

## KERTAS KEBIJAKAN 6

# GENDER DALAM BENCANA ALAM DAN ADAPTASI IKLIM



**K**ertas Kebijakan ini menyoroti perbedaan dampak bencana pada laki-laki dan perempuan. Kebutuhan dan peluang berdasar gender dapat ditemukan pada setiap tahapan dalam siklus bencana keseluruhan, yang perlu dipahami dalam manajemen risiko bencana. Sejak terjadinya tsunami di Aceh telah banyak yang dipelajari tentang praktek yang baik dalam manajemen bencana yang responsif gender. Hal ini dapat diperkuat melalui pengarusutamaan gender di semua kebijakan, lembaga dan program terkait, ditingkat nasional dan lokal untuk mengatasi akar permasalahan terjadinya kerentanan berbasis gender, menjamin penggunaan analisis gender dan data terpisah berdasar jenis kelamin untuk menentukan sasaran sumberdaya dan memberikan bobot seimbang terhadap hak dan kapasitas laki-laki maupun perempuan.

### Status saat ini

**Indonesia adalah salah satu negara di dunia yang paling rawan bencana dan termasuk yang berpotensi terkena dampak perubahan iklim**

**A**ntara tahun 1980 dan 2008 tercatat ada sebanyak 293 bencana, terutama disebabkan oleh gempa bumi dan tsunami, yang berdampak pada sekitar 18 juta orang dan diperkirakan menyebabkan kerusakan sebesar US \$ 21 milyar. Untuk tsunami yang terjadi tahun 2004 saja, tercatat sekitar lebih dari 200,000 orang meninggal (Database Bencana Internasional). Indonesia menghadapi banyak risiko karena paling rentan terhadap tanah longsor, gempa bumi dan tsunami (UNISDR, tahun 2009). Manajemen risiko bencana yang komprehensif meliputi strategi adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim karena ada keterkaitan kuat antara bencana dan perubahan iklim. Perubahan iklim tidak hanya akan

menciptakan bencana seperti banjir dan kekeringan yang membutuhkan respon segera tetapi juga akan membawa perubahan yang lebih tidak kentara dan berpotensi menyebabkan perubahan yang lebih dahsyat sehingga memerlukan strategi adaptasi dengan jangka waktu yang lebih lama.

**Ketidaksetaraan gender menciptakan kerentanan khusus pada laki-laki dan perempuan terhadap dampak bencana, konflik dan perubahan iklim**

**D**ampak suatu krisis tergantung pada kerentanan mereka yang mungkin terkena pengaruhnya. Kerentanan adalah hasil dari kesenjangan sosial, ekonomi dan politik yang terjadi secara kontekstual dan terus berubah dari waktu ke waktu. 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 penan-

# KERTAS KEBIJAKAN 6

ganan terbatas dan berisiko paling tinggi terkena dampak bencana alam (lihat Boks 1). Kasusnya tidak selalu sama, seperti saat terjadi letusan Gunung Mer-

## Boks 1: Kerentanan menurut gender di Nanggroe Aceh Darussalam

*Ketika terjadi tsunami tahun 2004, jumlah korban perempuan jauh lebih 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 terapung. Perempuan tidak pernah belajar berenang dan rok panjang mereka mempersulit upaya melarikan diri. Kerentanan pasca bencana termasuk beban kerja dan tekanan kehidupan yang meningkat pada perempuan; pada tahap awal operasi darurat, sebagian ibu dengan anak-anak hanya memperoleh pembagian makanan satu porsi untuk satu orang dewasa (APWLD, tahun 2005), pernikahan dini setelah tsunami meningkat, kecanduan alkohol dan kekerasan di kalangan laki-laki juga meningkat. 75% janda di tempat pengungsian diperkirakan menjadi korban pelecehan seksual.*

(UNIFEM, tahun 2006)

api pada tahun 2010, dimana ada indikasi bahwa jumlah korban laki-laki lebih banyak dibanding perempuan, karena sebagian besar terkena dampak gelombang panas piroklastik. Selain itu, ada lumayan banyak jumlahnya yang dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti kecelakaan lalu lintas, serangan jantung dan bunuh diri (BNPB 2010). Dalam konflik yang mengandung kekerasan, sebagian besar korban utama adalah laki-laki muda. Untuk memahami kerentanan dan tantangan dalam situasi bencana manapun, perlu adanya kajian yang lebih mendalam. Faktor yang berkontribusi mungkin termasuk ekspektasi sosial terhadap laki-laki untuk melindungi keluarga mereka sehingga mendorong munculnya perilaku berisiko, sementara hal ini tidak terjadi langsung pada perempuan dan anak; akses perempuan terhadap kesempatan pendidikan, informasi tentang risiko bencana, perubahan iklim atau potensi bencana akut, menurunnya ketahanan perempuan terhadap dampak karena meningkatnya risiko kemiskinan, terbatasnya mobilitas dan akses terhadap pelayanan yang ada dan dampak ganda

bagi yang kehilangan rumah, yang sekaligus merupakan tempat bekerjanya.

## Hak-hak perempuan dalam operasi tanggap darurat sering dilupakan dan diabaikan, dan tanpa konsultasi dan partisipasi sebagaimana layaknya

Didorong oleh adanya urgensi ('kewenangan yang mendesak'), operasi tanggap darurat di Aceh dan Nias umumnya tanpa berkonsultasi secara efektif dengan perempuan sehingga hasilnya jelek. Asesmen terhadap kerusakan, kehilangan dan kebutuhan yang ada sebagian besar dilakukan oleh tim yang didominasi laki-laki, yang mengandalkan informasi dan umpan balik hanya dari kepala rumahtangga laki-laki (Enarson, tahun 2009, Komnas Perempuan, tahun 2007a). Tanggap bencana terhadap letusan Merapi mengambil manfaat dari mekanisme koordinasi sebelumnya untuk memastikan adanya sensitivitas gender dalam operasi darurat, misalnya dengan membentuk Kelompok Kerja Gender selama gempa di Yogya. 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 (Dewi, 2010).

## Perempuan lebih rentan mengalami penderitaan dalam situasi konflik

Perempuan mengalami kerentanan yang berbeda selama situasi terjadinya konflik kekerasan, terutama jika laki-laki ikut pergi bertempur. Pada tahun 2003, diperkirakan 23% perempuan di Aceh, dimana

60% di antaranya tidak pernah bersekolah, tiba-tiba menjadi kepala keluarga karena suaminya meninggal atau melarikan diri karena alasan keamanan (UNIFEM, 2006). Perempuan juga merupakan korban pelecehan seksual dan kekerasan. Selama 30 tahun perang saudara di Aceh, perempuan menjadi korban karena merupakan istri atau kerabat dari gerilyawan GAM yang dicurigai, dicurigai sebagai tentara GAM perempuan (Inong Balee) atau diduga mendukung atau memiliki hubungan dengan anggota Tentara Nasional Indonesia/TNI. Luasnya kasus sulit untuk diketahui karena umumnya korban tidak melaporkan perlakuan keji karena rasa malu dan takut akan stigma sosial (lihat Boks 2). Bukti anekdot dari Aceh, Poso dan Timor

## Boks 2: Kekerasan terhadap perempuan di Aceh

*Dari 103 kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi dari sebelum 1999 sampai setelah penandatanganan Nota Kesepakatan tahun 2007, lebih dari setengahnya merupakan kekerasan seksual seperti perkosaan dan penyiksaan seksual. (Komnas Perempuan, tahun 2007b). Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan, Kontras, mencatat 128 kasus perkosaan selama Era Darurat Sipil Militer saja. (Kontras, 2006). Forum LSM NAD memperkirakan sekitar 15.000 perempuan meninggal selama terjadi konflik di Aceh dan menyebabkan trauma psikologis dari sekitar 7.000 perempuan*

*(Kamis, M., 2006).*

psiko-sosial, sehingga berpotensi mengakibatkan terjadinya kekerasan seksual dan non-seksual terhadap perempuan di dalam dan di luar keluarganya. (Komnas Perempuan, tahun 2007a).

Barat menunjukkan bahwa pengungsian dan kerugian yang diakibatkan oleh konflik, kerusuhan sosial dan bencana menyebabkan tingginya tingkat stres atau depresi di antara laki-laki. Keengganan mereka untuk mencari bantuan disebabkan oleh hambatan sosial-budaya dan tidak adanya dukungan

## Pemulihan pasca bencana dapat memberikan 'peluang' untuk mengatasi ketidak-setaraan gender yang sistemik dan memajukan hak asasi perempuan

Dalam mencari stabilitas di saat krisis, norma patriarki tradisional mungkin muncul ke permukaan karena adanya pemahaman bahwa 'semua mengalami penderitaan'. Perempuan tidak terwakili dalam perundingan untuk mengakhiri konflik dan pejuang perempuan awalnya tidak dilibatkan dalam upaya reintegrasi. Kelihatan nyata bahwa sebagian besar perempuan tidak hadir dalam proses konsultasi dan pertemuan untuk penyusunan Rencana Induk Pemulihan Aceh. Awalnya donor menerima kondisi ini karena adanya pertimbangan terhadap budaya lokal. Selain itu, penerapan hukum Syariah menjadi semakin ketat pasca tsunami, membatasi mobilitas dan perilaku perempuan dan menimbulkan berbagai pelanggaran hak asasi perempuan oleh polisi Syariah (Human Rights Watch, 2010).

Bencana juga menyediakan peluang untuk mengatasi ketidaksetaraan gender dan memajukan hak-hak perempuan (lihat Boks 3). Organisasi masyarakat sipil dapat memanfaatkan kesempatan yang ada pasca bencana untuk melakukan advokasi hak-hak perempuan, seperti dalam kasus Kongres Perempuan Aceh kedua pada bulan Juni 2005 yang dihadiri oleh lebih dari 400 perempuan. Pertemuan ini menghasilkan Piagam

## Boks 3: Mengamankan hak perempuan pasca tsunami di NAD

- Pada tahun 2009, hampir 30% dari calon legislatif adalah perempuan
- 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
- Beberapa qanun disahkan dengan merujuk pada beberapa prinsip yang dituangkan dalam Piagam Perempuan: misalnya Qanun tentang Administrasi Kependudukan, Pendidikan serta Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan

## KERTAS KEBIJAKAN 6

Aceh tentang Hak Perempuan, yang berisikan hak-hak pribadi, hak hukum, politik, sosial, ekonomi dan budaya perempuan dalam konteks Aceh yang spesifik yang terkait Hukum Syariah, yang didukung oleh koalisi politik dan masyarakat luas, termasuk para tokoh-tokoh agama terkenal. Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (BRR), dengan dukungan yang kuat dari berbagai organisasi internasional menggunakan kesetaraan gender sebagai dasar dalam proses pemulihan (Enarson, tahun 2010), dimana hak perempuan dalam kepemilikan tanah merupakan salah satu program andalannya. Berlawanan dengan kebiasaan yang ada pasca tsunami Aceh, diperkirakan 30% dari kasus yang ada, perempuan terdaftar sebagai pemilik tanah (Harper, tahun 2007), setelah ada kebijakan yang mengizinkan kepemilikan tanah bersama antara suami dan istri, yang diadopsi pada bulan September tahun 2006.

**Peran berbasis gender membuat perempuan lebih rentan terhadap dampak perubahan iklim.**

Perubahan iklim global diperkirakan dapat menciptakan cuaca ekstrim di Indonesia termasuk curah hujan ekstrim dan naiknya suhu dan permukaan air laut. Hal ini akan berpengaruh pada kehidupan masyarakat secara kompleks, yang mencakup aspek pertanian dan ketahanan pangan, hutan dan sumber mata air, energi, kesehatan, bencana alam, migrasi dan konflik. Indonesia adalah emitor gas rumah kaca ketiga terbesar di dunia dan wacana penelitian dan kebijakan sejauh ini hampir secara eksklusif didominasi oleh perspektif para ilmuwan alam tentang degradasi sumberdaya alam. Terbatasnya keterlibatan ilmuwan sosial menyebabkan kurangnya data empiris tentang kerentanan berbasis gender dalam perubahan iklim. Tetapi, penelitian internasional dari negara seperti

Bangladesh dan India mendukung gagasan bahwa kerentanan terhadap perubahan iklim dibentuk oleh relasi gender dan peran perempuan dalam usaha pertanian skala kecil, sebagai produsen utama tanaman pangan, pemungut kayu bakar dan pengambil api. Semua ini menempatkan mereka sebagai pihak yang beresiko tinggi terkena dampak perubahan iklim. Risiko lainnya termasuk, kelangkaan air dan peningkatan penyakit yang menular melalui air dan serangga, sehingga meningkatkan beban kerja perempuan karena harus merawat orang sakit dan lanjut usia, dan ketika persediaan makanan tidak cukup, maka akan mengurangi asupan makanan bagi perempuan dan anak perempuan. Jika pendapatan rumahtangga berkurang mengakibatkan anak perempuan ditarik keluar dari sekolah (UNDP/AusAID, tahun 2009).

**Inklusi gender dalam rekonstruksi dan rehabilitasi dapat memperkuat kesetaraan gender dan lebih memberdayakan perempuan**

Program peningkatan penghidupan (*livelihood*) dalam masa pemulihan sering berfokus pada kepala rumahtangga, yang umumnya adalah laki-laki, mengabaikan peran perempuan dalam strategi pencarian penghidupan keluarga dan mengabaikan perempuan lajang atau janda. Sebagai contoh, rehabilitasi ekonomi di NAD sangat difokuskan pada





## KERTAS KEBIJAKAN 6

sektor perikanan, mengganti perahu, jaring dan fasilitas lainnya. Selain itu, sebagian besar mengabaikan peran perempuan dalam pengolahan dan perdagangan ikan (Cosgrave, tahun 2008). Sebaliknya, program penghidupan untuk perempuan lebih diutamakan yang bersifat tradisional seperti membuat kue dan menjahit; dan perlakuan ini memperkuat perbedaan gender dalam hal peran ekonomi dalam keluarga dan proses pemulihan (Kelompok Kerja Gender NAD, 2007). Upaya untuk melatih ketrampilan perempuan untuk mencari penghasilan dengan cara non-tradisional, seperti melukis dan membuat batu bata, memberikan hasil yang meragukan karena sebagian kontraktor menolak untuk mempekerjakan perempuan (Nowak, Caulfield, tahun 2008). Hak hukum, khususnya kepemilikan tanah dan aset atau perwalian anak-anak selama masa pemulihan pasca bencana merupakan permasalahan yang sensitif dan memerlukan perhatian serta intervensi khusus untuk melindungi hak-hak perempuan. Keberhasilan upaya melindungi hak perempuan atas tanah di NAD membantu meningkatkan keamanan rumahtangga yang dikepalai perempuan dan menjamin akses perempuan terhadap sumberdaya dan kredit produktif.

Laki-laki dan perempuan dapat memainkan peran yang saling melengkapi dalam masa pemulihan pasca bencana: laki-laki umumnya melakukan rekonstruksi fisik, sementara perempuan berkontribusi untuk memperluas dukungan psiko-sosial dan diversifikasi mata pencaharian. Kesadaran dan pengetahuan perempuan sangat penting untuk manajemen risiko yang efektif dalam mempersiapkan rumahtangga, menyimpan stok makanan dan mempertahankan jaringan sosial untuk penyebaran informasi, pendidikan anak-anak dan masyarakat. Evaluasi bantuan GTZ menunjukkan bahwa setelah gempa Yogyakarta, perempuan lebih responsif daripada laki-

laki dalam mengakui pentingnya praktek konstruksi aman gempa dan bersedia untuk berinvestasi dalam menerapkan prinsip-prinsip tersebut (Hollander, tahun 2008). Anak-anak juga diakui mempunyai peran yang potensial untuk berkontribusi dalam pengurangan dampak bencana melalui komunikasi risiko bencana (Haynes, tahun 2010).

**Manajemen risiko bencana yang sensitif gender diperlukan untuk menjaga pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium agar tetap berada di jalurnya.**

**B**encana yang datang secara tiba-tiba seperti gempa bumi, letusan gunung berapi atau banjir serta dampak perubahan iklim mengikis pencapaian pembangunan manusia. Kemiskinan pasca tsunami di NAD meningkat dari 28,4% menjadi 32,6% sementara di wilayah lain di Indonesia kemiskinan mengalami penurunan (Bank Dunia, tahun 2008). Perempuan dari kelompok marjinal seperti janda memiliki kerentanan paling besar jika terjadi bencana yang menyebabkan ketidakberdayaan dan pemiskinan lebih lanjut. Jumlah pernikahan usia dini meningkat pasca tsunami, hal ini diketahui memiliki efek negatif jangka panjang pada semua Tujuan Pembangunan Milenium. Kesehatan ibu dan bayi baru lahir pasca tsunami di NAD berisiko terutama dengan meningkatnya keguguran, kematian usia prematur dan anak-anak yang dilahirkan dalam kondisi tidak aman (APWLD, tahun 2005). Pemulihan bencana dan manajemen risiko tidak akan berhasil tanpa menggunakan lensa gender yang membantu pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium secara berkesinambungan.

## KERTAS KEBIJAKAN 6

**Perhatian khusus pada peran dan prioritas laki-laki dan perempuan yang berbeda dalam mengatasi bencana dan perubahan iklim, memberikan hasil yang lebih berkelanjutan**

Penelitian internasional telah menunjukkan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki prioritas kebutuhan dan pendekatan yang berbeda dalam pemulihan situasi darurat. Permasalahan mata pencaharian dan akses terhadap tempat tinggal, air dan fasilitas sanitasi serta penyuluhan psiko-sosial biasanya merupakan peringkat tertinggi bagi perempuan, sedangkan laki-laki memberikan prioritas yang lebih tinggi untuk pembangunan infrastruktur skala besar (Fordham, tahun 2000). Program bantuan langsung tunai dan dana bergulir di NAD yang khusus ditargetkan bagi perempuan seringkali terbukti lebih berhasil dibanding program yang melibatkan laki-laki dan perempuan sekaligus.

Laki-laki dan perempuan memiliki peran berbeda dalam mitigasi dan adaptasi terhadap perubahan iklim karena adanya perbedaan peran nyata dalam strategi mencari penghasilan dan rumahtangga. Untuk upaya mitigasi perubahan iklim yang efektif, perempuan dapat memberikan kontribusi yang efektif dalam hal penggunaan energi, pengelolaan sampah dan pengelolaan sumber daya alam. Dalam pertanian subsisten perempuan biasanya memberikan kontribusi sekitar 70% sampai 80% dari produksi



pangan rumahtangga (UNDP, tahun 2009). Adaptasi perubahan iklim pada akhirnya membutuhkan pendekatan responsif gender untuk memperkenalkan teknologi pertanian baru dan/atau mengembangkan strategi mata pencaharian alternatif.

**Pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dirancang dengan sasaran untuk memberikan bantuan kemanusiaan bagi kelompok yang paling rentan**

Pemerintah Indonesia melalui Keputusan Presiden No. 8/2008 membentuk BNPB yang melapor langsung kepada Presiden. Badan ini akan mewakili pemerintah Indonesia dan memimpin kegiatan yang terkait bencana yang meliputi pengurangan risiko bencana, tanggap darurat, kesiapsiagaan dan pemulihan. BNPB telah menyusun peraturan dan pedoman untuk penanggulangan bencana di Indonesia secara efektif, menangani kebutuhan kelompok paling rentan, termasuk perempuan dan anak, pada saat keadaan darurat, dan memimpin mekanisme koordinasi pasca bencana. Praktik yang baik yang diterapkan BNPB selama operasi tanggap darurat letusan Gunung Merapi pada tahun 2010 telah dicatat dengan baik, di mana BNPB mengumpulkan data terpisah berdasar jenis kelamin; membuat pengaturan khusus untuk perempuan hamil dan keluarga dengan bayi di pusat pengungsian utama dan tempat tinggal sementara, dan berkomunikasi erat dengan LSM yang tergabung dalam kelompok kerja gender.

# KERTAS KEBIJAKAN 6

**Dokumen kebijakan Indonesia tentang manajemen risiko bencana menerapkan prinsip kesetaraan di hadapan hukum dan dalam pemerintahan**

UU No. 24/2007 tentang penanggulangan bencana menetapkan prinsip kesetaraan di hadapan hukum dan dalam pemerintahan, yang berarti bahwa isi ketentuan dalam penanggulangan bencana tidak dapat terkait dengan masalah yang membedakan latar belakang agama, etnis, ras, kelompok, gender, atau status sosial. Prinsip ini juga berlaku saat memberi ketentuan terkait peringatan dini yang diidentifikasi sebagai salah satu kegiatan pra-bencana dalam UU No. 24/2007.

Pentingnya sistem peringatan dini yang efektif juga disorot sebagai salah satu program kegiatan inti prioritas 9 - lingkungan hidup dan pengelolaan bencana - dalam RPJMN 2010-2014, yang menetapkan bangsa yang adil sebagai salah satu dari delapan misi pembangunan nasional. Bangsa yang adil berarti bahwa tidak ada diskriminasi antar individu dalam bentuk apapun, gender maupun antar wilayah. Pengembangan sistem peringatan dini lebih lanjut disebutkan dalam Rencana Nasional Penanggulangan Bencana tahun 2010-2014 dan Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana tahun 2010-2012, keduanya mengakui bahwa ketidaksetaraan gender akan berdampak pada nasib perempuan dalam situasi bencana, dan posisi yang tidak setara akan diperburuk oleh adanya kebutuhan khusus perempuan dalam situasi bencana.

**Penelitian tentang kerentanan berbasis gender dan pengumpulan data terpisah berdasar jenis kelamin terkait bencana, konflik dan perubahan iklim menjadi dasar rancangan dan pelaksanaan langkah-langkah kebijakan responsif gender**

Saat ini, belum ada pedoman resmi untuk pengumpulan data terpisah berdasar jenis kelamin dan umur korban bencana dan pengungsi internal. Penelitian empiris tentang kerentanan khusus dalam situasi bencana seperti yang dialami oleh perempuan di Indonesia terbatas dan sebagian besar terbatas pada kondisi di Aceh dan tidak ada data empiris sama sekali tentang kondisi dan risiko khusus yang dialami oleh laki-laki. Perkiraan jumlah korban tsunami tahun 2004 sebagian besar berdasarkan pada rasio yang selamat. World Vision memperkirakan perempuan merupakan 60% dari korban, berdasarkan rasio 3:1 perbandingan laki-laki dan perempuan yang selamat, sementara angka Oxfam adalah hingga 80% (Oxfam, tahun 2005) dan Flower Aceh menghitung sebanyak 75% adalah pengungsi adalah laki-laki. Operasi tanggap darurat di Yogya selama dan setelah letusan Merapi pada tahun 2010 belajar dari pengalaman sebelumnya dan mengambil manfaat dari peran aktif dari banyak pelaku masyarakat sipil. Data pengungsi yang dikumpulkan oleh jaringan masyarakat sipil mencakup informasi komprehensif tentang perempuan hamil dan menyusui, bayi baru lahir atau orang cacat yang digunakan untuk mentargetkan bantuan kepada beberapa penyintas bencana yang paling rentan (Dewi, 2010).



# KERTAS KEBIJAKAN 6

## Permasalahan Kebijakan

**Perspektif gender masih harus diadopsi dan dilembagakan dalam kerangka hukum dan kebijakan tentang pemulihan dan manajemen bencana**

Pemerintah telah menerapkan kerangka nasional untuk pemulihan dan manajemen bencana yang bisa diperkuat lebih lanjut. Sebagai contoh, UU No 24/2007 tentang Penanggulangan Bencana mendukung perlindungan, partisipasi dalam perencanaan dan pengambilan keputusan dan akses terhadap bantuan kompensasi yang non-diskriminatif bagi semua warga negara. Ini akan ditingkatkan dengan menghimbau secara eksplisit untuk melakukan pengarusutamaan gender, dengan menyertakan analisis sosial dan gender serta tindakan afirmatif. Seperti yang diakui dalam Laporan Nasional tentang Kemajuan Pelaksanaan Kerangka Aksi Hyogo tahun 2009, perspektif gender dalam kebijakan dan kerangka kerja manajemen risiko bencana, sejauh ini hanya mendapat sedikit perhatian dan tidak ada kemajuan institusional yang bermakna.

Rencana Aksi Nasional Pengurangan Risiko Bencana tahun 2010-2012 (RAN-PRB) disusun oleh Bappenas dengan bantuan dari Bank Dunia dan UNDP dengan mengacu pada Kerangka Aksi Hyogo serta UU No 24/2007. Ini termasuk satu bab tentang pengarusutamaan gender, yang berarti bahwa pengarusutamaan gender tidak dilakukan pada keseluruhan rencana tindakan. Pemerintah Daerah di Yogyakarta, Jawa Tengah dan Maluku telah bergerak lebih dulu dengan menyusun Rencana Tindakan Penanggulangan Bencana Daerah yang secara eksplisit mengakui pentingnya pengarusutamaan gender seperti di Kabupaten Magelang dan Sleman.

Rencana Aksi Nasional untuk Mitigasi dan Adaptasi Perubahan Iklim (tahun 2007) mengakui ancaman multi dimensi dari perubahan iklim terhadap manusia dan pembangunan nasional dan menguraikan rencana jangka pendek, menengah dan panjang tentang mitigasi dan adaptasi.

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. Tetapi BNPB sebagai badan utama di tingkat nasional untuk manajemen risiko bencana sejauh ini tidak memiliki unit atau kelompok kerja yang berfokus pada pengarusutamaan gender dan belum ada strategi pengarusutamaan gender.

## Rekomendasi

- BNPB merekrut tenaga ahli gender dan menentukan kerangka yang diperlukan dengan menyusun strategi, kebijakan dan struktur institusi pengarusutamaan gender.
- BNPB mengembangkan pedoman, format dan kapasitas yang diperlukan untuk pengumpulan data dan asesmen kebutuhan.



# KERTAS KEBIJAKAN 6

- BNPB mengadakan penelitian tentang kerentanan bencana menurut bahaya dan lokasi, memberikan perhatian terhadap kerentanan spesifik baik pada perempuan maupun laki-laki.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan aktor penting dalam pemerintah dan non-pemerintah lainnya yang terlibat dalam perubahan iklim mendorong dan mengadakan penelitian lebih lanjut tentang hubungan antara gender dan perubahan iklim, mitigasi dan adaptasi perubahan iklim.
- Penyusunan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan dan program pengurangan resiko bencana; tanggap dan adaptasi terhadap perubahan iklim menggunakan perspektif gender dengan fokus pada pengurangan kerentanan berbasis gender, memperkuat ketahanan dan meningkatkan kepemimpinan perempuan.
- Koordinasi lintas sektor harus dilakukan antara Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), BNPB dan Kementerian sektoral lainnya dalam rangka mendukung penerapan prinsip-prinsip yang berlaku secara internal (misalnya Standar Sphere, Agenda delapan butir dari UNDP), penggunaan instrumen penting seperti asesmen gender, pembahasan temuan penelitian yang relevan dan integrasi indikator kesetaraan gender dalam makalah kebijakan dan program utama.
- BNPB bekerjasama dengan inisiatif dari Kantor Wakil Presiden untuk mempercepat pengentasan kemiskinan, dalam hal pengarusutamaan permasalahan sekitar pengurangan risiko bencana yang sensitif gender dalam kebijakan dan skema prioritas pengentasan kemiskinan.
- Membangkitkan kesadaran tentang pentingnya pengarusutamaan gender dalam pengurangan risiko bencana pada lembaga manajemen ben-

cana di tingkat nasional dan daerah, tetapi umumnya di antara pemerintah kabupaten/kota dan desa. Kegiatan ini harus menekankan pentingnya mengkompilasi data terpilah dan strategi komunikasi publik yang responsif gender.

- Badan manajemen bencana di tingkat kabupaten/kota dan propinsi secara aktif membina kerjasama dengan LSM yang berpengalaman dalam menerapkan pengetahuan dan praktik terbaik yang berhubungan dengan pengarusutamaan gender dan tersedia secara internasional.

## Referensi

- Action Aid (2006), "Tsunami Response: A Human Rights Assessment".
- Asia Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD) (2005), "Why are Women More Vulnerable During Disasters".
- APWLD (2006), "Tsunami Aftermath: Violations of Women's Human Rights in Nanggroe Aceh Darussalam, Indonesia".
- Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Nanggroe Aceh Darussalam dan Nias (BRR) (2006), "Promoting Gender Equality in the Rehabilitation and Reconstruction Process in Aceh and Nias". Policy and Strategy Paper, September 2006.
- Bennett, Jon; Harkin, Claire; Samarasinghe, Stanley (2006), "Coordination of International Humanitarian Assistance in Tsunami-Affected Countries: Evaluation Findings Indonesia", Tsunami Evaluation Coalition BNPB, 2009, Indonesia – National Progress Report on the Implementation of the Hyogo Framework for Action, accessed at: [www.preventionweb.net/english/countries/asia/idn/](http://www.preventionweb.net/english/countries/asia/idn/).
- Cosgrave, John (2008), "Responding to Earthquakes 2008: Learning from Earthquake Relief and Recovery Operations", ALNAP and Provention Consortium, 2008. Accessed at: [www.alnap.org](http://www.alnap.org).
- Dewi, Sinta (2010), "Gender Highlights of Emergency Situations in Mentawai and Merapi Affected Areas", Internal Report, commissioned by AusAID, Jakarta.
- Disaster Management Law 24/2007
- Enarson, Elaine (2009), "Women Building their Future: Gender Breakthroughs in Post-Tsunami Aceh", UNIFEM.
- Fordham, Maureen (2000), "The Place of Gender in Earthquake Vulnerability and Mitigation", Anglia Polytechnic University: Disaster Studies Project.
- Gender Working Group Aceh, 2007, "Evaluation of Women Situation in Aceh 2006".
- Harper, Erica et al (2007), "Guardianship, Inheritance and Land Law in Post-Tsunami Aceh", International Development Law Organization.
- Haynes, Katherine; Lassa, Jonatan; Towers, Briony (2010), "Child-Centered Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation: Roles of Gender

# KERTAS KEBIJAKAN 6

- and Culture in Indonesia 2010*"; Children in a Changing Climate Research, Working Paper No. 2.
- Holländer, Michael (2008), "*Evaluation Report of GTZ Earthquake Recovery Assistance for DI Yogyakarta and Central Java Provinces*", unpublished report.
- Human Rights Watch, 2010, "*Policing Morality: Abuses in the Application of Sharia in Aceh, Indonesia*", New York.
- International Disaster Database at [www.emdat.be](http://www.emdat.be), Centre for Research on Epidemiology of Disasters (RED).
- Kamis, Mazalan; Mahdi, Saiful (2006), "*Tsunami Response and Women*", Paper presented at the International Conference on Development in Aceh at the National University of Malaysia, December 26-27, 2006.
- Komnas Perempuan, (2007a), "*Perempuan Pengungsi: Bertahan dan Berjuang dalam Keterbatasan – Kondisi Pemenuhan HAM Perempuan Pengungsi Aceh, Nias, Jogjakarta, Porong, NTT, Maluku dan Poso*", Jakarta.
- Komnas Perempuan, (2007b), "*Seeking and Accessing Justice: Experiences of Acehese Women*". A Collection of Experiences and Voices of Women Victims of Violence Occurred During and Post Conflict Time and Within the Context of the Implementation of Shariah Law in Aceh, Jakarta: January 2007.
- Kontras, 2006, *Aceh Peace with Justice*, Jakarta.
- National Action Plan on Disaster Risk Reduction 2010-2012
- National Disaster Management Plan 2010-2014
- Noble, Cameron, Thorburn, Craig (2009), "*Multi-Stakeholder Review of Post-Conflict Programming in Aceh: Identifying the Foundations for Sustainable Peace and Development in Aceh*".
- Nowak, Barbara, Caulfield, Tanya (2008), "*Women and Livelihoods in Post-Tsunami India and Aceh*", Working Paper Series No. 104, Asia Research Institute: National University of Singapore.
- Oxfam (2005), "*The Tsunami's Impact on Women*", Oxfam Briefing Note, March 2005.
- Pennells, Linda (2008), "*Mission Report: Gender Outcomes and Reflections – Aceh*", OCHA.
- Pincha, Chaman (2008), "*Gender-Sensitive Disaster Management: A Toolkit for Practitioners*", Oxfam America and NANBAN Trust, Mumbai.
- Sagala, Saut (2010), "*Dealing with Disasters: A Review of Disaster Risk Reduction Investments in West Java and West Sumatra*", Indonesia, Oxfam Research Reports.
- Telford, John, Cosgrave, John, Houghton, Rachel (2006), "*Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*". London: Tsunami Evaluation Coalition
- The World Bank (2008), "*Aceh Poverty Assessment 2008: The Impact of the Conflict, the Tsunami and Reconstruction on Poverty in Aceh*", Jakarta.
- Umar, Risma et al (2006), "*Tsunami Aftermath: Violations of Women's Human Rights in Nanggroe Aceh Darussalam*", Indonesia, Asian Pacific Forum on Women, Law and Development (APWLD).
- UNDP (2009), "*Gender and Climate Change: Impact and Adaptation*", Highlights from Regional Gender Team Workshop, Negombo, Sri Lanka, 24-26 September 2008.
- UNDP Pacific Center/AusAID (2009), "*The Gendered Dimensions of Disaster Risk Management and Adaptation to Climate Change*", Stories from the Pacific.
- UNIFEM (2006), "*Women's Voices in Aceh Reconstruction: The Second All-Acehnese Women's Congress*".
- UNISDR (United Nations International Strategies for Disaster Reduction Secretariat) (2009), "*Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*", accessed at [www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report/index.php?id=1130](http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/report/index.php?id=1130).
- RPJMN 2010-2014 P I-50, National Priorities – Environment and Management of Natural Disasters