

BAB I

PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari beberapa sub bab, yaitu latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, serta manfaat penelitian. Latar belakang menjelaskan mengenai masalah partisipasi perempuan dalam bidang penanggulangan bencana, yaitu mengenai manajemen risiko bencana di Forum Pengurangan Risiko Bencana Selo. Rumusan masalah menyebutkan mengenai partisipasi perempuan dalam manajemen risiko bencana pada tahap pra bencana pada Forum Pengurangan Risiko Bencana Selo. Tujuan penelitian mendeskripsikan mengenai partisipasi yang dilakukan perempuan dalam bidang penanggulangan bencana di Forum Pengurangan Risiko Bencana Selo. Manfaat penelitian menyebutkan manfaat teoritis menjadi bahan pengembangan pengetahuan tentang manajemen risiko bencana yang responsif gender melalui penelitian-penelitian selanjutnya, serta manfaat praktis bagi instansi terkait.

A. Latar Belakang

Negara Indonesia meliputi lebih dari 17.000 pulau, dimana 922 di antaranya dihuni secara permanen. Indonesia terletak di Asia Tenggara, dengan iklim tropis yang dilengkapi alam yang indah serta keanekaragaman tumbuhan dan hewan. Namun, keindahan ini sebanding dengan fakta bahwa Indonesia merupakan negara yang terletak di Cincin Api (*Ring of Fire*) yang membentang di sekitar Samudra Pasifik dari tenggara Australia ke Barat Daya Amerika. Melalui jalur ini, aktivitas seismik sering terjadi. Ketika lempeng tektonik bergeser, menjadi pemicu terjadinya gempa bumi, aktivitas gunung berapi, serta potensi bencana alam lainnya (Pambudi, 2018:1). Kondisi ini diperparah juga dengan jumlah gunung aktif di Indonesia yang lumayan tinggi. Lebih dari 500 gunung api tersebar di wilayah Indonesia, yaitu 127 gunung berstatus aktif (17% gunung api dunia). Persebaran gunung api aktif ini yakni di wilayah Sumatera (30), Jawa (35), Bali dan Nusa Tenggara (30), Maluku (16), serta Sulawesi (18). 75 kabupaten/kota berada pada wilayah bahaya sedang-tinggi dari erupsi gunung api. Dari data di atas dapat

diketahui bahwa Pulau Jawa memiliki gunung api aktif terbanyak (BNPB, 2014:20).

Dalam Rencana Nasional Penanggulangan Bencana (RENAS PB) 2015-2019, berdasar data Indeks Risiko Bencana Indonesia Tahun 2013 ada sejumlah 205 juta jiwa penduduk tinggal di daerah rawan. Data tersebut menyebutkan adanya peningkatan bencana secara signifikan satu dekade terakhir. Tercatat 11.274 kejadian memakan korban jiwa sejumlah 193.240 orang dan menyebabkan kerugian setidaknya Rp420 triliun (BNPB, 2014:2). Serta berdasarkan data tersebut, dapat dicermati bahwa Indonesia berada di wilayah yang memiliki risiko bencana gunung berapi cukup tinggi. Sekitar 2,39 juta penduduk Indonesia terpapar oleh risiko bencana erupsi gunung api dengan potensi kerugian mencapai Rp13,6 triliun (BNPB, 2014:22). Tercatat keseluruhan untuk letusan gunung berapi ada 106 kejadian rentang tahun 2010-2020 di Indonesia.

Gunung Merapi merupakan salah satu gunung berapi paling aktif dan berbahaya di dunia. Letusan kecil hingga sedang yang sering terjadi, aliran piroklastik yang berasal dari runtuhnya kubah lava, serta banyaknya masyarakat yang menetap di sekitar sisi gunung yang berisiko. Aktivitas yang biasa selama beberapa dekade terakhir, tiba-tiba berubah pada akhir Oktober dan awal November 2010. Gunung Merapi menghasilkan letusan eksplosif terbesar dan terbanyak selama lebih dari satu abad. Letusan Gunung Merapi 2010 disebut sebagai salah satu yang paling dahsyat, yang menyebabkan setidaknya sepertiga dari satu juta orang mengungsi dan hampir 400 orang meninggal (Suroso dkk., 2012:121). Erupsi Merapi pada tahun 2010 tepatnya di bulan Oktober, memberi dampak meninggalnya 367 orang, lebih dari 2.300 rumah rusak, lebih dari 400.000 orang harus dievakuasi dan ribuan hektar lahan pertanian rusak hingga mencapai kerugian dan kerusakan Rp 3,5 triliun (BNPB & BAPPENAS, 2011:1).

Akhir tahun 2020, Gunung Merapi mulai menunjukkan aktivitasnya kembali. Berdasarkan laporan aktivitas Gunung Merapi oleh Balai Penyelidikan dan Pengembangan Teknologi Kebencanaan Geologi (BPPTKG) pada tanggal 22

Februari 2021, gunung Merapi sudah pada tingkat aktivitas Siaga (Level 3) sejak 5 November 2020. Dilansir dari Antara News, Kepala BPBD Boyolali Bambang Sungharjo menjelaskan Pemkab berupaya dengan kegiatan kesiapsiagaan dalam menghadapi kemungkinan erupsi Merapi sejak 21 Juni 2020, ketika terjadi erupsi terakhir. Wilayah setempat yang termasuk KRB III erupsi Gunung Merapi yaitu Desa Jarakah, Klakah, dan Tlogolele di Kecamatan Selo. BPPTKG Yogyakarta menaikkan status aktivitas vulkanik Gunung Merapi di perbatasan Provinsi Jawa Tengah dan D.I. Yogyakarta itu dari level II (waspada) menjadi level III (siaga) (Marwoto, 2020).

Wilayah administrasi Gunung Merapi sendiri terbagi oleh DI Yogyakarta dan Jawa Tengah. Pada wilayah Jawa Tengah berada pada Kabupaten Boyolali, Klaten, dan Magelang. Wilayah di Boyolali yaitu Desa Klakah, Tlogolele, dan Jarakah masuk di Kecamatan Selo, serta masuk sebagai Kawasan Rawan Bencana (KRB) III. Wilayah Boyolali masuk kategori dengan risiko tinggi (BNPB, 2018:103). Tingginya risiko bencana yang terjadi di Selo, mengharuskan adanya upaya pengurangan risiko bencana. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, rencana aksi daerah pengurangan risiko bencana disusun secara menyeluruh dan terpadu dalam suatu forum yang meliputi unsur dari pemerintah daerah, non pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha di daerah yang bersangkutan yang dikoordinasikan oleh BPBD. Forum ini biasa disebut Forum Pengurangan Risiko Bencana (FPRB). Kecamatan Selo sendiri sudah memiliki forum ini, yaitu Forum Pengurangan Risiko Bencana (FPRB) Selo.

Penanggulangan bencana terdiri dari 3 tahapan, yakni pra bencana, tanggap darurat, serta pasca bencana. Tahapan pra bencana sendiri terbagi menjadi 2, yaitu situasi tidak terjadi dan situasi terdapat potensi terjadinya bencana. FPRB bergerak dalam kedua tahapan tersebut. Mengurangi risiko bencana diperlukan manajemen yang tepat agar dapat menanggulangi bencana serta meningkatkan kapasitas masyarakat. Sesuai Peraturan Kepala (Perka) BNPB Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Pengarusutamaan Gender di Bidang Penanggulangan Bencana,

penyelenggaraan penanggulangan bencana yang responsif gender perlu dilaksanakan untuk memastikan pemenuhan hak-hak dan kebutuhan laki-laki dan perempuan secara adil dan manusiawi. Maka dari itu, selain dibutuhkan manajemen risiko bencana yang tepat, diperlukan juga untuk responsif gender. Manajemen risiko bencana responsif gender diperlukan untuk meminimalisir kerugian atau dampak pada bencana yang terjadi pada laki-laki dan perempuan.

Terjadinya bencana alam tentu tidak terlepas dari adanya kerugian yang diakibatkan. Dampak dari hal ini yaitu kerugian berupa materi dan juga terdapat korban jiwa seperti yang telah disebutkan di atas. Korban bencana banyak diantaranya perempuan dan juga anak-anak. UNESCO mencatat bahwa perempuan lebih rentan terhadap bencana, seperti lebih dari 70% korban meninggal dunia saat tsunami Asia 2004 adalah perempuan, di Sri Lanka laki-laki lebih mudah bertahan selama tsunami 2004 karena mengetahui bagaimana cara berenang dan memanjat pohon utama diajarkan pada anak laki-laki, Hurricane Katrina yang melanda New Orleans, Amerika Serikat pada 2005 berdampak lebih banyak pada perempuan Afrika-Amerika, Topan di Bangladesh pada 1991 menewaskan 140.000 orang dengan kelompok usia 20-44 (tingkat kematian perempuan 71 per 1000, dibandingkan dengan 15 per 1000 bagi laki-laki), setelah bencana perempuan lebih mungkin menjadi korban kekerasan domestik dan seksual. Perempuan bahkan menghindari menggunakan tempat penampungan (*shelters*) sebab takut akan dilecehkan secara seksual (United Nations, 2014:2).

Berbagai penelitian yang telah dilakukan menemukan bahwa perempuan mempunyai risiko 14 kali lebih tinggi dibandingkan pria dewasa. Perempuan di negara berkembang lebih rentan terhadap bencana sebab umumnya mereka kurang memiliki aktivitas di luar rumah (bertanggungjawab memasak, merawat orang lain, beberapa ada yang membutuhkan izin suami untuk keluar), beberapa tidak dapat memanjat pohon ataupun berenang, tidak memiliki ponsel, dan kebanyakan buta huruf. Ditambah lagi perempuan kekurangan akses pada informasi tentang bencana dan memiliki lebih sedikit kekuatan dalam pengambilan keputusan dibandingkan laki-laki (Kibria, 2016:5-6). Perempuan mempunyai keterbatasan akses dalam

penggunaan sumberdaya seperti jaringan sosial, transportasi, informasi, keterampilan, kontrol sumberdaya alam dan ekonomi, mobilitas individu, tempat tinggal dan pekerjaan. Terbatasnya akses perempuan berakibat pada proses mitigasi dan pemulihan akibat bencana, sehingga marginalisasi ini menyebabkan perempuan harus menanggung beban yang lebih berat ketika terdampak bencana (Hastuti, 2017:16).

Relasi gender memiliki pengaruh yang signifikan dalam kehidupan keseharian antara laki-laki dan perempuan, baik dalam situasi pra, ketika, dan pasca terjadi bencana. Laki-laki sebab dikonstruksikan memiliki peran di ranah publik, mendapat peluang dan akses yang lebih besar terhadap berbagai sumberdaya yang sudah disebutkan. Sedangkan, perempuan sebab dalam konstruksi sosial yang menempatkan dirinya di ranah domestik, berdampak pada perempuan mendapat akses lebih sedikit terhadap sumberdaya, mobilitas individu, jaminan tempat tinggal, dan pekerjaan (Murtakhamah, 2013:41). Adanya konstruksi sosial tersebut menyebabkan mobilitas antara perempuan dan laki-laki berbeda dalam bencana. Ketidaksetaraan dan kerentanan berbasis gender menempatkan perempuan pada tingkat risiko bencana yang lebih besar. Perempuan memiliki peran sosial yang berbeda, aspek fisik, aspek sosial budaya, tingkat pendidikan yang rendah, minimnya informasi publik yang ditargetkan pada perempuan, memiliki kesehatan yang buruk, minimnya akses ekonomi (pemberdayaan skill bisnis, finansial, tabungan atau pensiunan, dll), aspek lingkungan (terbatasnya akses dan kontrol perempuan terhadap sumber daya alam) (United Nations, 2009:42-47).

Korban meninggal dalam bencana alam mayoritas merupakan perempuan dan anak-anak atau dalam posisi masih mendekap anak-anaknya. Perempuan harus memikirkan bagaimana menyelamatkan anak dan keluarganya, sekaligus dirinya sendiri. Perempuan kesusahan untuk berlari lebih cepat sebab harus menggendong atau menggandeng anaknya. Di lingkungan pengungsian, budaya patriarki juga mengakibatkan meningkatnya kasus-kasus kekerasan berbasis gender seperti KDRT, kekerasan seksual, pengintipan dan kekerasan akibat MCK, kekerasan oleh aparat, perkawinan paksa dan perdagangan orang. Di sisi lain kebutuhan khusus

perempuan saat bencana maupun fase pemulihan, tidak terakomodir. Misalnya, dalam bencana di Lombok, seorang ibu dipersilakan pulang ke rumah sehari pasca *section caesaria*, padahal belum diketahui apakah rumahnya berdiri atau hancur oleh bencana. Dan, tersedianya pojok laktasi supaya aman dan nyaman bagi mereka yang sedang menyusui (Komnas Perempuan, 2020:66).

Sejumlah data korban kekerasan berbasis gender di wilayah konflik dan bencana pada tahun 1998 sampai 2011 menunjukkan terdapat 22.284 kasus kekerasan seksual di ruang publik (data Komnas Perempuan), terdapat 4 kasus pemerkosaan selama pengungsian Pasca Tsunami Aceh (laporan dari Komnas Perempuan tahun 2006), terdapat 3 kasus perkosaan di pengungsian setelah terjadi gempa di Padang, Sumatera Barat (laporan final UNFPA Indonesia untuk Respon Bencana Gempa di Padang tahun 2010) dan terdapat 97 kasus Kekerasan Berbasis Gender yang dilaporkan oleh *Community Support Center (CSC)* selama respon Tsunami Aceh, UNFPA Indonesia, 2006 (Kemenpppa, 2018). UNFPA Koordinator untuk *Gender-Based Violence in Emergencies*, Ita Fatia Nadia mengungkapkan bahwa hasil temuan dari Penilaian Cepat Kekerasan Berbasis Gender (KBG) di Masa Darurat pada November 2018-Januari 2019 di Palu, Sigi Donggala, Sulawesi Tengah menunjukkan adanya 57 kasus kekerasan berbasis gender berupa penganiayaan fisik dan seksual termasuk pemerkosaan, yang dilaporkan kepada RRP/WFS selama periode penilaian cepat KBG ini. 57 kasus tersebut antara lain yaitu 31 kasus KDRT, 8 perkosaan, 12 pelecehan seksual, 5 eksploitasi seksual dan 1 kekerasan berbasis gender (Kemenpppa, 2019).

Permasalahan gender berkaitan dengan ketidaksetaraan kondisi sosial dalam masyarakat akibat relasi kuasa antara laki-laki dan perempuan. Oleh sebab itu, pengurangan risiko bencana harus melibatkan keseluruhan lini masyarakat dan kemitraan. Hal tersebut membutuhkan pemberdayaan serta inklusivitas, akses dan partisipasi yang tidak mendiskriminasi, pemberian perhatian khusus pada masyarakat terdampak bencana dengan tidak proporsional, paling utama yang termiskin. Perspektif gender, usia, cacat dan budaya dalam keseluruhan kebijakan dan praktek; dan perlunya promosi kepemimpinan perempuan dan pemuda; dalam

hal ini, perhatian khusus harus diberikan untuk peningkatan kerja warga yang terorganisir secara sukarela (United Nations, 2015:13).

Sensitivitas kebutuhan perempuan terkadang diabaikan oleh beberapa pihak dalam penanganan risiko bencana. Manajemen bencana sering melupakan posisi perempuan. Oleh sebab itu, dibutuhkan manajemen risiko bencana yang responsif gender yang dapat meminimalisir atau mengurangi dampak akibat bencana. Manajemen risiko bencana yang sensitif gender sebagai wujud implementasi Perka BNPB Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Pengarusutamaan Gender di Bidang Penanggulangan Bencana. Moreno & Shaw (2018:216) menyatakan bahwa penguatan perempuan dalam manajemen bencana akan berdampak pada ketangguhan dan perubahan sosial dalam relasi perempuan dan laki-laki. Laki-laki dan perempuan berperan saling melengkapi saat pemulihan pasca bencana: laki-laki biasanya 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 rumah tangga, menyimpan stok makanan dan mempertahankan jaringan sosial untuk penyebaran informasi, pendidikan anak-anak dan masyarakat (Kemenpppa, 2011:5)

Penanggulangan bencana seringkali bertitik berat pada kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi dampak dari terjadinya bencana. Penanggulangan bencana sebaiknya mulai mempersiapkan kegiatan dari awal, sehingga upaya untuk mengurangi dampak bencana dapat lebih komprehensif. Penanggulangan bencana pada tahap pra bencana yaitu sebelum terjadinya bencana perlu untuk diperhatikan. Untuk dapat mewujudkan tujuan penanggulangan bencana, maka perlu adanya keterlibatan aktif dari semua level masyarakat sejak tahap mitigasi bencana. Sebagai bagian dari masyarakat, perempuan memiliki hak untuk memberi saran dan masukan serta tindakan dalam situasi bencana. Partisipasi perempuan akan sangat bermanfaat sebab permasalahan gender seringkali menjadi permasalahan yang sulit dihadapi pada saat bencana (Hafida, 2018:66).

Partisipasi perempuan pun beragam, misal di Kota Banda Aceh terdapat kegiatan penguatan kapasitas kelompok perempuan melalui prinsip partisipatif dilakukan dengan diadakannya kegiatan seperti penguatan Tim Siaga Gampong (*capacity building*), membantu penyusunan Rencana Kontinjensi, dan pelaksanaan simulasi bencana. Kegiatan diadakan secara reguler dan rutin. Upaya pengurangan risiko bencana diantaranya yaitu pengorganisasian, advokasi, kampanye, pendidikan mitigasi bencana, penggalangan bantuan dan pembuatan dapur umum (Marlina dkk., 2017:50). Di Dusun Kwasen, Bantul, Yogyakarta perempuan berpartisipasi sebagai guru/pengajar anak-anak dalam program psikososial, survey tentang kesehatan keluarga setelah gempa dan berpartisipasi untuk melakukan pendataan berdasar jenis kelamin. Perempuan di sana juga menjadi mitra penting setiap kampanye kebersihan lingkungan, pengorganisasian masyarakat supaya sadar akan pentingnya kesehatan. Para perempuan inilah yang kemudian banyak bekerja di lapangan, menjadi penerjemah berbagai program pemerintah dan lembaga-lembaga kemanusiaan (Murtakhamah, 2013:52).

Perka BNPB Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Pengarusutamaan Gender di Bidang Penanggulangan Bencana bertujuan dalam pelaksanaan prinsip-prinsip kesetaraan serta keadilan gender dalam pelaksanaan penanggulangan bencana; mendorong pengarusutamaan gender melalui penyusunan rencana dan anggaran responsif gender; mendorong terciptanya perlindungan serta terpenuhinya hak-hak perempuan dan laki-laki pada penanggulangan bencana. Perka BNPB sebagai pedoman untuk Pemerintah, Pemda, dan non-pemerintah pada penyelenggaraan pengarusutamaan gender pada aspek penanggulangan bencana dalam keseluruhan tahapan. Ketika tahapan sebelum bencana, pengarusutamaan gender dilakukan dengan pengkajian risiko, peringatan dini, mitigasi dan kesiapsiagaan bencana. Penanggulangan dan mitigasi bencana baik bagi perempuan maupun laki-laki mempunyai kesamaan hak untuk dapat akses informasi dan turut berperan serta.

Upaya yang dilakukan dengan mempertimbangkan isu gender di dalamnya akan mewujudkan partisipasi perempuan dan laki-laki sehingga seluruh lapisan masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam upaya mengurangi risiko bencana

hingga penanggulangan bencana yang responsif gender terhadap peran laki-laki serta perempuan. Pengintegrasian isu gender ke dalam pengurangan risiko bencana utamanya pada perempuan, membantu untuk lebih menitikberatkan pada peningkatan kapasitas dan pengurangan kerentanan perempuan dalam menghadapi bencana.

Pengurangan risiko bencana diperlukan dalam pengurangan kerugian yang mungkin terjadi. Adanya Forum Pengurangan Risiko Bencana (FPRB) diharapkan dapat membantu masyarakat untuk membangun resiliensi. FPRB Selo yang bergerak di bidang pengurangan risiko bencana dan menjadi bagian penanganan penanggulangan bencana memiliki kewajiban untuk ikut andil dalam manajemen risiko bencana yang responsif gender yang sesuai dengan Perka BNPB. Diketahui bahwa korban bencana perempuan memiliki risiko 14 kali lipat dari laki-laki, maka sudah seharusnya perempuan juga ikut andil dan berpartisipasi dalam pengurangan risiko bencana, khususnya di tahap pra bencana. sebab, ada beberapa keadaan dimana sumber daya pemerintah dan layanan darurat sangat terbatas, serta mitigasi oleh individu dan keluarga merupakan hal yang penting untuk bertahan hidup. Sayangnya, hal ini justru tidak selalu diprioritaskan secara memadai. Pada riset ini mengambil fokus pada salah satu kegiatan pra bencana yaitu, mitigasi. Dimana kegiatan mitigasi merupakan upaya pengurangan risiko bencana bagi masyarakat yang berada di kawasan rawan bencana. Mengingat Desa Jrasah, Klakah, dan Tlogolele di Kecamatan Selo berada pada KRB III.

Isu-isu gender terkait dengan manajemen risiko bencana menjadi tugas yang dapat dilakukan oleh FPRB Selo agar mampu mewujudkan manajemen risiko bencana yang responsif gender. FPRB sebagai wadah yang berperan di manajemen risiko bencana hendaknya memiliki pemahaman bahwa perempuan juga harus bisa berpartisipasi dalam hal ini. Berdasar latar belakang di atas akan dilakukan penelitian mengenai sejauh mana partisipasi perempuan dalam kegiatan FPRB Selo, Boyolali dengan menuangkannya ke dalam judul “Partisipasi Perempuan Dalam Manajemen Risiko Bencana Pada Tahap Pra Bencana (Kasus pada Forum Pengurangan Risiko Bencana Selo)”.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah berdasar latar belakang di atas, kemudian dirumuskan dalam pertanyaan sebagai berikut:

Bagaimanakah partisipasi perempuan dalam manajemen risiko bencana pada tahap pra bencana pada Forum Pengurangan Risiko Bencana Selo?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian berdasarkan rumusan masalah di atas yang hendak dicapai penulis adalah

Mendeskripsikan partisipasi perempuan dalam manajemen risiko bencana pada Forum Pengurangan Risiko Bencana Selo.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharap dapat diwujudkan pada penelitian ini adalah

1. Manfaat Teoritis

Menjadi bahan pengembangan pengetahuan tentang manajemen risiko bencana yang responsif gender melalui penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai masukan bagi FPRB Selo mengenai manajemen risiko bencana yang partisipatif.
- b. Sebagai gambaran evaluasi terhadap program yang sudah diimplementasikan, khususnya FPRB Selo supaya menjadi peningkatan program manajemen risiko bencana ke depan.