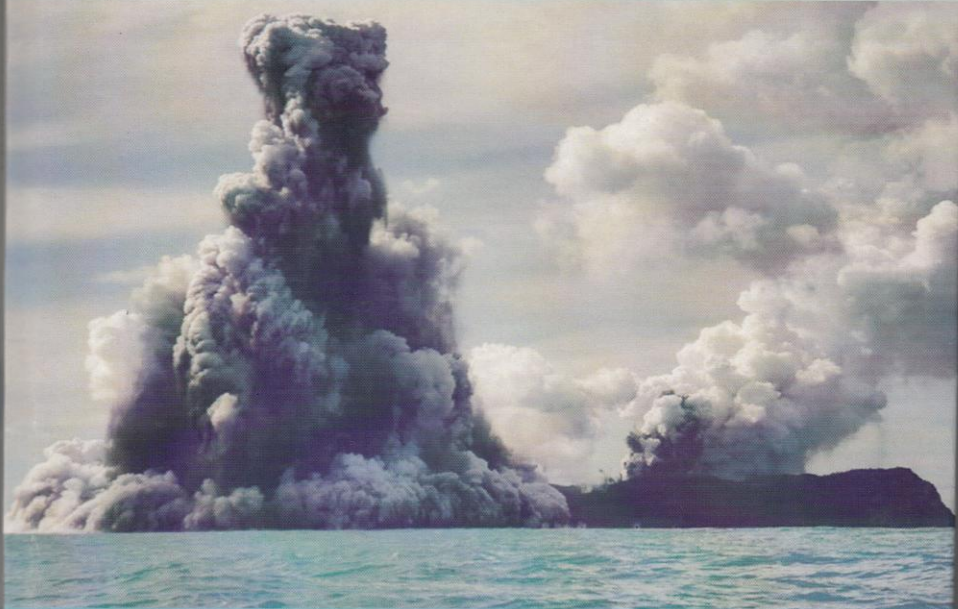


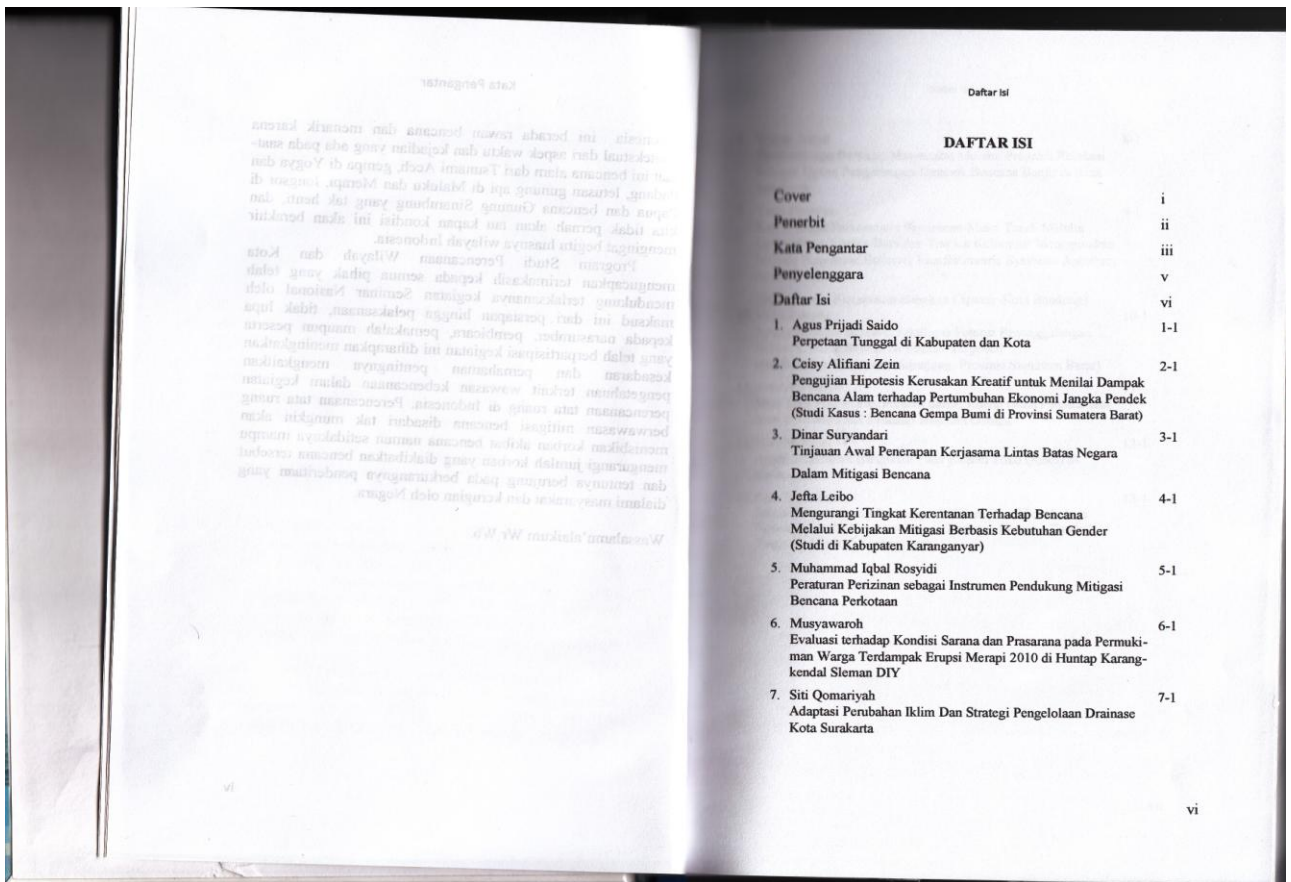
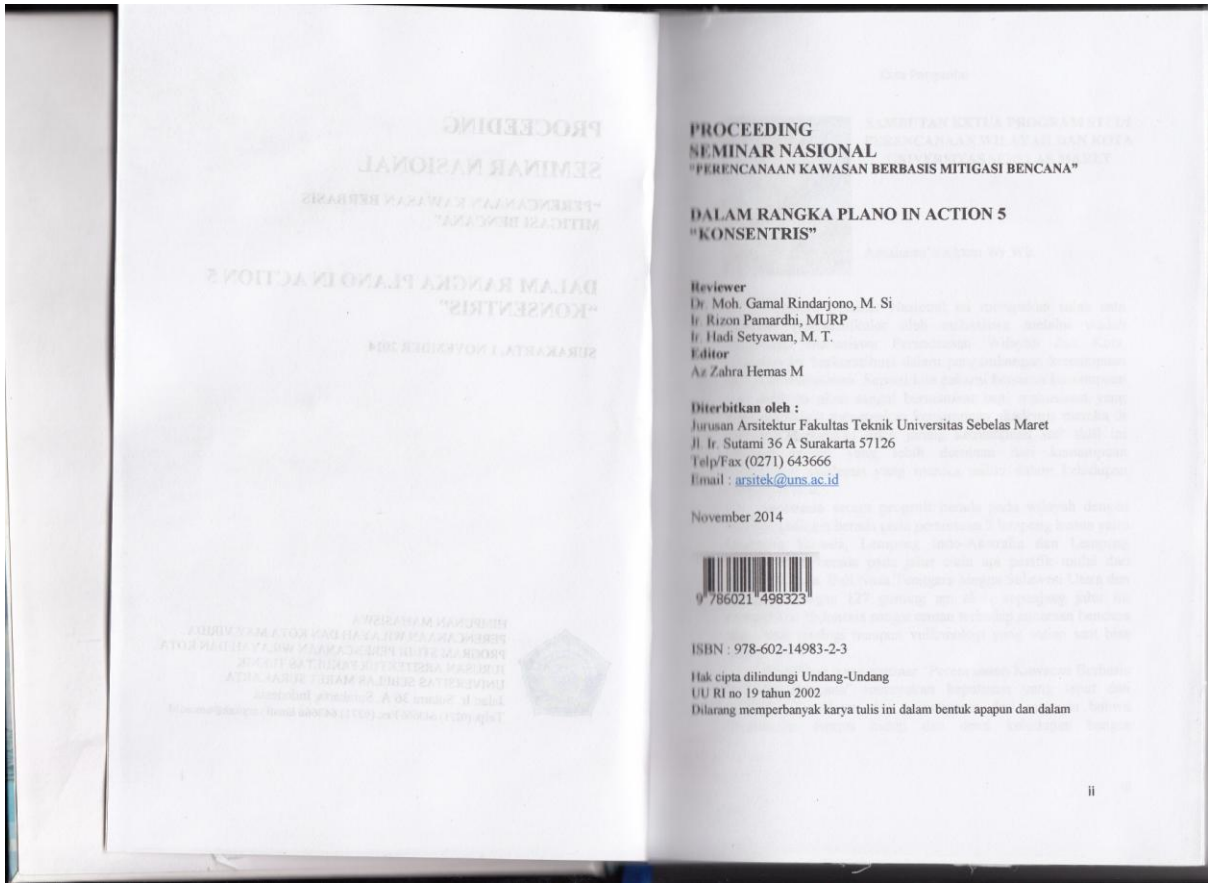


Proceeding  
SEMINAR NASIONAL

“Perencanaan Kawasan Berbasis Mitigasi Bencana”



Surakarta, 1 November 2014



## MENGURANGI TINGKAT KERENTANAN TERHADAP BENCANA MELALUI KEBIJAKAN MITIGASI BERBASIS KEBUTUHAN GENDER: STUDI DI KABUPATEN KARANGANYAR

Jefta Leibo<sup>1)</sup>, Sri Yuliani<sup>2)</sup>, Rahesli Humsona<sup>1)</sup>

### Abstrak

Kabupaten Karanganyar merupakan salah satu daerah dengan tingkat kerawanan bencana tanah longsor, angin ribut dan banjir yang tinggi, bahkan menempati urutan ke 13 dari seluruh Kota dan Kabupaten di Indonesia. Melihat bahwa korban dalam bencana pada umumnya lebih banyak dialami perempuan daripada laki-laki, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kerentanan bencana dan isu gender dalam mitigasi bencana di Kabupaten Karanganyar serta upaya yang perlu dilakukan untuk mengurangi tingkat kerentanan bencana berbasis gender. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengambilan sampel dengan purposive sampling, pengambilan data dengan observasi, wawancara mendalam dan FGD, validitas data menggunakan triangulasi sumber, sedang analisis data menggunakan model analisis interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bencana longsor yang sering terjadi di Kabupaten Karanganyar tidak lepas dari kondisi fisik (jenis tanah, permukiman, kondisi air, tata guna lahan); kondisi sosial budaya, dan sikap dan perilaku masyarakat. Ketiga jenis kerentanan ini membuat perempuan gampang menjadi korban bencana. Untuk mengurangi kerentanan terhadap bencana perlu membuat data pilah, membuat pemetaan resiko bencana berbasis gender, dan membangun infrastruktur fisik yang sensitif gender. Untuk mengatasi hambatan sosial kultural perlu dikembangkan legal infrastruktur yang menunjang pemberdayaan perempuan, dan untuk meningkatkan kesadaran akan bencana perlu sosialisasi bencana melalui jaringan kelembagaan formal dan informal serta merekrut lebih banyak tenaga relawan perempuan.

**Kata kunci :** kerentanan terhadap bencana, kebijakan mitigasi, kebutuhan gender.

<sup>1)</sup> Sosiologi FISIP UNS jeftaleibo@gmail.com, rahesli64@gmail.com  
<sup>2)</sup> Ilmu Administrasi Negara FISIP UNS sriyuliani63@gmail.com

### Pendahuluan

Bencana alam seperti letusan gunung berapi, banjir, tanah longsor, gempa dan tsunami tidak sepenuhnya dipicu oleh faktor peristiwa alami. Dari perspektif sosiologis, peristiwa bencana alam pada hakikatnya merupakan peristiwa sosial yang mencerminkan bagaimana cara manusia mengatur kehidupan sosial di tengah lingkungan alam. Perbedaan perlakuan terhadap korban paska bencana, sering kali mengabaikan kebutuhan perempuan dan anak-anak yang dilakukan Organisasi Buruh Internasional (ILO) pada tahun 2000 menunjukkan, masalah gender memiliki dimensi sangat penting di dalam bencana yang terjadi di beberapa negara di Asia Tenggara (Rochelle Jones seperti dikutip Savitri, 2005).

Hasil penelitian Neumayer dan Plumper (2007) menunjukkan bahwa perempuan merupakan kelompok yang rentan terhadap bencana. Di 141 negara yang diteliti selama periode 1981-2002 ditemukan bahwa lebih banyak perempuan yang meninggal karena bencana alam ketimbang laki-laki dan ini terjadi karena status sosial ekonomi perempuan yang tidak seimbang. Apabila status sosial ekonomi antara perempuan dan laki-laki seimbang, maka korban meninggal akibat bencana alam akan seimbang di kedua jenis kelamin. Sebaliknya apabila status sosial ekonomi perempuan rendah maka korban meninggal perempuan menjadi lebih banyak. Penelitian Sabarini (dalam Lisna, 2011) terhadap gempa di Yogyakarta tahun 2007 menemukan hasil yang serupa yakni korban perempuan menempati prosentase yang lebih banyak dibandingkan laki-laki. Sabarini menyebutkan setidaknya ada empat faktor yang menyebabkan kondisi tersebut terjadi yaitu faktor halangan fisik, sosial budaya, dan faktor kendala dalam mengakses pelayanan dan bantuan yang seharusnya menjadi hak perempuan.

Kondisi rentan pascabencana alam dan akibatnya dapat dikonstruksi secara sosial dan memiliki dimensi gender (Savitri,

2005). Artinya, perempuan dan laki-laki menghadapi bencana alam dan akibatnya secara berbeda, sesuai peran mereka dalam masyarakat yang memang dikonstruksikan secara berbeda. Bencana yang secara fisik terlihat sama, akan menimbulkan dampak yang berbeda bagi laki-laki dan perempuan, sesuai peran yang dilekatakannya masyarakat kepada mereka. Savitri mencontohkan, di Indonesia perempuan adalah pihak yang paling bertanggung jawab atas perawatan dan pemeliharaan keluarga. Tanggung jawab itu membuat beban yang lebih berat kepada perempuan di dalam situasi pascabencana karena kewajiban merawat dan memelihara tersebut pada sulitnya mengakses sumber-sumber yang tersedia. Oleh karena itu, pembuatan kebijakan antisipatif dan pemulihan dampak bencana harus mempertimbangkan secara khusus aspek kebutuhan gender di dalam program dan tindakan yang dilakukan.

Enarson (2009) menyatakan bahwa perempuan berada dalam posisi yang lebih rentan terhadap bencana melalui peran sosial yang dibangun oleh masyarakat. Perempuan memiliki lebih sedikit akses ke sumberdaya, seperti: jaringan sosial, transportasi, informasi, keterampilan (termasuk didalamnya melek huruf), kontrol sumberdaya alam dan ekonomi, mobilitas individu, jaminan tempat tinggal dan pekerjaan, bebas dari kekerasan, dan memegang kendali atas pengambilan keputusan. Hasil temuan Komnas Perempuan untuk Aceh (2006) menunjukkan bahwa kaum perempuan (terutama janda) mengalami kesulitan untuk mengakses bantuan. Partisipasi perempuan Aceh dalam proses rehabilitasi dan rekonstruksi juga belum maksimal (Priyono, 2007; Lisna, 2011).

Untuk wilayah Provinsi Jawa Tengah, khususnya Kabupaten Karanganyar, mitigasi bencana merupakan kebutuhan penting karena menurut M. Insan Nurrochman, Direktur Departemen Program Aksi Cepat Tanggap, Jawa Tengah ditetapkan menjadi provinsi paling rawan bencana di Indonesia. Sementara Kabupaten Karanganyar

merupakan salah satu daerah dengan tingkat kerawanan bencana tanah longsor, angin ribut dan banjir yang tinggi, bahkan menempati urutan ke 13 dari seluruh Kota dan Kabupaten di Indonesia. Oleh karena itu, yang dibutuhkan sekarang tidak hanya kewaspadaan, namun perlu aksi tanggap darurat yang terencana dan terukur (Sabarini, 15/11/2012). Dari beberapa peristiwa bencana alam yang terjadi di Provinsi Jawa Tengah - seperti gempa, letusan gunung berapi, dan banjir, penanganan terhadap korban bencana tampaknya juga belum mempertimbangkan aspek kebutuhan gender.

Kabupaten Karanganyar merupakan daerah rawan bencana tanah longsor. Sebagian besar wilayah Kabupaten Karanganyar merupakan daerah dataran tinggi dan pegunungan dengan keadaan struktur tanah labil. Bencana longsor yang sering terjadi di Karanganyar tidak lepas dari faktor geografis dan kondisi sosial ekonomi masyarakatnya. Secara kelembagaan, Kabupaten Karanganyar telah memiliki Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) yang bertanggungjawab terhadap manajemen bencana mulai dari tahap mitigasi sampai penanganan paska bencana. Namun di sisi lain implementasi, BPBD belum banyak melakukan analisis kebutuhan gender dalam manajemen penanggulangan bencana (Leibo, dkk, 2013). Program-program penanggulangan bencana belum mengakomodir kebutuhan gender. Belum ada analisis atau pemetaan kerentanan dan kapasitas penanggulangan bencana dari sisi kelompok dengan kebutuhan khusus atau pun analisis kebutuhan gender. Mempertimbangkan fakta bahwa kelompok perempuan perlu mendapat perhatian lebih untuk penanggulangan bencana di masa yang akan datang, maka penelitian ini bertujuan untuk menelaah isu gender dalam kebijakan mitigasi bencana di Kabupaten Karanganyar dan upaya yang perlu dilakukan untuk mengurangi tingkat kerentanan bencana berbasis gender.

## II. Isu Gender dalam Mitigasi Bencana

Pelajaran berharga dari bencana adalah bagaimana meminimalkan dampaknya di kemudian hari jika bencana itu terjadi lagi melalui pengelolaan bencana yang tepat. Pengelolaan bencana pada dasarnya merupakan suatu siklus terpadu yang terdiri atas empat fase (Anwar, 2005). Fase *pertama*, upaya penyelamatan dan evakuasi korban bencana yang disebut juga sebagai fase tanggap darurat. *Kedua*, pemulihan kondisi fisik mental korban bencana. *Ketiga*, rehabilitasi pemukiman, sarana dan prasarana. *Keempat*, perlindungan yang perlu dirancang untuk meredam terjadinya bencana atau untuk melindungi masyarakat, instalasi penting dan bangunan. Dalam fase ini biasanya dilakukan rekayasa-rekayasa teknik, seperti membangun bangunan tahan gempa. *Kelima*, upaya untuk meminimalkan dampak dari bencana yang akan terjadi. Dan *keenam* persiapan menghadapi bencana, yang dilaksanakan oleh pemerintah, organisasi, komunitas dan individu mampu menghadapi bencana secara cepat dan efektif.

Bencana alam sesungguhnya merupakan tipe bencana yang tidak mendiskriminasi siapa korbannya. Namun, tatanan sosial budaya bisa menjadi penyebab sekelompok masyarakat menjadi lebih rentan terhadap bencana ketimbang kelompok masyarakat lainnya. Kelompok masyarakat yang rentan terhadap bencana alam menurut Anderson (dalam Enarson, 2000) adalah perempuan, khususnya perempuan miskin, janda, usia lanjut, cacat fisik, minoritas dan terisolir, dan sebagainya. Di hampir semua belahan dunia, pada umumnya perempuan lebih miskin dan tergantung pada laki-laki. Mayoritas perempuan bekerja di bidang kerja yang tidak mendapat upah atau di sektor informal dengan gaji di bawah standard. Sistem hukum, tradisi, aturan pernikahan, perbankan dan pola sosial membuat perempuan tergantung pada laki-laki. Perempuan

yang lemah secara sosial ekonomi menjadikan perempuan sebagai pihak yang paling menderita saat terjadi bencana alam.

Wiser, Blaikie, Cannon dan Davis (2003) menyatakan bahwa bencana alam itu bukan sekedar disebabkan faktor peristiwa alam, tetapi juga produk dari lingkungan sosial, politik dan ekonomi. Bencana itu, memahami bencana alam tidak bisa dilepaskan dari konteks sosial yang mempengaruhinya. Kerentanan dan risiko bencana merupakan kombinasi dari faktor ancaman alam dan sistem sosial maupun relasi kuasa yang berdampak pada berbagai kelompok-kelompok sosial (melalui identitas kelas, gender dan agama). Karena itu, untuk memahami fenomena bencana alam tidak cukup hanya mengetahui tipe-tipe bencana, tapi juga tingkat kerentanan terhadap bencana dari berbagai kelompok masyarakat.

## Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif untuk memperoleh pemahaman yang menyeluruh dan tuntas mengenai bencana melalui analisis kebutuhan gender. Penelitian ini menggunakan pendekatan fenomenologis yang berusaha memahami peristiwa dan kaitan-kaitannya terhadap orang-orang dalam situasi tertentu.

Data-data yang dikumpulkan berupa data primer maupun sekunder. Pengambilan sampel menggunakan teknik *purposive*. Data primer diperoleh langsung dari sumbernya, yaitu dari Staf di Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) tingkat Kabupaten dan RT/RW yang terkait dengan penanganan bencana alam, LSM, kelompok relawan, organisasi masyarakat, kelompok relawan dari masyarakat yang bergerak dalam penanggulangan bencana; warga masyarakat, pemimpin formal dan informal seperti ketua kelompok kegiatan, kesenian, olah raga, arisan, Ketua kelompok kerja (pokja) dan instruksi bangunan korban gempa, ketua RT/RW, lurah dan

Bencana longsor yang sering terjadi di Karanganyar terlepas dari kondisi atau jenis tanah, permukiman, kondisi air, tata guna lahan, kondisi sosial ekonomi, dan sikap dan perilaku masyarakat. Sebagai contoh kasus diambil dua desa yang sering terjadi bencana longsor yakni Desa Gerdu Kecamatan Karanganyar dan Desa Tengkluk Kecamatan Tawangmangu.

Tanah di kedua desa ini merupakan jenis batuan penyusun yaitu breksi vulkanik berbentuk tuff atau bertumpuk-tumpuk yang terbentuk dari lava dingin. Sifat tanahnya lempungan pasir yang lunak sehingga kalau terjadi hujan selama dua jam lebih tanah akan mudah longsor (Haning, 2013 dan Leibo, 2013). Untuk kondisi pemukiman terlihat bahwa luas rumah rata-rata sekitar 90 m<sup>2</sup> dengan jarak antar rumah 7 m. Rumah terbuat dari tembok dan dibangun pada lereng perbukitan dengan melakukan pengupasan tebing dengan tinggi 6 m kemiringan 70 derajat. Posisi rumah di bawah tebing terjal dan tinggi dengan kemiringan kira-kira 30 derajat dengan jarak ke tebing 2m. Beberapa rumah dibangun di dekat tebing jalan yang sebagian telah diperkuat dengan tembok penahan, sebagian berada di perkampungan yang terletak pada bagian tengah lereng bukit yang relatif landai.

Air yang digunakan untuk keperluan sehari-hari penduduk Desa Gerdu berasal dari sumber mata air. Di Dukuh Sidorejo dan Dusun Banjar, misalnya, mata air terdapat di lereng perbukitan bagian atas dan dimanfaatkan penduduk untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga dan sebagian mengalir membentuk aliran sungai kecil. Curah hujan disini sangat tinggi dan lama (lebih dari 3 jam) sehingga bisa mengakibatkan terjadinya longsor pada lereng pengupasan dan longsor pada lereng bukit. Masyarakat Desa Tengkluk Kecamatan Tawangmangu sebagian besar menggunakan air yang berasal dari mata air yang disalurkan dengan pipa-pipa ke rumah. Pembuangan limbah dari mencuci, mandi dan masak dibuang ke

di belakang rumah, sehingga menyebabkan tanah menjadi lunak dan mudah longsor apalagi saat hujan turun.

Tata guna lahan, sebagian besar lahan di Desa Gerdu dimanfaatkan untuk sawah dan kebun. Pohon-pohon besar hanya ada di Dusun Lahan di Dukuh Sidorejo pada bagian dasar lembah. Lahan di lereng bagian tengah digunakan untuk pemukiman. Sedangkan di Dusun Banjar digunakan untuk tanaman keras dan kebun. Lahan di lereng bagian tengah digunakan untuk pemukiman dan di bagian tebing dan dasar lembah dipakai untuk tegalan serta persawahan. Sedangkan lahan di Dusun Guyon Desa Tengkluk digunakan lahan untuk tanaman keras di selingi tegalan dan persawahan di dasar lembah. Pemukiman-pemukiman setempat dibangun di lereng lembah bagian atas, tengah dan di dasar lembah. Di Desa Tengkluk Desa Tengkluk, lahan tanamman keras dan kebun ada di lereng bagian tengah dan atas pemukiman, sedangkan pemukiman terletak diatas tebing jalan.

Kerentanan terhadap bencana juga dapat disebabkan oleh faktor sosial budaya, seperti kemiskinan, tekanan sosial dan sikap yang tidak strategis, sehingga menurunkan daya tangkal masyarakat dalam menerima ancaman. Dalam catatan tentang korban bencana longsor di Kabupaten Karanganyar, misalnya, ada satu kelompok masyarakat korban yang karena memiliki keyakinan tertentu membuat mereka cenderung bersikap eksklusif atau tertutup dengan pihak di luar komunitasnya. Apri Linawati dari Kabupaten Karanganyar menuturkan:

*Di Desa X ada komunitas yang menganut aliran agama tertentu. Mereka ini tidak mau berhubungan dengan pihak luar. Yang perantau sangat dikendalikan oleh suami atau anggota keluarga yang laki-laki. Saat terjadi bencana, sikap dan perilaku semacam ini sangat menyulitkan dalam memberikan bantuan pertolongan.*