

# PENTINGNYA PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM PROGRAM PENGURANGAN RISIKO BENCANA

**Titin Murtakhamah**

## ***Abstract***

*Disasters cause different impacts on women and men due to their different gender roles. Disaster management is not gender-neutral so the treatment should consider the interests of different gender. This can be reinforced through gender mainstreaming in all related policies, institutions and programs, from local to national levels, which is intended to address the root cause of gender-based vulnerabilities, as well as to ensure gender analysis and use of data disaggregated by sex to determine target resources and provide a fair and equitable benefits towards the rights and capacities of men and women. Integration of gender in disaster risk reduction program will reduce vulnerabilities and increase the capacity of men and women as the subject of disaster management in development.*

**Keyword:** *Gender, Disaster, Gender Mainstreaming, Disaster Risk Reduction*

## **A. Pendahuluan**

Berbagai bencana yang terjadi di Indonesia membawa dampak dan beban yang dirasakan secara berbeda oleh laki-laki dan perempuan, sebagaimana dampak bencana dirasakan secara berbeda oleh kalangan lansia dan juga difabel, termasuk difabel baru, yang meningkat jumlahnya sebagai akibat bencana. Perbedaan pengaruh itu bisa dilihat dari aspek kerentanan, kapasitas, hambatan dan peluang antara laki-laki dan perempuan.

Dalam bencana, perempuan dan laki-laki seringkali kehilangan kapasitas untuk mempertahankan sumber penghidupan keluarganya karena hilangnya sumber penghasilan/sumber daya produksi. Perubahan peran gender sangat mungkin muncul setelah bencana. Perempuan yang suaminya meninggal harus mengambil peran gender laki-laki, sementara laki-laki yang istrinya meninggal harus mengambil peran gender

istrinya. Meskipun laki-laki dan perempuan mengalami kerentanan yang berbeda, tetapi sebagian besar perempuan, terutama dari kalangan miskin, lanjut usia, dari kelompok minoritas sosial dan suku minoritas, memiliki strategi penanganan terbatas dan berisiko paling tinggi terkena dampak bencana alam.

## B. Konsepsi Gender dan Bencana

Gender adalah pembedaan peran, status, pembagian kerja yang dibuat oleh masyarakat berdasarkan jenis kelamin. Ada bentuk-bentuk pembedaan yang lain misalnya pembedaan berdasarkan warna kelas, kasta, warna kulit, etnis, agama, umur dan lain sebagainya. Tiap-tiap pembedaan ini seringkali menimbulkan ketidakadilan, tak terkecuali gender. Pembedaan-pembedaan itu misalnya dapat dilihat dalam pekerjaan-pekerjaan rumah tangga seperti memasak, menjahit, membersihkan rumah, mencuci pakaian yang sering dianggap pekerjaan perempuan. Demikian juga menyiangi kebun, mengumpulkan hasil panen, mengambil air dalam beberapa masyarakat dianggap pekerjaan perempuan. Sementara yang dianggap pekerjaan laki-laki misalnya memperbaiki rumah, memperbaiki perkakas, berburu dan ikut dalam rapat-rapat atau pertemuan di masyarakat. Dapur dianggap tempatnya perempuan sementara ruang tamu dianggap tempatnya laki-laki. Laki-laki digambarkan kuat dan rasional sementara perempuan digambarkan emosional, lemah dan lembut.

Gender berbeda dengan jenis kelamin (seks). Gender adalah bentukan manusia, bukan kodrat yang artinya dapat berubah setiap saat. Laki-laki memiliki penis dan perempuan memiliki vagina adalah kodrat. Tetapi memasak, berburu, mencuci, membersihkan rumah, mengambil kayu, ikut dalam rapat dan pertemuan bukanlah kodrat. Pada pekerjaan-pekerjaan ini baik laki-laki maupun perempuan dapat melakukannya. Laki-laki dapat mencuci, mengambil air, memasak, sebaliknya perempuan pun dapat beternak dan ikut dalam pertemuan-pertemuan. Untuk peran-peran yang diciptakan manusia, tidak ada batasan kodrati.

Gender juga sebuah alat analisis yang dapat digunakan untuk membedah kasus untuk memahami lebih dalam hubungan sebab akibat yang menghasilkan kenyataan. Analisis gender menganalisis hubungan-hubungan kuasa dan peran antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan manusia. Melalui analisis gender kita dapat menelaah ketidakadilan antara perempuan dan laki-laki yang disebabkan oleh bangunan peradaban dan kebudayaan manusia.<sup>1</sup>

Sedangkan bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan yang disebabkan baik oleh

---

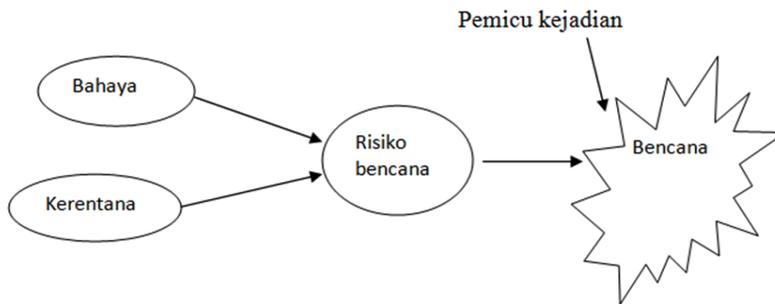
<sup>1</sup> Titin Murtakhamah (ed), *Modul Training Analisis Gender*, (Yogyakarta: Rifka Annisa, 2006), hlm. 61-62.

faktor alam dan atau faktor nonalam maupun faktor manusia, sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta jiwa maupun berbagai dampak psikologis, sosial dan ekonomi.<sup>2</sup>

Dalam studi penanggulangan bencana dikenal pendekatan pengurangan risiko bencana. Pendekatan ini merupakan perpaduan antara sudut pandang teknis dan ilmiah dengan perhatian kepada faktor-faktor sosial, ekonomi dan politik dalam perencanaan pengurangan risiko bencana. Dalam pendekatan ini, penanggulangan bencana bertujuan untuk meningkatkan kemampuan masyarakat untuk menekan dan mengelola terjadinya risiko bencana. Hal terpenting dalam pendekatan ini adalah memandang bahwa masyarakat adalah subyek penanggulangan bencana dalam proses pembangunan. Sebagai subyek masyarakat diharapkan dapat aktif untuk mengakses saluran informasi formal dan nonformal sehingga upaya pengurangan risiko bencana dapat secara langsung melibatkan masyarakat. Pemerintah bertugas untuk menyediakan sarana dan prasarana dan sumberdaya yang memadai untuk pelaksanaan kegiatan pengurangan risiko bencana.<sup>3</sup>

Dalam pendekatan pengurangan risiko bencana, masyarakat diperkenalkan dengan berbagai bencana yang ada di wilayahnya, bagaimana mengurangi ancaman (*hazards*) dan kerentanan (*vulnerability*) yang dimiliki serta meningkatkan kemampuan (*capacity*) masyarakat dalam menghadapi setiap ancaman.<sup>4</sup>

**Gambar 1.**  
**Bahaya, kerentanan, risiko dan bencana**



Bahaya adalah suatu fenomena alam atau buatan yang mempunyai potensi mengancam kehidupan manusia, kerugian harta benda atau

<sup>2</sup> Lilik Kurniawan dkk, *Indeks Rawan Bencana Indonesia*, (Indonesia: Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), 2011), hlm. 2 - 3.

<sup>3</sup> Pelaksana Harian Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana, *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya di Indonesia*, (Indonesia: Bakornas PB, 2007), hlm. 5.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 8.

kerusakan lingkungan. Berdasarkan *United Nations-Internasional Strategy for Disaster Reduction* (UN-ISDR), bahaya dibedakan menjadi lima kelompok, yaitu<sup>5</sup>:

1. Bahaya beraspek geologi antara lain gempa bumi, tsunami, gunung meletus dan tanah longsor.
2. Bahaya beraspek hidrometeorologi antara lain banjir, kekeringan, angin topan, kekeringan dan gelombang pasang.
3. Bahaya beraspek biologi antara lain wabah penyakit, hama dan penyakit tanaman dan hewan/ternak.
4. Bahaya beraspek teknologi antara lain kecelakaan transportasi, kecelakaan industri dan kegagalan teknologi.
5. Bahaya beraspek lingkungan antara lain kebakaran hutan, kerusakan lingkungan dan pencemaran limbah.

Kerentanan merupakan suatu kondisi dari komunitas atau masyarakat yang mengarah atau menyebabkan ketidakmampuan dalam menghadapi keadaan bahaya. Tingkat kerentanan adalah suatu hal yang penting untuk diketahui sebagai salah satu faktor yang berpengaruh terhadap terjadinya bencana karena bencana baru akan terjadi pada kondisi yang rentan. Tingkat kerentanan dapat ditinjau dari kerentanan fisik (infrastruktur), sosial kependudukan dan ekonomi.<sup>6</sup>

Kerentanan fisik menggambarkan suatu kondisi fisik yang rawan terhadap bahaya. Kondisi fisik ini dapat dilihat dalam berbagai indikator, seperti persentase kawasan terbangun, kepadatan bangunan, jaringan listrik, rasio panjang jalan, jaringan telekomunikasi, jaringan PDAM dan jalan kereta api. Kerentanan sosial menggambarkan kondisi tingkat kerapuhan sosial dalam menghadapi bahaya. Pada kondisi sosial yang rentan, maka jika terjadi bencana dapat dipastikan akan menimbulkan dampak kerugian yang besar. Beberapa indikator kerentanan sosial antara lain kepadatan penduduk, laju pertumbuhan penduduk, presentase penduduk usia tua dan balita, dan penduduk perempuan. Kerentanan ekonomi menggambarkan kondisi tingkat kerapuhan ekonomi dalam menghadapi bahaya. Beberapa indikator kerentanan ekonomi adalah presentase rumah tangga yang bekerja di sektor rentan (sektor yang rawan pemutusan hubungan kerja) dan rumah tangga miskin. Beberapa indikator kerentanan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia memiliki tingkat kerentanan yang tinggi, sehingga mempengaruhi/menyebabkan tingginya risiko terjadinya bencana di Indonesia.<sup>7</sup>

Risiko bencana adalah interaksi tingkat kerentanan daerah dengan ancaman bahaya yang ada atau dapat dirumuskan sebagai berikut:

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Pelaksana Harian Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana, *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya di Indonesia*, (Indonesia: Bakornas PB, 2007), hlm. 11-14.

<sup>7</sup> *Ibid.*

$$\text{Risiko} = \text{Bahaya} \times \text{Kerentanan} \times \text{Ketidakmampuan}$$

Dalam kaitan ini, bahaya menunjukkan kemungkinan terjadinya bencana, baik alam maupun buatan di suatu tempat. Kerentanan menunjukkan kerawanan yang dihadapi suatu masyarakat dalam menghadapi ancaman tersebut. Ketidakmampuan merupakan kelangkaan upaya atau kegiatan yang dapat mengurangi korban jiwa atau kerusakan. Dengan demikian, semakin tinggi bahaya dan kerentanan serta ketidakmampuan, maka semakin besar pula risiko bencana yang dihadapi.<sup>8</sup>

Berdasarkan potensi ancaman bencana dan tingkat kerentanan yang ada, maka diperkirakan risiko bencana yang akan terjadi di Indonesia tergolong tinggi. Dalam kaitan dengan pengurangan risiko bencana, maka upaya yang dapat dilakukan adalah melalui pengurangan tingkat kerentanan karena hal tersebut relatif dapat dilakukan dibandingkan dengan mengurangi atau memperkecil bahaya. Pengarusutamaan gender melalui indikator-indikator keberdayaan seperti akses, partisipasi dan kontrol jenis kelamin terhadap sumber daya secara adil dan setara diyakini akan mengurangi kerentanan dan meningkatkan kemampuan laki-laki dan perempuan dalam program pengurangan risiko bencana.

### C. Kerentanan yang Berbeda di Wilayah Bencana

Relasi gender jelas berdampak sangat signifikan dalam kehidupan keseharian antara laki-laki dan perempuan, baik dalam situasi sebelum, ketika dan setelah bencana terjadi. Laki-laki, karena konstruksi perannya di wilayah publik memiliki peluang dan akses yang lebih besar terhadap berbagai sumberdaya. Sebaliknya, perempuan karena konstruksi sosial yang menempatkan dirinya di wilayah domestik, membuat perempuan memiliki lebih sedikit akses terhadap sumberdaya, mobilitas individu, jaminan tempat tinggal dan pekerjaan.

Dalam peristiwa tsunami Aceh tahun 2004 silam, korban meninggal lebih banyak perempuan dibandingkan laki-laki karena umumnya mereka berada dalam rumah saat kejadian tersebut, untuk bekerja dan merawat anak. Sementara banyak laki-laki sedang menangkap ikan di laut sehingga perahu mereka tetap aman di laut. Perempuan tidak dibiasakan/tidak diajari untuk berenang, berlari maupun memanjat dan rok panjang mereka mempersulit upaya melarikan di. Begitu pula pada gempa Jogja tahun 2006, korban meninggal lebih banyak perempuan. Pada saat kejadian, banyak perempuan yang sedang melakukan tugas-tugas reproduksi (hamil, melahirkan dan menyusui), berada di dapur atau

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

sedang menyiapkan anak-anaknya untuk berangkat sekolah. Konstruksi bangunan dapur yang dibangun seadanya juga menyumbang kepada banyaknya korban meninggal. Jika pun berhasil keluar rumah, para perempuan ini akan teringat kepada anggota keluarganya yang masih berada di dalam rumah, sehingga mereka mengambil inisiatif untuk menyelamatkan keluarganya, masuk kembali ke dalam rumah dan tidak berhasil keluar lagi karena terlanjur tertimpa bangunan yang runtuh. Pembagian peran dan perilaku yang diilustrasikan dalam dua kasus di atas membuat perempuan memikul peran dan tanggung-jawab yang lebih besar dalam hal keselamatan terhadap anggota keluarga yang lain. Bahkan kadangkala, ini dilakukan dengan mengorbankan keselamatan dirinya sendiri.

Agak berbeda dengan bencana meletusnya gunung Merapi tahun 2010, korban meninggal tercatat lebih banyak laki-laki dibandingkan perempuan. Apabila dilihat lebih lanjut, karena peran gender laki-laki, yakni ada semacam keharusan menjaga ternak, kebun, tanah dan rumah meski terjadi erupsi. Awalnya sebagian dari mereka telah ikut mengungsi, tetapi tugas penjagaan memanggil mereka untuk kembali ke rumah, melindungi sumber-sumber ekonomi dan nafkah bagi keluarganya. Saat terjadi erupsi mereka tidak bisa menyelamatkan diri.

Pada bencana yang diakibatkan oleh konflik dan kekerasan, pada tahun 2003 diperkirakan 23% perempuan Aceh di mana 60% diantaranya tidak bersekolah tiba-tiba harus menjadi kepala keluarga baru karena suaminya meninggal atau melarikan diri karena alasan keamanan.<sup>9</sup>

Dalam tahapan selanjutnya, perempuan korban bencana masih mengalami diskriminasi, pembedaan peran, akses, partisipasi dan kontrol terhadap sumber daya. Ini dapat dilihat dari masih adanya pelabelan negatif, penomorduaan, marginalisasi ekonomi, beban ganda dan kekerasan terhadap perempuan. Beberapa situasinya dapat dijelaskan sebagai berikut:

#### 1. Pelabelan negatif atau *stereotype*

Perempuan seringkali dilabeli dengan sifat lemah lembut, sementara laki-laki dianggap kuat. Pelabelan ini membuat perempuan selalu ditempatkan dalam kondisi yang lemah, tidak berdaya dan tidak bisa menjadi pemimpin. Sementara laki-laki dianggap bisa menolong dirinya sendiri dan menjadi pemimpin. Dengan pelabelan tersebut, partisipasi perempuan dalam peta penanggulangan bencana tidak banyak, dan kalau pun ada, seringkali posisinya ditempatkan untuk merawat orang-orang yang terluka, mengurus dapur umum dan mengurus ketersediaan makanan. Sementara laki-laki memegang

---

<sup>9</sup> Kementerian Pemberdayaan Perempuan, (Indonesia: Kertas Kebijakan: Gender dalam Bencana Alam dan Adaptasi Iklim, 2011), hlm. 3.

peran strategis, mengendalikan posko, mendapatkan akses bantuan dan berhubungan dengan pihak luar. Perempuan juga lebih banyak disalahkan sebagai penyebab terjadinya bencana dibandingkan laki-laki.

**2. Penomorduaan atau Subordinasi**

Terdapat anggapan di mana satu jenis kelamin lebih penting dibanding jenis kelamin yang lain. Sejak dulu, ada pandangan bahwa perempuan lebih rendah dibanding laki-laki. Dalam situasi bencana perempuan menjadi dirugikan karena kebutuhan-kebutuhannya sebagai perempuan seringkali terabaikan. Dalam pembagian bantuan khusus 'ibu-ibu/perempuan' misalnya, bantuan yang datang justru yang berkaitan dengan kegiatan domestik seperti alat memasak. Kebutuhan khusus perempuan seperti misalnya pembalut, celana dalam dan alat-alat kesehatan reproduksi lainnya seringkali tidak ada. Dengan cara seperti ini seolah-olah semakin menguatkan pandangan bahwa tugasnya perempuan adalah memasak. Bagi perempuan lansia, bantuan jarik-kain panjang dan kutang tradisional seringkali tidak terdapat dalam daftar bantuan karena dianggap bisa digantikan oleh bra.

**3. Peminggiran ekonomi atau marginalisasi**

Proses peminggiran mengakibatkan salah satu jenis kelamin terabaikan dalam akses sumberdaya. Dalam situasi bencana, perempuan seringkali tidak bisa mengakses bantuan karena dianggap bukan pencari nafkah utama atau kepala keluarga. Situasi ini sangat tidak menguntungkan terutama bagi perempuan yang harus menjadi kepala keluarga baik sebelum atau sesudah bencana terjadi. Proses ini semakin mengakibatkan kehidupan perempuan semakin berat karena semua hal yang berkaitan dengan akses bantuan atau sumberdaya misalnya pelatihan-pelatihan untuk meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan atau kredit modal usaha harus seijin dan sepengetahuan laki-laki/suaminya atau ayahnya.

**4. Beban ganda atau *double burden***

Salah satu jenis kelamin seringkali harus memerankan beberapa pekerjaan/beban sekaligus. Dalam situasi bencana, perempuan seringkali mengalami beban ganda. Perempuan hampir mengerjakan 80% pekerjaan rumah tangga mulai dari menyediakan makanan, mengurus anak, merawat orang sakit dan lanjut usia, tetapi di sisi lain, perempuan juga dibebani untuk mencari kayu bakar, air bersih dan mencari bantuan. Beban domestik ditambah dengan beban-beban lainnya bagi perempuan dalam situasi seperti ini sangatlah berat, semua serba terbatas dan semua harus dilakukan yang menambah tingkat kelelahan dan stres seorang perempuan.

## 5. Kekerasan atau *violence*

Dalam situasi bencana, di mana keadaan sangat tidak stabil, tingkat stres tinggi, keadaan serba terbatas, sarana MCK yang semi terbuka, ketiadaan kamar ganti, tempat pengungsian yang relatif terbuka dan tidak adanya bilik mesra membuat perempuan sangat rentan menjadi korban kekerasan. Perempuan dapat mengalami berbagai macam kekerasan mulai dari kekerasan fisik (pemukulan, penganiayaan), psikologis (ancaman, pembatasan kegiatan), seksual (pelecehan seksual, perkosaan), maupun ekonomi (menjadi korban trafficking-perdagangan perempuan dan anak, dilacurkan dll). Bahkan dalam banyak kasus kekerasan yang ditemukan, lokasi kejadiannya bisa di tempat umum misalnya tempat-tempat pengungsian atau dalam rumah tangga (kekerasan dalam rumah tangga). Pelakunya pun bisa siapa saja, suami, ayah, pacar, relawan kemanusiaan, sesama pengungsi, maupun aparat pemerintah.

Bagi perempuan, tinggal di pengungsian tidak berarti bebas dari rasa takut dan kekerasan. Pada tahun 2000, Tim Kemanusiaan Timor Barat melaporkan terdokumentasinya 121 kasus kekerasan terhadap perempuan pengungsi dari Timor Timur pasca jajak pendapat. Lebih dari separuh adalah kasus kekerasan dalam relasi personal, dan 22% kasus perkosaan dan pelecehan yang khususnya dilakukan oleh anggota milisi. Kekerasan dalam rumah tangga juga dilaporkan terjadi di dalam pengungsian di Aceh dan Maluku, di samping diskriminasi berbasis gender yang dilakukan terhadap perempuan dalam proses pengelolaan tempat pengungsian dan pengambilan keputusan tentang masa depan pengungsi.<sup>10</sup>

Dari hasil pemantauan Komnas Perempuan pada tahun 2006 tentang persoalan pengungsi internal, lebih dari setengah pengungsi telah tinggal di pengungsian lebih dari 5 tahun. Mereka yang menjadi korban konflik bersenjata di Maluku (sejak 2001; lebih 15.000 jiwa), Poso (2001; 12.000) dan Timor Barat/Timur (1999; 82.000). Semakin lama tinggal di pengungsian, semakin rentan perempuan terhadap kekerasan. Salah satunya muncul sebagai akibat dari perebutan sumber daya alam dengan penduduk lokal. Peran sebagai ibu dan anak perempuan yang bertanggungjawab atas air bersih misalnya, menyebabkan perempuan pengungsi harus berebutan sumber air dengan perempuan lokal. Tidak jarang perempuan pengungsi mengalami intimidasi dan kekerasan psikologis yang terutama muncul dalam bentuk sindiran-sindiran tentang pengungsi perempuan sebagai 'perampas' dan 'tidak kenal adat'. Konstruksi dan fasilitas keamanan yang minim di tempat pengungsian

<sup>10</sup> Komnas Perempuan, Catatan Tahunan Kekerasan Terhadap Perempuan, (Indonesia: Komnas Perempuan, 2007) <http://www.komnasperempuan.or.id/wp-content/uploads/2009/02/catatan-tahun-kekerasan-terhadap-perempuan-2007.pdf>, diakses tanggal 30 Desember 2007.

menyebabkan perempuan rentan kekerasan, misalnya dari pengintipan, pelecehan seksual dan juga kekerasan dalam rumah tangga ketika perempuan menolak berhubungan seksual dengan suaminya karena tidak tersedianya ruang privat di tempat pengungsian.<sup>11</sup>

Persoalan serupa itu juga dialami oleh perempuan pengungsi akibat bencana alam, seperti di Aceh & Nias (tsunami 2004), Jawa Barat (tsunami 2005), dan Yogyakarta (gempa 2005) serta pengungsian akibat luapan lumpur panas akibat kelalaian perusahaan Lapindo di Jawa Timur, 2006. Dalam pemantauan di Aceh tahun 2006, selain empat kasus kekerasan seksual, Komnas Perempuan menemukan indikasi korupsi yang dijustifikasi dengan praktek diskriminasi terhadap perempuan dalam memperoleh akses bantuan.<sup>12</sup>

Kasus-kasus di atas memperlihatkan adanya kerentanan terhadap bencana dan dampaknya berdasarkan jenis kelamin dan terutama perempuan. Isu-isu kunci dalam pemetaan kerentanan mencakup pembagian peran dalam rumah tangga dan masyarakat, ketersediaan dan konstruksi sarana dan prasarana, akses atas informasi dan pengambilan keputusan hingga aspek perilaku yang dipengaruhi oleh konstruksi sosial. Namun sayangnya, data korban bencana yang resmi diluncurkan hingga hari ini bukan merupakan data terpilah sehingga tidak bisa mengkonfirmasi kecenderungan di atas dalam skala yang lebih luas. Data yang diluncurkan Satuan Koordinasi Pelaksana (Satkorlak) misalnya, tidak menyediakan data terpilah berdasarkan jenis kelamin dan umur. Badan Nasional Penanggulangan Bencana sebagai badan utama di tingkat nasional untuk manajemen risiko bencana pun sejauh ini juga belum memiliki unit atau kelompok kerja yang berfokus pada pengarusutamaan gender dan belum ada strategi pengarusutamaan gender.

#### **D. Memperkuat Kapasitas, Mengurangi Risiko**

Bacaan yang lebih cermat terhadap perbedaan kebutuhan dan juga pembagian peran yang ada di masyarakat, akan membuat skema dan jalur bantuan menjadi lebih tepat. Ketiadaan *assessment* secara tepat dan mekanisme untuk melibatkan *survivor* dalam design program bantuan, mungkin akan berakibat fasilitas yang “sama rata” untuk perempuan dan laki-laki, atau antara yang dewasa dan anak-anak.

Pengarusutamaan gender adalah strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi atas kebijakan program dan kegiatan pembangunan. Strategi ini sangat diperlukan untuk memungkinkan semua orang, apapun jenis kelamin dan latar

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

belakangnya, bisa hidup dan terpenuhi haknya dalam penanganan bencana. Perspektif ini juga untuk mengantisipasi munculnya bencana-bencana baru, yang justru akan menambah beban dan dampak bencana yang dirasakan oleh perempuan, anak, lansia dan kelompok rentan yang lain.

Acuan hukum untuk pengarusutamaan gender dalam penanganan bencana dapat dilihat antara lain dalam:<sup>13</sup>

1. Dokumen *Inter Agency Standing Committee* (IASC) bahwa perlindungan dan bantuan yang diberikan pada situasi darurat direncanakan dan diimplementasikan dengan cara memberikan manfaat yang setara bagi laki-laki, anak laki-laki, perempuan dan anak perempuan melalui analisis kebutuhan dan kapasitas mereka.
2. Pasal 4 dan pasal 11 butir 2 Undang-undang No 7 tahun 1984 tentang ratifikasi CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women*) yang mengamanatkan dilakukan tindakan penegasan untuk mencegah diskriminasi terhadap perempuan.
3. Pasal 48 dan 55 Undang-undang No 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, mengenai perlindungan kepada kelompok rentan melalui pemberian prioritas dalam penanganan bencana. Dalam Undang-undang ini kelompok rentan termasuk ibu hamil atau menyusui, bayi, anak-anak, penyandang cacat dan lansia.
4. Keputusan Presiden tentang Pengarusutamaan Gender (Inpres No. 9/2000) menetapkan dimensi pengarusutamaan gender dalam perencanaan, pembangunan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi dari seluruh kebijakan dan program pemerintah. Demikian pula Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) tentang Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak (Peraturan Menteri No. 2/2008) mengatur integrasi kebijakan, program dan kegiatan perlindungan perempuan ke dalam seluruh dokumen perencanaan dan anggaran propinsi dan kabupaten/kota sementara NSPK tentang Data Gender dan Anak (Peraturan Menteri No. 6/2009) mengatur pengumpulan, analisis dan penggunaan data terpilah berdasar jenis kelamin dan usia dalam semua kebijakan, program dan kegiatan di semua propinsi dan kabupaten/kota.

Berdasarkan IASC, kerangka kerja pengarusutamaan gender dalam penanganan bencana meliputi aspek:

1. Analisa perbedaan gender
2. Desain layanan menjawab semua kebutuhan kelompok

---

<sup>13</sup> Erica Harper, *Hukum dan Standar Internasional yang Berlaku dalam Situasi Bencana Alam*, (Jakarta: Grasindo, 2009), hlm. 119.

3. Akses setara untuk perempuan dan laki-laki (dewasa maupun anak-anak)
4. Partisipasi setara
5. Pelatihan perempuan dan laki-laki secara setara
6. Aksi menangani kekerasan berbasis gender di setiap sektor program
7. Kumpulkan, analisa serta laporkan data terpisah jenis kelamin dan usia
8. Targetkan tindakan berdasarkan analisa gender
9. Koordinasikan aksi dengan semua pemangku kepentingan

Mengintegrasikan gender dalam program pengurangan risiko bencana dapat dilakukan dengan memegang beberapa prinsip berikut:<sup>14</sup>

#### **1. Berpikir besar**

Kesetaraan gender dan prinsip-prinsip mengurangi risiko harus memandu semua aspek mitigasi bencana, respon dan rekonstruksi. Kesempatan yang tersedia bagi organisasi untuk berpartisipasi sangat singkat. Rencanakan untuk melakukan respon yang memberdayakan perempuan dan masyarakat dengan:

- a. Membangun dan menggali akar permasalahan kerentanan, termasuk ketidaksetaraan gender dan sosial
- b. Sediakan kesempatan yang berarti bagi partisipasi dan kepemimpinan perempuan
- c. Sepenuhnya melibatkan perempuan lokal dalam proyek mitigasi yang luas dan assesment kerantanan
- d. Pastikan bahwa perempuan mendapat manfaat dari program pemulihan kembali ekonomi, misalnya membuka akses, upah yang adil, pelatihan ketrampilan non tradisional, dukungan sosial dan pengasuhan anak
- e. Prioritas bagi pelayanan sosial, sistem pendukung untuk anak-anak, *women's crisis center* di kamp-kamp pengungsian
- f. Lakukan langkah praktis untuk memberdayakan perempuan, di antaranya dengan melibatkan sepenuhnya perempuan dalam mendisain dan mengoperasikan hunian darurat (tenda dll), kepemilikan bersama rumah hunian baru atas nama perempuan dan laki-laki, libatkan perempuan dalam mendisain dan membangun rumah, promosikan hak atas tanah bagi perempuan, membuat proyek peningkatan pendapatan yang mengembangkan ketrampilan non tradisional serta danai kelompok perempuan untuk memonitor proyek pemulihan kembali pasca bencana.

---

<sup>14</sup> Gender Working Group (GWG), *Gender Mainstreaming Tools in Disaster Response*, (Inggris: OXFAM, 2006), hlm. 5-9.

## 2. Mendapatkan fakta

Analisis gender adalah sesuatu yang mutlak untuk *assesment* dan perencanaan dalam distribusi bantuan dan pemulihan kembali. Rencanakan untuk:

- a. Mengumpulkan dan menyatukan data khusus gender
- b. Melatih dan mengikutsertakan perempuan dalam assesmen berbasis komunitas dan tindaklanjuti hasil assesmen tersebut
- c. Membuka kesempatan bagi perempuan untuk meningkatkan pengetahuan tentang sumberdaya alam sekitarnya dan kompleksitas masyarakat
- d. Identifikasi dan jajaki kebutuhan khusus perempuan dan laki-laki misalnya pekerja perempuan berbasis rumah, kesehatan mental laki-laki dan perempuan yang bermigrasi atau kehilangan tempat tinggal.
- e. Menyalurkan secara jelas anggaran gender dari dana-dana respon bencana
- f. Menyalurkan distribusi barang, pelayanan, kesempatan bagi perempuan dan laki-laki
- g. Menjajaki dampak jangka pendek dan jangka panjang terhadap perempuan/laki-laki dari seluruh respon bencana
- h. Memantau perubahan sepanjang waktu dan dalam konteks yang berbeda-beda

## 3. Bekerja Bersama Perempuan Akar Rumpuk

Organisasi komunitas perempuan mempunyai pengetahuan, informasi, pengalaman dan sumberdaya penting untuk bangkit dari bencana. Bekerja bersama dan mengembangkan kapasitas kelompok perempuan yang telah ada seperti:

- a. Kelompok perempuan yang berpengalaman dalam bencana
- b. Organisasi perempuan dan organisasi non pemerintah yang bergerak dalam bidang pembangunan
- c. Perkumpulan-perkumpulan perempuan di daerah bencana
- d. Organisasi keagamaan dan pelayanan
- e. Perempuan profesional, misalnya pendidik, ilmuwan dan sebagainya

## 4. Menentang *Stereotype*

Berdasarkan inisiatif tentang pengetahuan budaya, ekonomi, politik dan konteks sosial yang berbeda dan spesifik;

- a. Perempuan yang menjadi korban bencana adalah perespon dan pembangun pertama yang penting, bukan korban yang pasif
- b. Perempuan sangat penting bagi anak-anak agar mampu bertahan dan bangkit kembali, namun kebutuhan perempuan mungkin berbeda dengan anak-anak

**Titin Murtakhamah, Pentingnya Pengarusutamaan Gender**

- c. Tidak semua perempuan adalah ibu atau tidak semua tinggal bersama laki-laki
- d. Perempuan yang menjadi tiang keluarga tidak selalu berarti paling miskin atau paling rentan
- e. Perempuan bukan pihak yang tergantung secara ekonomi tetapi produsen, pekerja masyarakat dan pencari nafkah
- f. Norma-norma gender memberikan risiko pula kepada anak laki-laki dan laki-laki misalnya kesehatan mental, pengambil risiko dan kecelakaan
- g. Menjadikan perempuan sebagai target pelayanan tidak selalu efektif atau perlu bahkan bisa menjadi bumerang atau kekerasan
- h. Perempuan yang terpinggirkan misalnya mereka yang tidak punya KTP, pengidap HIV/AIDS, kelompok minoritas, pekerja seks mempunyai perspektif dan kapasitas yang unik
- i. Tidak ada istilah satu untuk semua, kebutuhan khusus secara kultural harus dihormati misalnya praktik kepercayaan tradisional, cara berpakaian, nilai kebersihan pribadi dan norma provasi.

**5. Melakukan Pendekatan HAM**

Inisiatif demokrasi dan partisipatoris memberi hal yang terbaik bagi perempuan anak perempuan. Perempuan dan laki-laki harus dijamin dalam kondisi hidup layak dan perlu menikmati hak asasi manusia mereka yang fundamental, begitu pula untuk bertahan hidup. Anak perempuan dan perempuan dalam krisis mempunyai risiko yang meningkat terhadap:

- a. Pelecehan seksual dan perkosaan
- b. Kekerasan oleh pasangan misalnya dalam bulan-bulan dan tahun setelah terjadi bencana
- c. Eksploitasi dan perdagangan perempuan misalnya pekerja rumah tangga, pertanian dan pekerja seks
- d. Berkurang atau hilangnya hak atas tanah yang dimiliki
- e. Pernikahan dini atau paksa
- f. Pengungsian paksa
- g. Berkurang atau hilangnya akses pada pelayanan kesehatan reproduksi
- h. Di bawah kontrol laki-laki dalam sumber daya ekonomi

**6. Hormati dan Kembangkan Kapasitas Perempuan**

Agar tidak terlalu membebani perempuan yang telah mempunyai beban kerja berat dan tanggung jawab keluarga yang cenderung meningkat:

- a. Identifikasi dan dukung kontribusi perempuan pada sistem

peringatan dini informal, kesiapsiagaan rumah dan sekolah, solidaritas masyarakat, pemulihan kembali sosio-emosional, pengasuhan oleh keluarga luas

- b. Kompensasi materi atas waktu, energi dan ketrampilan akar rumput yang mampu dan mau bermitra dengan organisasi-organisasi bantuan bencana
- c. Sediakan pengasuhan anak, transportasi dan dukungan lain yang diperlukan untuk menciptakan partisipasi perempuan secara penuh dan adil dalam perencanaan masa depan yang lebih tanggap bencana.

Prinsip-prinsip tersebut semestinya diterapkan dalam setiap *assessment*, analisis situasi, implementasi program, monitoring dan evaluasi. Prinsip-prinsip itu akan membantu akses, partisipasi dan kontrol perempuan dan laki-laki terhadap sumberdaya secara setara. Dengan demikian kapasitas laki-laki dan perempuan sebagai subyek akan maksimal sehingga dapat menurunkan kerentanan risiko terjadinya dampak bencana yang lebih luas.

#### E. Belajar dari Pengalaman

Beberapa dusun yang terkena bencana gempa bumi di Bantul Yogyakarta di antaranya dusun Kwasen, Srimartani, Piyungan ternyata mampu mengorganisir peran perempuan dan laki-laki secara maksimal sehingga mampu bangkit lebih cepat dari keterpurukan.<sup>15</sup>

Awalnya, di Dusun Kwasen hanya ada satu posko bencana (disebut sebagai posko induk) yang melayani seluruh kebutuhan warga. Posko ini bertugas menerima dan mendistribusikan berbagai bantuan yang masuk. Posko juga melakukan fungsi untuk melakukan pendataan dan *assessment* tentang kebutuhan warga. Selain itu, posko juga membangun jaringan penanganan bencana dengan memulai kerjasama dengan berbagai pihak seperti LSM, lembaga-lembaga sosial, pemerintah dan mencari informasi tentang situasi terkini terkait dengan perkembangan penanganan bencana. Posko juga memfungsikan dirinya sebagai 'trauma center' terutama bagi para relawannya. Setiap hari, secara bergantian para relawan posko saling bercerita dan berbagi pengalaman. Kegiatan ini ternyata banyak membantu proses penyembuhan trauma yang dialami sebagian korban.

Relawan posko adalah para penyintas sendiri yang terdiri dari laki-laki dan perempuan dengan komposisi laki-laki lebih banyak. Kehadiran beberapa perempuan dalam posko induk yang ada di dusun banyak

---

<sup>15</sup> Pengalaman penulis menjadi bagian dari anggota masyarakat yang bangkit dari bencana gempa bumi di Yogyakarta tahun 2006. Bagian ini pernah dipresentasikan dalam Konferensi Nasional Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Komunitas di Yogyakarta tahun 2011 dengan judul artikel, "Pengalaman Perempuan dan Inisiasi Pusat Krisis Berbasis Komunitas".

membantu terpenuhinya kebutuhan warga termasuk merumuskan kebutuhan spesifik perempuan di komunitasnya. Para perempuan inilah yang kemudian mengusulkan bahwa perlu dibentuk posko-posko kecil di setiap RT sehingga semakin memudahkan masyarakat untuk mengakses bantuan. Syaratnya setiap posko kecil tersebut harus melibatkan perempuan sehingga sedapat mungkin kebutuhan laki-laki dan perempuan terakomodir. Kehadiran perempuan dalam posko bencana juga membuat para perempuan di komunitas tidak malu-malu lagi datang ke posko, meminta bantuan yang ada dan terutama yang terkait dengan kebutuhan spesifik mereka.

Bagi perempuan untuk terlibat dalam aksi-aksi pengelolaan bencana bukanlah pekerjaan yang mudah karena berbagai kerentanan dan hambatan yang dihadapi oleh para perempuan tersebut. Namun kondisi darurat akhirnya memaksa beberapa perempuan untuk tampil dan memelopori. Mereka ternyata menemukan beberapa hal mendasar yang mereka butuhkan secara prioritas seperti air, makanan, pemukiman dan kesehatan keluarga. Mereka juga menemukan pentingnya kebutuhan spesifik perempuan seperti celana dalam dan pembalut yang tidak selalu ada dalam paket-paket bantuan. Selain itu, berdasarkan pengalaman penulis bekerja dengan para penyintas perempuan menemukan beberapa hal mendasar yang dibutuhkan perempuan dan anak pasca bencana di antaranya:

1. pakaian yang sesuai dengan nilai budaya setempat
2. bahan-bahan sanitasi dan rancang bangun yang menghargai privasi
3. ketersediaan air bersih dan fasilitas MCK
4. meningkatkan daya dukung pelayanan kesehatan bagi ibu hamil, ibu muda termasuk di antaranya pemenuhan makanan tambahan
5. perlindungan dari rasa aman dan ancaman kekerasan seksual
6. perlindungan dari ancaman perdagangan perempuan
7. tambahan penghasilan dari program pemulihan ekonomi
8. partisipasi dalam semua jenis konsultasi masyarakat terutama jika membicarakan masalah tempat perlindungan dan penampungan sementara
9. keterwakilan perempuan dalam pembuatan keputusan

Posko-posko tersebut juga menjadi koordinator dari berbagai kegiatan baik yang diselenggarakan atas inisiatif warga maupun yang merupakan kerjasama dengan pihak lain. Program-program psikososial banyak yang kemudian melibatkan perempuan sebagai penggerakannya. Mulai dari kegiatan pengajian, PKK, arisan, *trauma healing*, pendidikan anak, pelatihan ketrampilan sampai kepada pemberdayaan ekonomi keluarga. Melalui berbagai kegiatan tersebut, pelan-pelan organisasi-organisasi masyarakat yang vakum setelah bencana terjadi, tumbuh kembali. Berba-

gai kegiatan kemasyarakatan akhirnya menjadi ajang warga untuk saling menguatkan dan merumuskan berbagai hal yang mungkin dilakukan.

Dengan berbagai kegiatan ini, perempuan yang dulunya lebih banyak bekerja di ruang domestik, mau tak mau harus mulai belajar berbicara di depan umum, belajar membuat administrasi keuangan organisasi secara baik dan terlibat dalam rapat-rapat warga. Mereka mulai terdorong untuk memulai kembali usaha ekonomi keluarga yang sempat ditinggalkan. Mereka juga banyak terlibat sebagai guru/pengajar anak-anak dalam program psikososial, survey tentang kesehatan keluarga pasca gempa dan terlibat untuk melakukan pendataan berdasar jenis kelamin. Mereka juga menjadi mitra penting setiap kampanye kebersihan lingkungan, mengorganisasikan orang-orang agar sadar akan pentingnya kesehatan. Para perempuan inilah yang kemudian banyak bekerja di lapangan, menjadi penerjemah berbagai program pemerintah dan lembaga-lembaga kemanusiaan.

Pengalaman lain adalah pada saat tanggap bencana terhadap letusan Merapi tahun 2010 di mana beberapa pihak telah mengambil manfaat dari mekanisme koordinasi sebelumnya untuk memastikan adanya sensitivitas gender dalam operasi darurat, misalnya dengan membentuk Kelompok Kerja Gender di Yogyakarta. Masyarakat sipil yang terorganisasi dengan baik berkonsultasi secara intensif dengan para korban bencana termasuk dengan perempuan. Sebagai hasilnya, misalnya, relawan dan petugas polisi perempuan benar-benar hadir di pos pengungsian, sehingga dapat menjelaskan mengapa terjadi lebih sedikit kasus kekerasan berbasis gender di antara para pengungsi tersebut, tidak seperti dalam situasi bencana lainnya.<sup>16</sup>

Bencana juga menyediakan peluang untuk mengatasi ketidaksetaraan dan memajukan perempuan. Pada tahun 2009, hampir 30% dari calon di legislatif di wilayah Nangroe Aceh Darussalam adalah perempuan. Selain itu karena advokasi yang dilakukan organisasi perempuan dalam proses pemulihan, Biro Pemberdayaan Perempuan di NAD ditingkatkan statusnya menjadi Badan dan mendapatkan mandat yang lebih luas dan dana yang lebih besar. Catatan keberhasilan yang lain adalah beberapa *qanun* disahkan dengan merujuk pada beberapa prinsip yang dituangkan dalam Piagam Perempuan: misalnya Qanun tentang Administrasi Kependudukan, Pendidikan serta Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan dan Anak.<sup>17</sup>

Dari pengalaman tersebut, kita melihat bahwa kelompok perempuan di luar kerentanannya ternyata juga mempunyai kapasitas dan daya tahan yang luar biasa terhadap penderitaan dan kondisi serba

---

<sup>16</sup> Kementerian Pemberdayaan Perempuan, *Kertas Kebijakan*, 2011, hlm. 2.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 3.

kekurangan. Mereka mencari berbagai jalan untuk membangun kembali kehidupannya. Pengalaman mengelola sumberdaya yang terbatas untuk banyak orang dalam keluarga menjadi sumber pengetahuan dan kearifan yang dapat diterapkan dalam pengelolaan bantuan yang datang. Mereka dalam kondisi normal mengenal tetangga mereka dengan baik dan pandai berkomunikasi antar sesama. Perempuan-perempuan di komunitas itu berbagi pengetahuan, budaya, pengalaman dan kepercayaan. Pertemuan dan diskusi yang intensif membuat mereka mampu merumuskan solusi bersama.

#### **F. Kesimpulan**

Pertama, Bencana dirasakan bersama oleh masyarakat tetapi kebutuhan dan dampak dirasakan secara berbeda oleh masing-masing jenis kelamin dan umur.

Kedua, Pelibatan perempuan dan laki-laki sebagai subyek program penanggulangan bencana akan semakin memberdayakan organisasi kemasyarakatan, memaksimalkan kapasitas terutama perempuan dalam hal mengenal ranah publik, meningkatkan kecakapan dan ketrampilan dalam berbagai bidang sehingga kerentanan perempuan dan laki-laki dapat diturunkan yang akan menyumbang kepada berkurangnya risiko bencana.

Ketiga, Pengarusutamaan gender dalam program pengurangan risiko bencana menjadi hal yang mutlak dilakukan bagi para staf organisasi, pendamping lapangan, pembuat program, pengambil keputusan maupun masyarakat pada umumnya untuk memastikan bahwa perempuan dan laki-laki dapat mengambil manfaat secara adil, setara dan bermartabat dari program-program penanggulangan bencana.

## DAFTAR PUSTAKA

- Dati Fatimah, “Bencana-bencana Baru Perempuan”, dalam <http://aksara-jogja.blogspot.com/2009/12/bencana-bencana-baru-bagi-perempuan.html>
- Erica Harper, *Hukum dan Standar Internasional yang Berlaku dalam Situasi Bencana*, Grasindo, 2009.
- Gender Working Group (GWG), *Gender Mainstreaming Tools in Disaster Response*, OXFAM, 2006.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan, *Kertas Kebijakan: Gender dalam Bencana Alam dan Adaptasi Iklim*, 2011.
- Komnas Perempuan, “Catatan Tahunan Kekerasan Terhadap Perempuan”, 2007 dalam <http://www.komnasperempuan.or.id/wp-content/uploads/2009/02/catatan-tahun-kekerasan-terhadap-perempuan-2007.pdf>.
- Lilik Kurniawan dkk, *Indeks Rawan Bencana Indonesia*, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), 2011.
- Pelaksana Harian Badan Koordinasi Penanggulangan Bencana, *Pengenalan Karakteristik Bencana dan Upaya Mitigasinya di Indonesia*, Bakornas PB, 2007.
- Titin Murtakhamah (ed), *Modul Training Analisis Gender*, Rifka Annisa Yogyakarta, 2006.

**Titin Murtakhamah** adalah pekerja sosial, anggota Perkumpulan Rifka Annisa Yogyakarta dan anggota Jaringan Kawan (Jejaring Psikososial dan Kesehatan Jiwa dalam Penanggulangan Bencana Indonesia)