuat keputusan :
 - Penguasa
 - Pelaksana
8. Kegiatan :
 - Statis
 - dinamis

1. Sumber Informasi

Adanya ancaman atau bencana biasanya berasal dari sumber-sumber resmi atau tetap. Informasi bersumber dan disebar luaskan dari luar sumber yang resmi seperti penyiar radio amatir.

2. Peringatan dini

a. Sumber biasa

Di mulai oleh petugas/penduduk yang terlibat dalam penanggulangan krisis.

b. Sumber khusus

Dilaksanakan oleh sistem peringatan dini Pusdalops/polisi koordinasi oleh petugas yang bertanggung jawab.

3. Penyebarluasan

Penjangkauan informasi tentang adanya ancaman bencana dapat dilaksanakan dengan cara dan mekanisme sebagai berikut :

- Mulut ke mulut, melalui telepon, telex, radio/TV dan tanda bahaya.

4. Penerimaan dan pencatatan

Biasanya dilakukan di Pusat Informasi

Misalnya : Pusat Pengendalian Krisis (Crisis center), Pusdalops Pusat Informasi harus mempunyai kemampuan untuk memproses informasi secara efektif dan melakukan pencatatan secara akurat dan jelas.

5. Peragaan

Penampilan informasi dalam rangka menjamin dan meningkatkan kejelasan hasil pencatatan yang telah dilakukan untuk tahap selanjutnya.

Informasi dapat ditampilkan dalam bentuk :

- Peta
- Papan Peraga
- Visual Proyeksi

6. Penilaian

Tahap “Pemanfaatan informasi” adalah melakukan periksa silang dengan informasi atau faktor-faktor yang lain. Kegiatan ini dilakukan baik secara individual maupun secara bersama-sama atau dalam suatu pertemuan.

7. Pembuat keputusan

Tahap Sistem Peringatan Dini yang cukup kritis adalah menterjemahkan informasi kedalam keputusan untuk membuat kegiatan-kegiatan yang dapat

dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau pejabat pelaksana dalam suatu kegiatan.

8. Kegiatan

Statis → dilakukan oleh petugas pendukung seperti operator pusat informasi.

Dinamis → pemantauan suatu kegiatan seperti survey, evakuasi, pendayagunaan sumberdaya, intruksi-intruksi kepada masyarakat.

VII. LANGKAH-LANGKAH DALAM SISTEM PERINGATAN DINI

A. Tahap Persiapan (Penilaian Risiko)

1. Pengumpulan data

Pengumpulan data/informasi dilakukan dengan cara pemantauan secara terus menerus pada daerah potensi bencana dengan menggunakan bahan laporan dari sumber informasi pemerintah, petugas dan penduduk di daerah sebagai data primer. Selain itu pengumpulan data dapat juga dengan menggunakan bahan-bahan hasil laporan yang lalu sebagai data sekunder, ini dapat diperoleh secara lintas program dan lintas sektor. Jenis data yang dikumpulkan dapat berupa data kualitatif atau kuantitatif. Bila memerlukan data yang khusus/ spesifik dapat dengan melakukan kunjungan ke daerah potensi bencana (need assessment) dengan dilengkapi instrument pengumpul data/informasi.

2. Analisis data

Data yang telah terkumpul kemudian diolah dan dianalisis. Data yang diolah dan dianalisis adalah data dasar penduduk termasuk kelompok rawan (bayi-balita dan lansia), pola penyakit dan status gizi masyarakat, sarana kesehatan dan tenaga kesehatan. Dengan menyelidiki kejadian yang lalu atau pemeriksaan yang teliti dapat diketahui situasi dan kondisi daerah potensi bencana. Adanya informasi ini diharapkan akan diperoleh gejala-gejala awal, mengenal dengan baik karakter atau sifat-sifat suatu kejadian kedaruratan dan bencana yang

berbeda satu dengan lainnya yang pada akhirnya dapat dilakukan peramalan dari kejadian atau paling tidak mendekati kebenaran.

3. Peragaan/display Pemetaan daerah potensi

Penampilan informasi untuk meningkatkan kejelasan hasil dari pencatatan akan kejadian bencana, dapat juga dengan menampilkan peta risiko kejadian bencana yang dilengkapi dengan peta rawan bencana (sarana kesehatan, tenaga kesehatan, keadaan penduduk dan lain-lain sesuai spesifik local). Pemetaan ini dapat pula dapat membantu rute/jalan yang akan dilalui ke lokasi/tempat dalam pelaksanaan evakuasi.

4. Diseminasi informasi

Penyebarluasan informasi tentang penilaian risiko selain melalui radio, media cetak/elektronik dan dapat pula dilakukan oleh petugas, pemuka masyarakat sebagai bagian dari peringatan dini dalam rangka melakukan kesiapsiagaan sebelum tanda-tanda bahaya mulai tampak.

B. Pelaksanaan peringatan dini

1. Penerimaan informasi
2. Diseminasi informasi (sudah ada hazard)

Penyebar luasan informasi tentang adanya ancaman bencana dilakukan oleh petugas dari pusat informasi melalui telepon, telex, radio komunikasi dan media elektronik. Kegiatan ini merupakan bagian dari sistem peringatan dini dalam masing-masing subsegmen setelah tanda-tanda bahaya mulai tampak.

3. Penerimaan dan pencatatan

Penerimaan informasi mengenai kejadian kedaruratan akibat bencana dilakukan pusat-pusat informasi, pencatatan informasi dilakukan setiap jam / beberapa jam sesuai dengan ketentuan yang disepakati secara akurat dan jelas. Kemudian informasi yang diterima dilakukan pemrosesan secara efektif untuk dapat dipergunakan bagi kepentingan instansi baik lintas program maupun lintas sector.

4. Penilaian / analisis

Analisis informasi dilakukan dengan melakukan uji silang (cross check) terhadap informasi yang sama dari dua sumber yang berbeda atau dari dua informasi yang mempunyai kesamaan untuk dinilai keakuratannya. Hal ini dilakukan dalam mempersiapkan bahan-bahan untuk pengambilan keputusan bagi pimpinan.

5. Penetapan peringatan dini

Peringatan dini ditetapkan berdasarkan kondisi geografis daerah, gejala dan tanda-tanda awal dari kedaruratan akibat bencana, prakiraan besarnya korban dan kerugian yang akan diakibatkan oleh kedaruratan akibat bencana.

Berdasarkan hal tersebut dilakukan koordinasi antara pihak-pihak yang terkait dalam penanggulangan kedaruratan akibat bencana untuk melakukan :

- Waktu pelaksanaan peringatan dini
- Kepada siapa peringatan dini diinformasikan
- Siapa yang mempunyai kewenangan untuk menetapkan peringatan dini.

C. Pelaksanaan Tindak Lanjut (rencana kontijensi)

Tindak lanjut penggunaan informasi peringatan dini adalah untuk menyusun rencana kontijensi.

Aspek-aspek yang perlu dipertimbangkan dalam melakukan rencana tindak lanjut :

- Tahap pra bencana
- Berdasarkan scenario yang ditetapkan
- Keterlibatan mitra kerja
- Fokus perencanaan berdasarkan pengembangan scenario
- Jadwal waktu yang mengambang (tidak tetap)