
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN
BENCANA RESPONSIF GENDER:
Kerentanan Dan Peran Perempuan Dalam Penanggulangan
Bencana Di Provinsi Nusa Tenggara Barat**

Khairy Juanda

Universitas Islam Negeri Mataram

khairyjuanda@uinmataram.ac.id

Abstract: This article examines Indonesia's disaster management policy through a gender lens, focusing on how the national legal framework is translated into the institutional design of disaster management in West Nusa Tenggara. It is a normative study based on documentary analysis of Law Number 24 of 2007, Government Regulation Number 21 of 2008, Head of BNPB Regulation Number 13 of 2014 on Gender Mainstreaming in Disaster Management, Head of BNPB Regulation Number 17 of 2010, and West Nusa Tenggara Governor Regulation Number 14 of 2009, read against the four gender analysis indicators set out in the 2014 regulation itself: access, participation, control and benefit. The study finds that the national framework is substantively gender-aware. It mandates protection of vulnerable groups, requires gender analysis based on sex-disaggregated data, establishes a gender mainstreaming working group within disaster management agencies, and makes gender equality a basic principle of post-disaster recovery. The gap lies one level down. The provisions carry no indicators and no measurement mechanism, the composition of the regional agency's Steering Element is regulated without any requirement of women's representation, and documentation from the province records that sex-disaggregated casualty data from the 2018 Lombok earthquake could not be located. The article argues that the problem is not the absence of norms but the absence of instruments to enforce them, and that women should be positioned as active agents rather than passive victims.

Keywords: Gender Mainstreaming; Women's Vulnerability; Public Policy Implementation; Disaster Management; West Nusa Tenggara

Abstrak: Artikel ini mengkaji kebijakan penanggulangan bencana di Indonesia melalui perspektif gender, dengan fokus pada bagaimana kerangka hukum nasional diterjemahkan ke dalam desain kelembagaan penanggulangan bencana di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Kajian bersifat normatif dengan basis studi dokumen atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008, Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pengarusutamaan Gender di Bidang Penanggulangan Bencana, Peraturan Kepala BNPB Nomor 17 Tahun 2010, serta Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 14 Tahun 2009, yang dibaca dengan empat indikator analisis gender yang ditetapkan peraturan tahun 2014 itu sendiri, yakni akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat. Kajian menemukan bahwa kerangka nasional sesungguhnya telah sadar gender secara substantif: ia mengamankan perlindungan kelompok rentan, mewajibkan analisis gender berbasis data terpilah, memerintahkan pembentukan kelompok kerja pengarusutamaan gender di lingkungan badan penanggulangan bencana, dan menempatkan kesetaraan gender sebagai prinsip dasar pemulihan. Kesenjangan justru berada satu tingkat di bawahnya.

Ketentuan-ketentuan itu dirumuskan tanpa indikator dan tanpa mekanisme pengukuran, komposisi Unsur Pengarah badan daerah diatur tanpa syarat keterwakilan perempuan, sementara dokumentasi di tingkat provinsi mencatat bahwa data korban gempa Lombok 2018 yang terpilah menurut jenis kelamin tidak dapat ditemukan. Artikel ini berargumen bahwa persoalannya bukan ketiadaan norma, melainkan ketiadaan alat untuk menagihnya, dan bahwa perempuan perlu diposisikan sebagai pelaku aktif, bukan korban pasif.

Kata Kunci: Pengarusutamaan Gender; Kerentanan Perempuan; Implementasi Kebijakan Publik; Penanggulangan Bencana; Nusa Tenggara Barat

PENDAHULUAN

Rangkaian gempa bumi yang mengguncang Pulau Lombok sepanjang Juli hingga Agustus 2018 merupakan bencana paling mematikan dalam sejarah modern Provinsi Nusa Tenggara Barat. Berdasarkan data validasi Badan Nasional Penanggulangan Bencana, rangkaian gempa tersebut menewaskan 564 orang, melukai 1.584 orang, dan memaksa 445.343 jiwa mengungsi, dengan sekitar 82,8 persen korban meninggal terkonsentrasi di Kabupaten Lombok Utara.¹ Peristiwa itu, bersama banjir yang berulang di Kota Bima, Kabupaten Sumbawa, dan Kabupaten Lombok Timur, menegaskan bahwa Nusa Tenggara Barat termasuk wilayah dengan kerawanan bencana yang tinggi. Ia sekaligus memperlihatkan bahwa besarnya korban tidak semata-mata ditentukan oleh kekuatan ancaman, melainkan juga oleh kesiapan masyarakat dan kualitas tata kelola penanggulangan bencana.

Persoalannya, dampak bencana tidak pernah terdistribusi secara merata. Kajian Neumayer dan Plümper terhadap 141 negara sepanjang 1981 hingga 2002 menemukan bahwa bencana alam rata-rata menewaskan lebih banyak perempuan daripada laki-laki, atau menewaskan perempuan pada usia yang lebih muda. Semakin besar skala bencana, semakin kuat efeknya terhadap harapan hidup perempuan; sebaliknya, semakin tinggi status sosial ekonomi perempuan, semakin lemah efek tersebut. Temuan itu menunjukkan bahwa selisih angka

¹ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, data validasi dampak gempa bumi Nusa Tenggara Barat sebagaimana disampaikan Kepala BNPB dalam Rapat Konsultasi dengan DPR RI, Jakarta, 10 September 2018.

kematian antara perempuan dan laki-laki tidak dapat dijelaskan oleh perbedaan biologis, melainkan oleh kerentanan yang terbentuk secara sosial dan melekat pada pola sosial ekonomi sehari-hari.² Membaca kebijakan penanggulangan bencana tanpa memperhatikan dimensi gender, dengan demikian, berarti mengabaikan salah satu variabel penentu keselamatan itu sendiri.

Apakah pola tersebut berulang di Nusa Tenggara Barat tidak dapat dijawab dari data yang tersedia. Rangkuman kebijakan yang disusun Kelompok Kerja Kesetaraan Gender, Disabilitas dan Inklusi Sosial Penanggulangan Bencana Provinsi Nusa Tenggara Barat bersama Program SIAP SIAGA mencatat secara eksplisit bahwa untuk gempa bumi 2018, data terpilah korban bencana menurut jenis kelamin dan jenis disabilitas tidak dapat ditemukan.³ Ketidadaan itu bukan sekadar kekurangan teknis pendataan. Ia merupakan titik masuk utama artikel ini, sebab kesenjangan yang tidak pernah terukur tidak akan pernah menjadi masalah kebijakan.

Kerentanan tersebut tidak dapat dilepaskan dari posisi geografis Indonesia yang terletak pada pertemuan tiga lempeng bumi, yaitu lempeng Indo-Australia, Eurasia, dan Pasifik. Posisi itu di satu sisi memberikan keuntungan berupa melimpahnya sumber daya alam dan hayati, namun di sisi lain menghadirkan bahaya bagi makhluk hidup yang tinggal di atasnya. Karena setiap jenis bahaya memiliki karakteristik yang berbeda, penanganan terhadap masing-masing bencana pun menuntut pendekatan yang berbeda.

Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menandai pergeseran paradigma, dari sekadar reaksi tanggap darurat setelah bencana terjadi menuju antisipasi pengurangan kerugian sebelum bencana terjadi. Undang-undang tersebut mendefinisikan bencana sebagai peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat, yang disebabkan baik oleh faktor alam

² Eric Neumayer dan Thomas Plümpner, "The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002", *Annals of the Association of American Geographers* 97, no. 3 (2007): 551–566.

³ Kelompok Kerja Kesetaraan Gender, Disabilitas dan Inklusi Sosial (GEDSI) Penanggulangan Bencana Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Program SIAP SIAGA, *Pelembagaan Penanggulangan Bencana Inklusif di Provinsi Nusa Tenggara Barat* (2024).

dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia, sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.⁴ Definisi itu mengandaikan bahwa bencana baru terjadi apabila dua kondisi bertemu, yakni munculnya gangguan yang mengancam (*hazard*) dan adanya kerentanan (*vulnerability*) masyarakat. Yang perlu digarisbawahi, kerentanan dalam rumusan tersebut bukanlah kategori yang netral. Ia terdistribusi secara tidak merata menurut relasi sosial yang berlaku dalam masyarakat, dan gender merupakan salah satu penentu utamanya melalui perbedaan akses terhadap informasi, mobilitas, kepemilikan sumber daya, serta keleluasaan mengambil keputusan.

Kajian tentang gender dan kebencanaan telah berkembang cukup lama di tingkat internasional. Fothergill memetakan bagaimana risiko bencana dipersepsi dan direspons secara berbeda oleh perempuan dan laki-laki sebagai akibat perbedaan jaringan sosial dan tingkat kepercayaan terhadap sumber informasi.⁵ Enarson bersama Morrow dan kemudian bersama Chakrabarti menegaskan bahwa perempuan bukan sekadar penerima manfaat, melainkan pemegang pengetahuan lokal yang menentukan efektivitas kesiapsiagaan komunitas.⁶ Bradshaw menunjukkan bahwa program pemulihan yang menempatkan perempuan semata-mata sebagai penerima bantuan cenderung memperkuat kembali pembagian peran yang timpang.⁷ Di Indonesia, kajian pada aras ini umumnya berbentuk penelitian lapangan atas komunitas terdampak atau evaluasi program, sementara telaah yang menempatkan teks peraturan itu sendiri sebagai obyek analisis masih terbatas. Artikel ini mengambil posisi pada celah tersebut: alih-alih menanyakan apakah perempuan terdampak secara berbeda, ia menanyakan apakah kerangka hukum dan desain

⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 1 angka 1.

⁵ Alice Fothergill, "Gender, Risk, and Disaster", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 14, no. 1 (1996): 33–56.

⁶ Elaine Enarson dan Betty Hearn Morrow (ed.), *The Gendered Terrain of Disaster: Through Women's Eyes* (Westport: Praeger, 1998); Elaine Enarson dan P. G. Dhar Chakrabarti (ed.), *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives* (New Delhi: SAGE, 2009).

⁷ Sarah Bradshaw, *Gender, Development and Disasters* (Cheltenham: Edward Elgar, 2013).

kelembagaan yang berlaku menyediakan mekanisme untuk mengetahui dan menjawab perbedaan itu.

Pertanyaan ini relevan justru karena secara normatif negara telah lama mengakui adanya kesenjangan gender dalam kebencanaan. Pengarusutamaan gender telah menjadi kebijakan nasional sejak Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 dan secara khusus diterapkan pada bidang kebencanaan melalui Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 13 Tahun 2014.⁸ Pada tataran internasional, Kerangka Sendai untuk Pengurangan Risiko Bencana 2015–2030 yang menjadi rujukan kebijakan Indonesia menegaskan bahwa pengurangan risiko bencana menuntut pemberdayaan serta partisipasi yang inklusif dan nondiskriminatif dengan perhatian khusus pada kelompok yang terdampak secara tidak proporsional, dan menempatkan partisipasi perempuan sebagai hal yang menentukan dalam pengelolaan risiko bencana.⁹ Dengan demikian persoalan yang tersisa bukan lagi ketiadaan aturan, melainkan jarak antara aturan dan pelaksanaannya.

Bertolak dari uraian di atas, artikel ini berupaya menjawab tiga pertanyaan pokok. Pertama, bagaimana kebijakan penanggulangan bencana sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 dirumuskan pada tahap prabencana, tanggap darurat, dan pascabencana. Kedua, sejauh mana rumusan tersebut merespons kerentanan sekaligus kapasitas perempuan pada masing-masing tahapan. Ketiga, sejauh mana mandat responsif gender itu diterjemahkan ke dalam desain kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat.

KERANGKA TEORI

Penanggulangan bencana pada dasarnya merupakan persoalan kebijakan publik. Dari sekian rumusan yang tersedia, artikel ini bertolak dari dua di antaranya. Thomas R. Dye menyebut kebijakan publik sebagai apa pun yang

⁸ Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional; Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pengarusutamaan Gender di Bidang Penanggulangan Bencana.

⁹ United Nations Office for Disaster Risk Reduction, *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030* (Jenewa: UNDRR, 2015), paragraf 19(d) dan 36(a).

dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.¹⁰ William Dunn menambahkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan, termasuk keputusan untuk tidak berbuat, yang dibuat oleh badan pemerintah dan diformulasikan dalam bidang-bidang isu yang di dalamnya terkandung konflik antarkelompok masyarakat.¹¹ Kedua rumusan itu dipilih karena keduanya memberi tempat pada keputusan untuk tidak berbuat. Dalam konteks artikel ini, keputusan untuk tidak mengatur keterwakilan perempuan atau tidak memilah data korban bukanlah kekosongan kebijakan, melainkan bentuk kebijakan tersendiri yang memiliki konsekuensi. Rumusan lain memperkaya gambaran ini: Chandler dan Plano memandang kebijakan publik sebagai pemanfaatan strategis sumber daya untuk memecahkan masalah publik dan mengklasifikasikannya ke dalam jenis regulatif, redistributif, distributif, dan konstituen, sedangkan Carl Friedrich menekankan unsur tujuan dan hambatan di dalamnya.¹²

Persoalan yang lebih berat berada pada tataran implementasi. Riant Nugroho mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan tidak kurang, sementara Solichin Abdul Wahab memandangnya sebagai proses melaksanakan keputusan yang menuntut tersedianya sarana dan menimbulkan dampak terhadap sesuatu.¹³ Lineberry merinci bahwa proses implementasi kebijakan sekurang-kurangnya memuat empat elemen, yaitu penetapan agen pelaksana; penerjemahan maksud dan tujuan legislatif ke dalam aturan operasional yang disertai panduan bagi para pelaksana; koordinasi sumber daya dan pembiayaan pada kelompok sasaran; serta alokasi sumber daya guna menyempurnakan

¹⁰ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981).

¹¹ William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981); terj. Muhadjir Darwin, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Hanindita, 1987).

¹² Ralph C. Chandler dan Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, edisi kedua (Santa Barbara: ABC-Clío, 1988); Budi Winarno, *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus* (Yogyakarta: CAPS, 2012).

¹³ Riant Nugroho, *Public Policy* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009); Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* (Jakarta: Bumi Aksara, 1997).

dampak kebijakan.¹⁴ Keempat elemen inilah yang dijadikan pisau baca dalam artikel ini, dengan pertanyaan tambahan: sejauh mana masing-masing elemen memperhitungkan kebutuhan dan kapasitas perempuan.

Dalam kepustakaan kebijakan publik dikenal sedikitnya tiga model implementasi. Model *top-down* memandang implementasi sebagai pelaksanaan keputusan yang mengalir dari pembuat kebijakan ke pelaksana. Model *bottom-up* lahir sebagai kritik terhadapnya dengan menekankan bahwa yang menentukan adalah hubungan antara pembuat dan pelaksana kebijakan, sehingga implementasi dipahami sebagai negosiasi dan pembentukan konsensus. Adapun model *policy failure* menjelaskan bahwa kebijakan dinyatakan gagal bukan hanya ketika menunjukkan ketidakefisienan, melainkan juga ketika tidak mencapai tujuan yang direncanakan, antara lain karena lemahnya pengukuran kebijakan pada tingkat model.¹⁵ Model terakhir ini penting bagi artikel ini karena menyediakan kategori untuk menilai ketentuan yang tersedia namun tidak dapat diukur pemenuhannya.

Pengarusutamaan gender dimaknai sebagai strategi untuk mengintegrasikan gender sebagai dimensi terpadu dalam perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan pengendalian kebijakan serta program pembangunan. Untuk menilai apakah suatu kebijakan telah responsif gender, artikel ini menggunakan empat indikator yang justru ditetapkan oleh Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2014 sendiri, yakni akses, partisipasi, kontrol terhadap sumber daya dan pengambilan keputusan, serta manfaat dari kebijakan dan program. Peraturan yang sama mewajibkan penggunaan data terpilah dan metode Alur Kerja Analisis Gender (*Gender Analysis Pathway*), sejalan dengan instrumen yang berlaku umum bagi pemerintah daerah.¹⁶ Pilihan

¹⁴ Robert L. Lineberry, *American Public Policy: What Government Does and What Difference It Makes* (New York: Harper & Row, 1978).

¹⁵ Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, terj. Tri Wibowo Budi Santoso (Jakarta: Kencana, 2006); Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy* (Glenview: Scott Foresman, 1983).

¹⁶ Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pengarusutamaan Gender di Bidang Penanggulangan Bencana; bandingkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011.

ini disengaja: dengan menggunakan tolok ukur yang ditetapkan peraturan itu sendiri, penilaian dalam artikel ini tidak mengukur kebijakan dengan standar yang asing baginya, melainkan menagih janji yang telah dirumuskannya sendiri.

METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif yang bersifat normatif. Pendekatan tersebut dipilih karena tujuan kajian bukan menguji hipotesis, melainkan menggambarkan dan menafsirkan bagaimana sebuah kebijakan publik dirumuskan dan diterjemahkan ke dalam desain kelembagaan.

Data dikumpulkan melalui studi dokumen dan kepustakaan. Sumber primer berupa produk hukum yang mengatur penyelenggaraan penanggulangan bencana dan pengarusutamaan gender, yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000, Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2014, Peraturan Kepala BNPB Nomor 17 Tahun 2010, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008, serta Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 14 Tahun 2009. Sumber sekunder berupa literatur kebijakan publik, literatur gender dan kebencanaan, serta dokumen kelembagaan dan laporan program yang beredar di lingkungan penanggulangan bencana Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Analisis dilakukan secara interaktif melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi dilakukan dengan memilah ketentuan normatif yang berkaitan langsung dengan tahapan penanggulangan bencana; penyajian dilakukan dengan menyusun temuan menurut siklus manajemen bencana; sedangkan penarikan kesimpulan dilakukan dengan menghubungkan temuan pada kerangka implementasi kebijakan Lineberry. Pada setiap tahapan, temuan dibaca dengan empat indikator akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat, guna menilai apakah ketentuan yang berlaku menempatkan perempuan setara dengan laki-laki atau justru mengandaikan subjek yang netral gender.

Keterbatasan kajian ini perlu dinyatakan secara terbuka. Karena berbasis dokumen, artikel ini menilai rumusan norma dan desain kelembagaan, bukan

praktik pelaksanaan di lapangan. Pernyataan bahwa suatu ketentuan tidak mengatur sesuatu merupakan simpulan yang dapat diverifikasi dari teks; sebaliknya, pernyataan tentang bagaimana ketentuan itu dijalankan, berapa anggaran yang tersedia, dan bagaimana komposisi aktual pejabat pelaksana berada di luar jangkauan metode ini. Hal-hal tersebut tidak diklaim sebagai temuan, melainkan diajukan sebagai agenda penelitian lanjutan pada bagian penutup.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kerangka Kebijakan dan Desain Kelembagaan

Kebijakan pemerintah dalam penanggulangan bencana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 beserta peraturan pelaksanaannya. Penanggulangan bencana yang diamanatkan undang-undang tersebut memuat aktivitas pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, peringatan dini, tanggap darurat, rehabilitasi, dan rekonstruksi, yang dilaksanakan dalam rangkaian kerja yang holistik dan berkesinambungan. Undang-undang ini menetapkan sejumlah tujuan, di antaranya memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana, menjamin terselenggaranya penanggulangan bencana secara terencana dan terpadu, serta membangun partisipasi dan kemitraan publik.¹⁷ Ditinjau dari tipologi Chandler dan Plano, kebijakan ini bekerja sekaligus sebagai kebijakan regulatif, karena menetapkan kewajiban dan standar bagi penyelenggara, dan sebagai kebijakan distributif, karena mengalirkan sumber daya kepada kelompok terdampak. Kedua watak itu penting dicatat, sebab dimensi gender dapat luput pada keduanya melalui jalur yang berbeda: pada jalur regulatif melalui rumusan yang netral gender, dan pada jalur distributif melalui mekanisme penyaluran yang mengandaikan penerima tunggal per rumah tangga.

Perlu dicatat bahwa undang-undang ini sesungguhnya tidak sepenuhnya netral gender. Pasal 55 mengatur perlindungan terhadap kelompok rentan

¹⁷ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 4; Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

dengan memberikan prioritas berupa penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial, dan menetapkan kelompok rentan tersebut terdiri atas bayi, balita, dan anak-anak; ibu yang sedang mengandung atau menyusui; penyandang cacat; serta orang lanjut usia.¹⁸ Dua dari empat kategori itu menyentuh posisi perempuan secara langsung. Namun perlu dicatat pula batas ketentuan ini. Perlindungan kelompok rentan dalam undang-undang ditempatkan pada penyelenggaraan tahap tanggap darurat, dan undang-undang tidak mengamanatkan keterlibatan kelompok rentan pada fase prabencana dan pascabencana.¹⁹ Dengan kata lain, mandat yang tersedia adalah mandat perlindungan, bukan mandat partisipasi. Perempuan hadir dalam undang-undang sebagai pihak yang diselamatkan, belum sebagai pihak yang turut memutuskan.

Mandat tersebut diperkuat oleh Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2014. Pasal 5 peraturan itu menegaskan bahwa penyusunan kebijakan, program, dan kegiatan penanggulangan bencana yang responsif gender dilakukan berdasarkan analisis gender dengan menggunakan data terpilah menurut jenis kelamin, umur, dan keberagaman disabilitas.²⁰ Peraturan yang sama melangkah lebih jauh dengan memerintahkan pembentukan Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender di lingkungan BNPB dan BPBD, yang di tingkat daerah ditetapkan dengan keputusan Kepala BPBD, dengan tugas mempromosikan dan memfasilitasi pengarusutamaan gender serta mendorong terwujudnya perencanaan dan penganggaran yang responsif gender. Ketentuan ini penting karena menempatkan data sebagai prasyarat, bukan pelengkap, dan menyediakan wadah kelembagaan bagi agenda gender. Dalam kerangka Lineberry, keduanya merupakan bentuk penerjemahan maksud legislatif ke dalam aturan operasional.

¹⁸ Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 55 ayat (1) dan ayat (2).

²⁰ Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 13 Tahun 2014, Pasal 5.

Pada tataran daerah, kebijakan tersebut dioperasionalkan melalui kelembagaan Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Sesuai Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 14 Tahun 2009 yang mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008, organisasi BPBD Provinsi Nusa Tenggara Barat terdiri atas Kepala BPBD, Unsur Pengarah, dan Unsur Pelaksana.²¹ Kepala Badan secara *ex officio* dijabat oleh Sekretaris Daerah. Unsur Pengarah terdiri atas unsur perangkat daerah, instansi pemerintah terkait, serta masyarakat profesional dan ahli, dengan tugas menyusun konsep pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana daerah serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraannya. Unsur Pelaksana didukung Sekretariat dan tiga bidang teknis yang mengikuti siklus manajemen bencana, yakni Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Bidang Kedaruratan dan Logistik, serta Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi. Pembagian bidang yang mengikuti siklus tersebut memperlihatkan bahwa penerjemahan maksud legislatif ke dalam aturan operasional telah berlangsung pada tingkat desain kelembagaan.

Namun pada titik inilah celah paling jelas terlihat. Ketentuan mengenai komposisi Unsur Pengarah menyebut unsur perangkat daerah, instansi pemerintah, serta masyarakat profesional dan ahli, tanpa sama sekali menyinggung keterwakilan perempuan. Padahal Unsur Pengarah adalah organ yang menyusun konsep kebijakan sekaligus memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan penanggulangan bencana daerah. Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender yang diamanatkan Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2014 memang menyediakan wadah bagi agenda gender, tetapi wadah itu bersifat promotif dan fasilitatif, berada di luar organ yang memegang kewenangan menetapkan arah kebijakan. Dalam indikator analisis gender, keadaan ini menunjukkan lemahnya dimensi kontrol, yakni keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan, bukan sekadar dimensi manfaat

²¹ Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 14 Tahun 2009 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat; Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

sebagai penerima bantuan. Selama komposisi organ pengarah tidak diatur secara responsif gender, kebutuhan spesifik perempuan bergantung pada kepekaan individual pejabat, bukan pada mekanisme kelembagaan.

Satu catatan tambahan perlu diberikan pada aspek kemutakhiran dasar hukum. Sejak Peraturan Gubernur Nomor 14 Tahun 2009 ditetapkan, struktur perangkat daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat telah ditata ulang melalui Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 dan Peraturan Gubernur Nomor 50 Tahun 2016.²² Penelaahan atas konsistensi antara pengaturan lama dan penataan yang lebih baru merupakan pekerjaan tersendiri yang berada di luar cakupan artikel ini, namun perlu dicatat sebagai konteks agar simpulan mengenai desain kelembagaan tidak dibaca sebagai gambaran yang final.

Tahap Prabencana

Tahap prabencana mencakup dua keadaan, yaitu situasi ketika tidak terjadi bencana dan situasi ketika terdapat potensi bencana. Pada situasi pertama penyelenggaraan diarahkan pada perencanaan penanggulangan bencana, pengurangan risiko bencana, pencegahan, pemaduan dalam perencanaan pembangunan, persyaratan analisis risiko bencana, penegakan rencana tata ruang, serta pendidikan dan pelatihan. Pada daerah yang memiliki potensi bencana, kegiatan diarahkan pada kesiapsiagaan, peringatan dini, dan mitigasi. Carter memaknai kesiapsiagaan sebagai tindakan yang memungkinkan pemerintah, organisasi, masyarakat, dan individu menanggapi situasi bencana secara cepat dan tepat guna, termasuk penyusunan rencana penanggulangan bencana serta pemeliharaan dan pelatihan personel.²³

Justru pada rangkaian kegiatan inilah dimensi gender paling sering terlewat. Pelatihan, penyuluhan, dan gladi kebencanaan lazimnya diundangkan kepada kepala keluarga, yang dalam praktik administratif hampir selalu berarti

²² Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat; Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 50 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Perangkat Daerah.

²³ W. Nick Carter, *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook* (Manila: Asian Development Bank, 1991).

laki-laki, sehingga perempuan memperoleh informasi secara tidak langsung dan tidak utuh. Padahal pada banyak kejadian bencana, perempuan berada di rumah bersama anak dan anggota keluarga lanjut usia, sehingga merekalah yang pertama kali harus mengambil keputusan evakuasi. Kepustakaan gender dan kebencanaan menunjukkan bahwa perempuan bukan sekadar penerima manfaat, melainkan pemegang pengetahuan lokal mengenai lingkungan sekitar, jalur penyelamatan, dan kebutuhan anggota keluarga yang rentan, sehingga pelibatan mereka meningkatkan efektivitas kesiapsiagaan komunitas secara keseluruhan.²⁴ Dokumentasi di Provinsi Nusa Tenggara Barat mencatat persoalan yang sejalan: keterlibatan kelompok rentan, termasuk perempuan, dalam upaya mitigasi dan kesiapsiagaan masih minim, terlihat antara lain dari penyusunan kebijakan dan perencanaan penanggulangan bencana serta simulasi penyelamatan diri dan evakuasi yang belum melibatkan kelompok ini.²⁵ Konsekuensinya, penjadwalan dan metode pelatihan perlu memperhitungkan beban kerja domestik perempuan; pelatihan yang diselenggarakan pada jam kerja di balai desa tanpa penyediaan pengasuhan anak secara sistematis akan menyisihkan peserta perempuan.

Unsur berikutnya adalah peringatan dini, yang menghubungkan tahap kesiapsiagaan dengan tanggap darurat. Sistem peringatan dini yang lengkap dan efektif lazim dirumuskan sebagai terdiri atas empat unsur yang saling terkait, yaitu pengetahuan tentang risiko, pemantauan dan layanan peringatan, penyebarluasan dan komunikasi, serta kemampuan penanggulangan.²⁶ Indikator akses dalam analisis gender bekerja tepat pada unsur ketiga: peringatan yang disebarkan melalui pengeras suara, radio komunitas, atau kelompok pesan elektronik hanya akan sampai kepada perempuan sejauh mereka memiliki akses terhadap saluran tersebut. Penelitian mengenai gender dan risiko menunjukkan bahwa perempuan dan laki-laki berbeda dalam cara memperoleh, mempersepsi,

²⁶ United Nations International Strategy for Disaster Reduction, *Global Survey of Early Warning Systems* (Jenewa: UNISDR, 2006).

dan menindaklanjuti peringatan, antara lain karena perbedaan jaringan sosial dan tingkat kepercayaan terhadap sumber informasi.²⁷ Adapun unsur keempat menuntut masyarakat memahami bahaya yang mengancam dan mengetahui cara bereaksi, yang tidak akan berfungsi apabila kelompok yang paling sering berada di rumah justru tidak dijangkau program pendidikan dan kesiapsiagaan.

Unsur terakhir pada tahap prabencana adalah mitigasi, yaitu serangkaian upaya mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun melalui penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman. Langkah awalnya adalah kajian risiko bencana yang menuntut pengetahuan mengenai bahaya, kerentanan, dan kapasitas suatu wilayah. Di sinilah kewajiban penggunaan data terpilah menemukan tempatnya yang paling teknis: kerentanan tidak dapat dihitung secara memadai apabila penduduk terdampak hanya dicatat sebagai jumlah jiwa dan jumlah kepala keluarga. Selama peta risiko bencana disusun tanpa pemilahan menurut jenis kelamin dan umur, mitigasi akan dirancang untuk penduduk rata-rata yang sesungguhnya tidak ada. Catatan bahwa data terpilah korban gempa 2018 di Nusa Tenggara Barat tidak dapat ditemukan memperlihatkan bahwa persoalan ini bukan kemungkinan teoretis, melainkan keadaan yang terdokumentasi.²⁸

Tahap Tanggap Darurat

Tanggap darurat adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, meliputi penyelamatan dan evakuasi korban serta harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, serta pemulihan prasarana dan sarana. Pada tahap inilah mandat perlindungan kelompok rentan dalam Pasal 55 seharusnya bekerja paling nyata.

Prioritas penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial bagi ibu hamil dan menyusui menuntut ketersediaan layanan

kesehatan reproduksi di lokasi pengungsian, mulai dari pemeriksaan kehamilan, pertolongan persalinan, hingga dukungan pemberian air susu ibu yang kerap terganggu oleh tekanan psikologis dan distribusi bantuan susu formula yang tidak terkendali. Penyelenggaraan hunian sementara juga menuntut perhatian pada privasi, penerangan, serta pemisahan fasilitas mandi, cuci, dan kakus, karena tenda dan barak yang tidak dirancang dengan pertimbangan tersebut menurunkan kemauan perempuan memanfaatkan fasilitas umum dan meningkatkan risiko keamanan bagi mereka. Kebutuhan spesifik semacam perlengkapan kebersihan perempuan pun kerap luput dari paket bantuan standar justru karena paket tersebut disusun untuk penerima yang diandaikan netral gender.

Kegiatan yang umumnya dilakukan pada tahap ini meliputi penyelamatan korban ke daerah yang lebih aman, penyiapan tempat penampungan sementara, penyediaan dapur umum, serta penyediaan air bersih dan sarana kesehatan. Perlu dicatat bahwa penyelenggaraan dapur umum dan pengurusan pengungsi sebagian besar ditopang oleh tenaga perempuan. Kontribusi ini jarang tercatat sebagai bentuk partisipasi dalam laporan penanggulangan bencana, sehingga perempuan tampak sebagai penerima bantuan sekalipun mereka sesungguhnya berperan sebagai pelaksana. Persoalannya bersifat struktural, bukan sekadar administratif: selama kategori pencatatan hanya mengenal korban dan penerima bantuan, peran perempuan sebagai pelaksana tidak memiliki tempat untuk dicatat. Pencatatan yang lebih jujur atas peran tersebut merupakan langkah awal untuk memindahkan perempuan dari kolom korban ke kolom pelaku.

Tahap Pascabencana

Kondisi pascabencana adalah keadaan suatu wilayah dalam proses pemulihan setelah terjadinya bencana, yang mencakup rehabilitasi dan rekonstruksi. Rehabilitasi adalah perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik sampai tingkat yang memadai dengan sasaran normalisasi semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat, sedangkan rekonstruksi adalah pembangunan kembali semua prasarana, sarana, dan kelembagaan dengan sasaran tumbuhnya kembali kegiatan perekonomian, sosial, dan budaya.

Prinsip dasar kebijakan rehabilitasi menempatkan masyarakat tidak hanya sebagai korban bencana melainkan juga sebagai pelaku aktif kegiatan rehabilitasi, dan pelaksanaannya mengedepankan prinsip partisipatif, transparan dan akuntabel, sederhana, serta bertanggung jawab. Prinsip partisipatif inilah yang paling dekat dengan agenda pengarusutamaan gender. Namun partisipasi baru bermakna secara gender apabila perempuan hadir dan bersuara dalam musyawarah penentuan prioritas pemulihan, bukan sekadar tercantum dalam daftar penerima manfaat. Tanpa pengaturan yang tegas, forum musyawarah desa cenderung didominasi laki-laki sebagai wakil rumah tangga.

Pelaksanaan rehabilitasi ditempuh melalui tahap persiapan pemulihan dan tahap rehabilitasi. Pada tahap persiapan, pendanaan kerap diarahkan pada kegiatan padat karya seperti pembersihan puing, penataan lokasi, dan pemulihan cepat sarana-prasarana umum perdesaan. Kegiatan semacam ini memberikan pemulihan penghidupan yang cepat, tetapi jenis pekerjaannya cenderung mengarah pada tenaga laki-laki. Apabila tidak dirancang dengan pertimbangan gender, program ini justru memperlebar jarak pemulihan ekonomi antara perempuan dan laki-laki pada masa paling kritis setelah bencana.

Pada tahap rehabilitasi, pemberian bantuan perbaikan rumah ditujukan kepada masyarakat korban bencana yang rumah atau lingkungannya mengalami kerusakan struktural hingga tingkat sedang dan yang berkehendak tetap tinggal di tempat semula, dengan mengacu pada pedoman teknis yang berlaku.²⁹ Persoalan gender pada komponen ini terletak pada mekanisme penyalurannya. Bantuan perumahan lazimnya disalurkan berdasarkan data kepala keluarga dan bukti kepemilikan tanah atau bangunan, padahal kepemilikan aset di banyak wilayah masih didominasi laki-laki dan sebagian rumah tangga dikepalai perempuan, baik janda maupun perempuan yang suaminya bekerja di luar daerah. Tanpa verifikasi yang peka terhadap keadaan ini, kelompok yang paling membutuhkan justru paling berpeluang tidak terdata.

²⁹ Departemen Pekerjaan Umum, *Pedoman Teknis Rumah dan Bangunan Gedung Tahan Gempa* (Jakarta: Departemen Pekerjaan Umum, 2006).

Pemulihan sosial ekonomi budaya menyimpan potensi terbesar bagi pemberdayaan perempuan sekaligus risiko terbesar bila diabaikan, sebab penghidupan perempuan di banyak daerah bertumpu pada usaha mikro rumahan, perdagangan kecil, kerajinan, dan pertanian skala kecil yang aset produksinya menyatu dengan rumah tinggal. Ketika rumah rusak, modal usaha ikut hilang, sehingga pemulihan perumahan dan pemulihan penghidupan perempuan sesungguhnya merupakan satu persoalan yang sama. Kepustakaan gender dan pembangunan mengingatkan bahwa program pemulihan yang menempatkan perempuan semata-mata sebagai penerima bantuan cenderung memperkuat kembali pembagian peran yang timpang, sementara program yang mengakui perempuan sebagai pelaku ekonomi membuka peluang pemulihan yang lebih cepat bagi seluruh rumah tangga.³⁰ Pada komponen rekonstruksi nonfisik, penguatan partisipasi lembaga kemasyarakatan membuka ruang bagi pelibatan kelompok perempuan desa, majelis taklim perempuan, dan kelompok usaha bersama sebagai mitra pelaksana, bukan sekadar sasaran.

Seluruh rangkaian pemulihan tersebut berpedoman pada prinsip dasar yang ditetapkan Peraturan Kepala BNPB Nomor 17 Tahun 2010, yang antara lain mendahulukan kepentingan kelompok rentan seperti lanjut usia, perempuan, anak, dan penyandang disabilitas, serta mengedepankan keadilan dan kesetaraan gender.³¹ Dua dari enam prinsip tersebut secara eksplisit menyebut perempuan, yang membuktikan bahwa agenda pengarusutamaan gender bukan gagasan yang ditempelkan dari luar melainkan telah menjadi bagian dari norma pelaksanaan itu sendiri. Persoalannya, kedua prinsip ini dirumuskan tanpa indikator dan tanpa mekanisme pengukuran, sehingga pemenuhannya sulit dievaluasi. Dalam kerangka *policy failure*, inilah bentuk kelemahan pengukuran kebijakan pada tingkat model: norma yang tidak dapat diukur pemenuhannya secara praktis tidak dapat ditagih.

³¹ Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana.

Pada aras yang lebih luas, sejumlah dasar hukum yang kerap dirujuk dalam penyelenggaraan rehabilitasi dan rekonstruksi telah berubah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, misalnya, telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sementara pengaturan mengenai penataan ruang dan pengelolaan wilayah pesisir tetap menjadi rujukan yang relevan.³² Pada sisi pendanaan, Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2021 tentang Dana Bersama Penanggulangan Bencana memperkenalkan instrumen baru yang dirancang untuk menjawab keterbatasan anggaran penanggulangan bencana di tingkat pusat maupun daerah.³³ Instrumen ini membuka kemungkinan pembiayaan bagi komponen pemulihan yang selama ini paling sulit memperoleh alokasi, termasuk komponen yang paling menyentuh kebutuhan perempuan.

Sintesis: Pembacaan Empat Indikator atas Tiga Tahapan

Untuk memudahkan pembacaan, hasil telaah pada tiga tahapan di atas dirangkum ke dalam matriks berikut. Matriks disusun dengan menyilangkan empat indikator pengarusutamaan gender yang ditetapkan Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2014 dengan tahapan penanggulangan bencana.

Tabel 1. Matriks Indikator Pengarusutamaan Gender menurut Tahapan Penanggulangan Bencana

Indikator	Prabencana	Tanggap Darurat	Pascabencana
Akses	Informasi kesiapsiagaan dan peringatan dini disalurkan melalui kanal yang tidak selalu dijangkau perempuan.	Pasal 55 memberi prioritas layanan bagi ibu hamil dan menyusui; akses layanan kesehatan reproduksi bergantung pada prosedur operasional.	Bantuan perumahan disalurkan atas dasar kepala keluarga dan bukti kepemilikan aset.
Partisipasi	Pelatihan dan gladi diundangkan kepada kepala keluarga; jadwal tidak memperhitungkan beban domestik.	Peran perempuan pada dapur umum dan pengurusan pengungsi tidak memiliki kategori pencatatan.	Prinsip partisipatif dinyatakan, tetapi forum musyawarah cenderung didominasi wakil rumah tangga laki-laki.
Kontrol	Perempuan tidak diposisikan sebagai penyusun rencana	Keputusan tata kelola pengungsian, termasuk	Prinsip keadilan dan kesetaraan gender

³² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

³³ Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2021 tentang Dana Bersama Penanggulangan Bencana.

Indikator	Prabencana	Tanggap Darurat	Pascabencana
	kesiapsiagaan tingkat komunitas.	desain hunian dan sanitasi, tidak mensyaratkan suara perempuan.	dirumuskan tanpa indikator sehingga tidak dapat ditagih.
Manfaat	Pengetahuan lokal perempuan tidak dimanfaatkan sebagai sumber daya kesiapsiagaan.	Paket bantuan standar kerap tidak memuat kebutuhan spesifik perempuan.	Program padat karya mengarah pada tenaga laki-laki; pemulihan usaha mikro perempuan tidak diprioritaskan.

Matriks tersebut memperlihatkan pola yang konsisten. Indikator manfaat merupakan indikator yang paling banyak disentuh oleh norma yang berlaku, disusul indikator akses yang tersentuh secara sebagian. Sebaliknya, indikator partisipasi dan terutama indikator kontrol nyaris tidak memperoleh pengaturan. Dengan kata lain, kerangka yang tersedia cukup baik dalam memperlakukan perempuan sebagai penerima, dan lemah dalam memperlakukan perempuan sebagai pelaku dan pengambil keputusan. Pola ini bukan kebetulan, melainkan konsekuensi logis dari cara Pasal 55 mengonstruksi perempuan sebagai bagian dari kelompok rentan yang dilindungi, bukan sebagai pemangku kepentingan yang berpartisipasi.

Faktor Pendukung dan Kendala

Pada sisi pendukung, penyelenggaraan penanggulangan bencana di Provinsi Nusa Tenggara Barat melibatkan banyak lembaga, antara lain Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Badan SAR Nasional, Palang Merah Indonesia, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Satuan Polisi Pamong Praja, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Keterlibatan lintas lembaga tersebut merupakan wujud koordinasi sumber daya antaragen yang menjadi salah satu elemen pokok implementasi kebijakan dalam kerangka Lineberry. Pada aras program, Peraturan Gubernur Nomor 84 Tahun 2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana menyediakan pintu masuk kelembagaan di tingkat desa yang secara langsung relevan bagi pelibatan kelompok perempuan.³⁴ Terdapat pula perkembangan pada tataran kesadaran kelembagaan: Badan Penanggulangan Bencana Daerah

³⁴ "Upaya BPBD NTB Perkuat GEDSI dalam Manajemen Bencana", *Suara NTB*, 12 Desember 2025.

Provinsi Nusa Tenggara Barat mendorong penguatan pengarusutamaan gender, disabilitas, dan inklusi sosial dalam manajemen bencana, dengan mengidentifikasi stigma terhadap kelompok rentan sebagai hambatan terbesar bagi keterlibatan mereka.³⁵ Pengakuan atas stigma sebagai hambatan utama merupakan hal yang penting, sebab ia menempatkan persoalan pada tataran cara pandang, bukan semata pada tataran teknis anggaran.

Pada sisi kendala, tiga hal dapat disimpulkan secara memadai dari bahan yang tersedia. Pertama, belum termanfaatkannya data terpilah secara sistematis. Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2014 menempatkan data terpilah sebagai prasyarat penyusunan kebijakan yang responsif gender, namun untuk bencana terbesar yang dialami provinsi ini, data korban yang terpilah menurut jenis kelamin dan jenis disabilitas tercatat tidak dapat ditemukan.³⁶ Jarak antara kewajiban normatif dan ketersediaan data ini merupakan kendala paling mendasar, sebab tanpa data tersebut kesenjangan tidak terbaca dan karenanya tidak pernah menjadi masalah kebijakan.

Kedua, keterwakilan perempuan dalam Unsur Pengarah tidak diatur secara eksplisit, sehingga dimensi kontrol tidak terjamin secara kelembagaan. Ketiga, ketentuan mengenai kesetaraan gender dalam Peraturan Kepala BNPB Nomor 17 Tahun 2010 dirumuskan tanpa indikator dan mekanisme pengukuran, sehingga pemenuhannya tidak dapat dievaluasi. Ketiga kendala ini berbagi satu ciri: seluruhnya terletak pada instrumen, bukan pada niat kebijakan.

Di luar ketiga hal tersebut, keterbatasan fiskal dan kapasitas teknis merupakan kendala yang diakui secara terbuka oleh pemerintah daerah. Dalam forum perencanaan kebencanaan provinsi, keterbatasan anggaran serta kapasitas teknis dan kelembagaan yang perlu diperkuat disebut sebagai tantangan yang

³⁵ Pernyataan Sekretaris Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat pada kick off Rencana Kerja Tahunan Program SIAP SIAGA 2026, Mataram, Februari 2026.

masih dihadapi pemerintah daerah.³⁷ Perlu ditegaskan bahwa artikel ini tidak dapat menilai secara rinci struktur dan besaran anggaran penanggulangan bencana di Provinsi Nusa Tenggara Barat, termasuk porsi yang dialokasikan bagi rehabilitasi pascabencana dan bagi program yang responsif gender. Penilaian semacam itu menuntut penelusuran dokumen anggaran dan wawancara dengan pelaksana, yang berada di luar cakupan metode kajian ini dan karenanya diajukan sebagai agenda penelitian lanjutan.

Secara keseluruhan, pola yang terbaca konsisten: kesenjangan tidak terletak pada tataran formulasi kebijakan, melainkan pada tataran penerjemahannya ke dalam instrumen yang dapat dijalankan dan diukur. Dalam kerangka Lineberry, penerjemahan maksud legislatif ke dalam aturan operasional berhenti pada tingkat prinsip tanpa indikator. Apabila dibaca dengan model *policy failure*, kondisi ini belum dapat disebut kegagalan kebijakan, tetapi telah memenuhi salah satu kondisi yang mengarah ke sana. Norma yang tersedia telah cukup; yang belum tersedia adalah alat untuk menagihnya.

KESIMPULAN

Ditinjau dari perspektif gender, kerangka normatif penanggulangan bencana di Indonesia sesungguhnya telah memadai. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 mengamanatkan perlindungan kelompok rentan yang di dalamnya tercakup ibu hamil dan menyusui; Peraturan Kepala BNPB Nomor 13 Tahun 2014 mewajibkan analisis gender dengan data terpilah, menetapkan empat indikator akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat, serta memerintahkan pembentukan kelompok kerja pengarusutamaan gender di lingkungan badan penanggulangan bencana; dan Peraturan Kepala BNPB Nomor 17 Tahun 2010 menempatkan pengutamaan perempuan serta keadilan dan kesetaraan gender sebagai dua dari enam prinsip dasar pemulihan. Pada tingkat desain kelembagaan daerah, pembagian bidang Badan Penanggulangan Bencana

³⁷ Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 84 Tahun 2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana.

Daerah yang mengikuti siklus manajemen bencana juga menunjukkan bahwa maksud legislatif telah diterjemahkan secara memadai ke dalam struktur.

Kecukupan pada tataran norma dan struktur itu, bagaimanapun, tidak berlanjut ke tataran instrumen. Telaah atas tiga tahapan penanggulangan bencana dengan empat indikator analisis gender memperlihatkan bahwa kerangka yang berlaku relatif kuat pada indikator manfaat, tersentuh sebagian pada indikator akses, dan nyaris kosong pada indikator partisipasi dan kontrol. Komposisi Unsur Pengarah diatur tanpa syarat keterwakilan perempuan; prinsip kesetaraan gender dirumuskan tanpa indikator sehingga tidak dapat diukur pemenuhannya; kewajiban penggunaan data terpilah tidak disertai jaminan ketersediaan data, sebagaimana terlihat dari tidak ditemukannya data korban gempa Lombok 2018 yang terpilah menurut jenis kelamin. Kesimpulan artikel ini karena itu perlu dinyatakan secara berlapis: kebijakan penanggulangan bencana telah memadai sebagai norma dan sebagai struktur, tetapi belum memadai sebagai instrumen yang dapat menagih pemenuhan mandat gendernya sendiri.

Berdasarkan telaah tersebut, empat hal dapat direkomendasikan. Pertama, pengaturan keterwakilan perempuan dalam Unsur Pengarah Badan Penanggulangan Bencana Daerah, agar dimensi kontrol tidak bergantung pada kepekaan individual pejabat. Kedua, penerapan data terpilah menurut jenis kelamin, umur, dan disabilitas sebagai prosedur baku pendataan bencana sejak masa tanggap darurat, bukan sebagai pelengkap laporan. Ketiga, penyusunan indikator dan mekanisme pengukuran bagi prinsip keadilan dan kesetaraan gender dalam pedoman rehabilitasi dan rekonstruksi. Keempat, penguatan fungsi kelompok kerja pengarusutamaan gender di lingkungan badan penanggulangan bencana daerah agar tidak berhenti pada peran promotif, disertai perencanaan dan penganggaran yang responsif gender. Di atas semuanya, perempuan perlu diposisikan sebagai pelaku aktif penanggulangan bencana, bukan korban pasif, sebagaimana telah dinyatakan prinsip partisipatif dalam kebijakan rehabilitasi itu sendiri.

Sebagai kajian normatif, artikel ini memiliki keterbatasan yang telah dinyatakan pada bagian metode. Penelitian selanjutnya disarankan menguji temuan ini dengan data lapangan, antara lain melalui penelusuran dokumen anggaran dan laporan kinerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah untuk menilai keberadaan alokasi yang responsif gender, wawancara dengan pelaksana kebijakan dan perempuan terdampak di kabupaten/kota yang berbeda, serta penelusuran komposisi aktual Unsur Pengarah dan kinerja kelompok kerja pengarusutamaan gender di Provinsi Nusa Tenggara Barat.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Nasional Penanggulangan Bencana. *Data Validasi Dampak Gempa Bumi Nusa Tenggara Barat*. Jakarta: BNPB, 2018.
- Bradshaw, Sarah. *Gender, Development and Disasters*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.
- Carter, W. Nick. *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*. Manila: Asian Development Bank, 1991.
- Chandler, Ralph C., dan Jack C. Plano. *The Public Administration Dictionary*. Edisi kedua. Santa Barbara: ABC-Clio, 1988.
- Departemen Pekerjaan Umum. *Pedoman Teknis Rumah dan Bangunan Gedung Taban Gempa*. Jakarta: Departemen Pekerjaan Umum, 2006.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.
- Enarson, Elaine, dan Betty Hearn Morrow (ed.). *The Gendered Terrain of Disaster: Through Women's Eyes*. Westport: Praeger, 1998.
- Enarson, Elaine, dan P. G. Dhar Chakrabarti (ed.). *Women, Gender and Disaster: Global Issues and Initiatives*. New Delhi: SAGE, 2009.
- Fothergill, Alice. "Gender, Risk, and Disaster". *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 14, no. 1 (1996): 33–56.
- Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.
- Kelompok Kerja GEDSI Penanggulangan Bencana Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Program SIAP SIAGA. *Pelebagaan Penanggulangan Bencana Inklusif di Provinsi Nusa Tenggara Barat*, 2024.
- Lineberry, Robert L. *American Public Policy: What Government Does and What Difference It Makes*. New York: Harper & Row, 1978.

- Mazmanian, Daniel A., dan Paul A. Sabatier. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott Foresman, 1983.
- Neumayer, Eric, dan Thomas Plümper. "The Gendered Nature of Natural Disasters: The Impact of Catastrophic Events on the Gender Gap in Life Expectancy, 1981–2002". *Annals of the Association of American Geographers* 97, no. 3 (2007): 551–566.
- Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2009.
- Parsons, Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Diterjemahkan oleh Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta: Kencana, 2006.
- Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat.
- Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 14 Tahun 2009 tentang Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat.
- Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 50 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Perangkat Daerah.
- Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 84 Tahun 2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Desa/Kelurahan Tangguh Bencana.
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 13 Tahun 2014 tentang Pengarusutamaan Gender di Bidang Penanggulangan Bencana.
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.
- Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2021 tentang Dana Bersama Penanggulangan Bencana.
- "Upaya BPBD NTB Perkuat GEDSI dalam Manajemen Bencana". *Suara NTB*, 12 Desember 2025.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction. *Global Survey of Early Warning Systems*. Jenewa: UNISDR, 2006.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Jenewa: UNDRR, 2015.

Wahab, Solichin Abdul. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara, 1997.

Winarno, Budi. *Kebijakan Publik: Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS, 2012.