

ANALISIS PENGARUSUTAMAAN GENDER DALAM KEBIJAKAN PEMULIHAN PASCABENCANA DI KOTA PALU SULAWESI TENGAH

Suci Fitrah Syari¹, Satrio Amrullah²

¹Universitas Mulawarman, Samarinda, Indonesia

²Universitas Gadjah Mada, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta

e-mail: sucifitrahsyari@fisip.unmul.ac.id

DOI: <http://dx.doi.org/10.30742/juisspol.v5i2.4959>

Received: 26 Oktober 2025

Revised: 5 November 2025

Accepted: 21 November 2025

Abstrak

Pengarusutamaan gender merupakan aspek krusial dalam kebijakan penanggulangan bencana, karena perempuan dan laki-laki memiliki kerentanan serta kebutuhan pemulihan yang berbeda. Penelitian ini bertujuan menganalisis sejauh mana kebijakan *Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana* (R3P) di Kota Palu telah mengintegrasikan perspektif gender pascabencana gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi tahun 2018. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, dokumentasi, dan wawancara. Analisis dilakukan menggunakan *Gender Analysis Pathway* (GAP) yang menyoroti aspek akses, kontrol dan pengambilan keputusan, partisipasi, serta manfaat. Selain itu, perangkat lunak NVivo 12 Plus digunakan untuk membantu pengolahan data kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan R3P belum optimal dalam mengarusutamakan gender. Hambatan utama berasal dari faktor internal, di antaranya keterbatasan data terpilah gender, implementasi kebijakan bersifat netral gender, terbatasnya pemahaman pengarusutamaan gender di instansi pemerintah, dan komposisi pegawai yang belum representatif. Sementara faktor eksternal mencakup persepsi masyarakat yang masih keliru dalam memaknai gender, budaya masyarakat yang menyebabkan adanya subordinasi dan pelabelan negatif, serta beban ganda perempuan yang menghambat partisipasi publik. Penelitian ini menegaskan pentingnya kebijakan pemulihan pascabencana yang responsif gender untuk mencapai pemulihan yang inklusif dan berkeadilan.

Kata Kunci: pengarusutamaan_gender, kebijakan_publik, pemulihan_pascabencana.

Abstract

Gender mainstreaming is a crucial aspect of disaster management policy, as women and men experience different vulnerabilities and recovery needs. This study aims to analyze the extent to which the *Post-Disaster Rehabilitation and Reconstruction Plan* (R3P) in Palu City has integrated gender perspectives following the 2018 earthquake, tsunami, and liquefaction disasters. This research employed a qualitative approach, with data collected through observation, documentation, and interviews. The analysis utilized the *Gender Analysis Pathway* (GAP), which focuses on four key aspects: access, control and decision-making, participation, and benefits. In addition, NVivo 12 Plus software was used to support qualitative data analysis.

The findings reveal that the implementation of the R3P policy has not been optimal in mainstreaming gender. Internal challenges include limited availability of sex-disaggregated data, gender-neutral policy implementation, low understanding of gender mainstreaming among government agencies, and an unbalanced gender composition of staff. External challenges consist of societal misconceptions about gender, patriarchal cultural norms leading to subordination and negative labeling, and women's double burden that hinders public participation. This study highlights the importance of developing gender-responsive post-disaster recovery policies to ensure inclusive and equitable resilience.

Keywords: gender_mainstreaming, public_policy, post-disaster_recovery

1. PENDAHULUAN

Peristiwa gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi yang menerjang Kota Palu, Sulawesi Tengah pada 28 September 2018 merupakan salah satu bencana merusak yang terjadi di Indonesia (BMKG, 2024). Bukti geodetik menunjukkan bahwa gempa bumi Palu merupakan peristiwa super-geser di mana patahan patahan tersebut retak hingga sepanjang 180 km dan melewati pusat kota Palu (Zhao, 2021). Gempa ini mengakibatkan 2.037 jiwa meninggal dunia, 671 jiwa hilang, 4.084 jiwa luka-luka, dan 74.044 jiwa mengungsi, serta merusak ribuan rumah, fasilitas kesehatan, sosial dan umum hingga infrastruktur (BMKG, 2024). Kerugian akibat bencana ini diperkirakan mencapai 22,8 triliun rupiah (Natawidjaja et al., 2020).

Dampak lain dari bencana ini ialah munculnya permasalahan sosial di masyarakat, salah satunya terkait isu gender. Hal ini dikarenakan dalam situasi bencana perempuan mengalami kerentanan lebih tinggi dibandingkan laki-laki (Fatouros & Capetola, 2021). Berdasarkan data terpilah jumlah total korban jiwa di delapan kecamatan se-kota Palu menunjukkan perempuan menjadi korban yang paling banyak dibanding laki-laki yaitu 55,31 persen. Pada lokasi dengan tingkat dampak bencana paling signifikan seperti kelurahan Petobo dan Balaroa yang terdampak likuifaksi, korban jiwa perempuan mencapai lebih tinggi 66,66 persen dan 56,59 persen. Demikian juga kelurahan Pantoloan yang terdampak tsunami paling

parah, jumlah korban jiwa perempuan mencapai 61,20 persen (Sangadji et al., 2020).

Kerentanan perempuan dalam bencana tidak hanya disebabkan oleh atribut fisiknya saja, namun juga dipengaruhi oleh berbagai faktor, diantaranya disebabkan oleh struktur keluarga patriarki, masalah budaya, terbatasnya akses dan kontrol atas sumber daya kesehatan dan informasi, marginalisasi ekonomi, terbatasnya hak atas tanah dan properti, tingkat pendidikan dan keterampilan yang masih rendah, koneksi sosial yang kurang, ketidaksetaraan kekuasaan, buta huruf, beban gender dan tanggung jawab pekerjaan tanpa dibayar, dukungan masyarakat yang kurang atau tidak ada sama sekali, minimnya perlindungan di lokasi pengungsian, serta rendahnya keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan (Shreve, 2016; Hamidazada et al., 2019; Petraroli & Baars, 2022). Selain itu, dalam berbagai penelitian juga menunjukkan bahwa ketimpangan sosial ekonomi dapat semakin memperburuk keadaan ketika bencana terjadi (Shrestha et al., 2019). Diperkirakan selama peristiwa bencana, kemungkinan terjadinya kasus pemerkosaan, eksploitasi seksual, dan perilaku berisiko mengalami peningkatan (UN Women, 2017).

Pemulihan pascabencana merupakan bagian dari proses pemecahan masalah sosial di antaranya mengurangi kerentanan dan ketidaksetaraan akibat bencana, serta mewujudkan pembangunan yang

berkelanjutan. Dalam penelitian yang dilakukan oleh He (2019) dijelaskan bahwa pemulihan pascabencana menimbulkan banyak kekhawatiran bagi masyarakat terutama terkait dengan relokasi tempat tinggal, biaya untuk melakukan pembangunan kembali, dan fasilitas umum seperti fasilitas kesehatan yang sangat dibutuhkan masyarakat. Pemerintah daerah memiliki peranan penting dalam pemulihan untuk dapat mengkaji kebutuhan lokal masyarakat pascabencana berdasarkan data terpilah dan responsif gender.

Pada konteks bencana di Kota Palu, permasalahan terkait dengan isu gender juga bermunculan pascabencana. Misalnya meningkatnya pelecehan dan kekerasan berbasis gender di lokasi pengungsian dan hunian sementara (huntap), meningkatnya pernikahan anak, ketiadaan data pilah khususnya bagi kelompok rentan seperti perempuan, lansia dan anak-anak serta akses partisipasi yang terbatas bagi kelompok perempuan (Sangadji et al., 2020; Alauddin et al., 2022; Jamaluddin et al., 2025).

Pengarusutamaan gender menjadi strategi untuk menjaga kepedulian dan pengalaman perempuan maupun laki-laki yang diintegrasikan dalam proses kebijakan untuk mencapai kesetaraan gender (Nuriana et al., 2020). Pengarusutamaan Gender dalam pemulihan pascabencana dapat membantu mendorong terjadinya perubahan sosial yang mendasar, sehingga membantu mengurai kerentanan dan kesenjangan gender, serta meningkatkan ketahanan masyarakat secara menyeluruh (Clissold et al., 2020). Mengintegrasikan gender dalam pemulihan pascabencana bertujuan agar penyaluran bantuan bersifat responsif gender. Cara yang dapat ditempuh dengan cara memberikan perhatian yang sistematis dan konsisten dalam melihat perbedaan-perbedaan antara laki-laki dan perempuan di masyarakat serta melakukan upaya untuk menghilangkan berbagai hambatan struktural dan kultural guna

mewujudkan kesetaraan gender (Akerkar & Fordham, 2017). Mengabaikan satu pihak baik itu laki-laki ataupun perempuan sama saja artinya dengan mengabaikan pengetahuan dan keterampilan dari 50 persen masyarakat, sehingga berdampak pada kebutuhan yang tidak akan dapat terpenuhi (Sohrabizadeh, 2016).

Dalam pemulihan bencana gempa bumi, tsunami, dan likuifaksi yang terjadi di Kota Palu, pemerintah mengeluarkan kebijakan rencana aksi rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana (R3P). Kebijakan tersebut dimaksudkan agar pemulihan pascabencana dapat dilakukan dengan lebih baik, aman dan berkelanjutan, mengurangi risiko dan kerentanan masyarakat terhadap bencana, serta meningkatkan kapasitas pemerintah dan masyarakat dalam penanggulangan bencana. Lima sektor prioritas yang menjadi fokus pemulihan tersebut meliputi permukiman, infrastruktur, sosial, ekonomi, dan lintas sektor.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pengarusutamaan gender dalam implementasi kebijakan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana (R3P) melalui identifikasi berbagai tantangan dan hambatan dalam proses pelaksanaannya. Hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan yang mendukung pelaksanaan pemulihan pascabencana yang lebih responsif gender, dengan fokus studi kasus di Kota Palu sebagai bagian dari upaya penanggulangan dan pengurangan risiko bencana. Model analisis gender yang digunakan dalam penelitian ini yaitu *Gender Analysis Pathway* (GAP) guna menemukan isu gender dalam proses perencanaan kebijakan, program, ataupun kegiatan pembangunan (Nurhaeni, 2014).

Terdapat empat aspek yang digunakan dalam penelitian ini. Pertama, Akses menunjukkan apakah kebijakan/program yang dilakukan dapat memberikan akses yang sama pada laki-laki dan

perempuan. Kedua, Kontrol dan Pengambilan Keputusan memperlihatkan apakah perempuan dan laki-laki memiliki kontrol yang sama atas sumber daya dan dapat mempengaruhi pengambilan keputusan. Ketiga, Partisipasi memperlihatkan apakah perempuan dan laki-laki dapat terlibat secara aktif dalam proses kebijakan/program yang dilakukan. Keempat, Manfaat menunjukkan apakah kebijakan/program yang dilakukan tersebut secara adil dirasakan manfaatnya oleh laki-laki dan perempuan. Hasil analisis tersebut akan membantu mengidentifikasi isu gender yang terjadi serta hambatan dan tantangan pada internal dan eksternal lembaga dalam mengarusutamakan gender dalam pemulihan pascabencana.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Lokasi penelitian dilakukan di Kota Palu, Sulawesi Tengah. Pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Observasi dilakukan dengan mengamati kondisi lingkungan dan masyarakat terdampak bencana untuk dapat mengetahui perkembangan dari penerapan kebijakan pemulihan pascabencana. Sementara itu, wawancara dilakukan secara semi-terstruktur kepada para informan, meliputi pemerintah (BPBD, Bappeda, PU, DP3A, Dinsos), LSM/NGO, maupun masyarakat terdampak bencana di Kota Palu. Pedoman wawancara didasarkan pada empat aspek dalam alat analisis GAP yaitu akses, kontrol dan pengambilan keputusan, partisipasi, dan manfaat (Nurhaeni, 2014). Pemilihan informan secara *purposive sampling* yang didasarkan pada tujuan dan kebutuhan penelitian. Sementara itu, dokumentasi diperoleh dari kebijakan R3P, data terpilah gender, profil gender dan laporan yang memuat informasi tentang akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat dari kebijakan R3P.

Pengolahan dan analisis data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode analisis yang dikembangkan oleh Miles & Huberman (1994) yaitu reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Pengolahan dan analisis data juga didukung dengan penggunaan software data kualitatif yaitu NVivo 12 Plus. Data yang telah diperoleh dalam penelitian ini diatur berdasarkan kategorinya ke dalam folder (*soft copy*). Adapun hasil wawancara dengan para informan dalam bentuk audio ditranskripsikan ke dalam bentuk dokumen word. Data yang telah diperoleh diinput ke Nvivo. Lalu, melakukan pengkodean data dengan memanfaatkan fitur Nodes pada Nvivo untuk mengklasifikasikan data-data penelitian.

Selanjutnya, penyajian data dilakukan agar data terorganisasikan dan tersusun dalam bentuk pola tertentu, lalu disajikan, sehingga peneliti dapat memahami analisis situasi dari data yang telah disajikan, termasuk penyebab, hambatan, dan tantangan yang dihadapi dalam mengarusutamakan gender pada implementasi kebijakan R3P pada internal dan eksternal lembaga. Penarikan kesimpulan dan verifikasi dilakukan setelah pengumpulan data terakhir dan menganalisis berbagai data yang telah terkumpul.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Untuk mengetahui isu gender dalam implementasi kebijakan R3P dilakukan dengan identifikasi empat aspek dalam teknik analisis gender GAP.

3.1. Akses

Aspek akses menunjukkan kesempatan yang sama antara laki-laki dan perempuan untuk dapat mengakses informasi dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pascabencana sesuai yang tertuang dalam kebijakan R3P. Terdapat berbagai layanan dan program yang dilaksanakan oleh pemerintah pasca-

bencana untuk memberi pendampingan kepada masyarakat. Mulai dari penyediaan hunian tetap, hunian sementara, pelatihan kewirausahaan, bantuan usaha, maupun program literasi bencana. Melalui berbagai program tersebut diharapkan masyarakat terdampak bencana dapat merasa aman, berdaya, dan melanjutkan kehidupannya dengan lebih baik. Meskipun banyak program yang dilaksanakan oleh pemerintah, akses informasi untuk dapat mengakses kegiatan tersebut belum dapat sepenuhnya dirasakan merata oleh masyarakat. Hanya masyarakat yang diundang oleh dinas terkait yang dapat mengikuti pelatihan dan memperoleh bantuan usaha. Selain itu, pendataan masyarakat tidak berdasarkan data terpilah jenis kelamin, melainkan kepala keluarga. Sementara laki-laki dan perempuan memiliki kebutuhan dan dampak kerentanan yang berbeda.

Memasuki tahap rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana di Kota Palu, pemerintah memberi dukungan kepada masyarakat melalui sektor-sektor prioritas. Tidak hanya pada sektor permukiman, namun juga sektor lain termasuk ekonomi dan sosial. Berdasarkan indikator pendanaan dalam kebijakan R3P, pada sektor ekonomi, pemerintah memberikan advokasi kelompok rentan dan inklusif, serta bantuan sarana ekonomi dan peningkatan pendapatan keluarga bagi masyarakat terdampak bencana. Namun, pelaksanaannya disesuaikan dengan anggaran yang didasarkan pada kajian kebutuhan pascabencana (Jitu Pasna). Sehingga ada keterbatasan sumber daya (anggaran) dalam pelaksanaannya. Pemerintah, khususnya petugas teknis di lapangan sudah memahami perlunya untuk mempertimbangkan skala prioritas dalam penyaluran bantuan. Hal ini menunjukkan bahwa sudah ada kesadaran dan pemahaman yang terbangun di lingkup pemerintah dan stakeholder terkait dalam praktik pengarusutamaan gender,

khususnya dalam penyaluran bantuan, meskipun dalam pendataan masih belum optimal dalam menggunakan dan memanfaatkan data terpilah berdasarkan jenis kelamin, sehingga belum spesifik dalam mempertimbangkan kebutuhan dan kerentanan laki-laki dan perempuan pascabencana. Pemerintah memberikan opsi alternatif, khususnya bagi kepala keluarga yang meninggal dunia dalam bencana, yaitu dengan mengurus surat kematian dan menunjukan bukti status suami istri melalui kartu keluarga. Pemerintah juga menyediakan layanan administrasi untuk memudahkan masyarakat dalam membuat dokumen yang telah hilang akibat bencana.

Akses terhadap informasi dan layanan/bantuan pemerintah memerlukan sinergi dari berbagai pihak agar laki-laki maupun perempuan dapat merasakan manfaat dari kebijakan pemulihan pascabencana. Diperlukan kesadaran dari berbagai pihak terutama pemangku kebijakan agar implementasi kebijakan tidak bersifat netral gender, melainkan didasarkan pada kebutuhan gender (Sohrabizadeh, 2016). Pada masa pemulihan pascabencana, melakukan identifikasi terhadap kebutuhan laki-laki maupun perempuan bertujuan agar dapat melahirkan kebijakan ataupun program yang mampu mengatasi masalah mendesak yang dihadapi masyarakat (Clissold et al., 2020). Kondisi bencana merupakan situasi yang paling banyak menimbulkan isu gender, akibat kerentanana yang ditimbulkan pascabencana (Akerkar & Fordham, 2017). Maka dari itu, diperlukan perhatian yang serius oleh pemerintah untuk dapat menerapkan PUG dalam implementasi kebijakan pascabencana.

3.2. Kontrol dan Pengambilan Keputusan

Aspek Kontrol menunjukkan penguasaan kontrol terhadap pengambilan keputusan dalam implementasi kebijakan

R3P. Dalam masa rehab-rekon pasca-bencana, pemerintah melibatkan masyarakat dalam berbagai pertemuan untuk mengkaji kebutuhan masyarakat pascabencana. Masyarakat dari berbagai kelompok memiliki kesempatan untuk terlibat dan memiliki peluang dalam pengambilan keputusan. Aspirasi tersebut biasanya akan ditampung oleh kelurahan/RT setempat, dan akan direalisasikan sesuai dengan bantuan atau program yang tersedia oleh pemerintah ataupun pihak lain seperti swasta dan NGO yang ikut membantu.

Sementara itu, dalam penentuan lokasi hunian, perempuan cenderung mengikuti hasil keputusan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Hal tersebut dikarenakan perempuan memiliki kepercayaan terhadap peran tokoh masyarakat yang juga dilibatkan dalam dialog dengan pemerintah. Selain itu, perempuan juga cenderung mengikuti keputusan suaminya sebagai kepala keluarga.

Dalam kebijakan R3P, memberikan rasa aman bagi masyarakat terdampak bencana merupakan bagian dari tujuan kebijakan pemulihan pascabencana. Namun, keresahan lain yang sering disuarakan yaitu kondisi Hunian yang tidak aman, khususnya bagi perempuan. Huntara dibangun tanpa sekat dan saling berimpitan membuat ruang privasi begitu minim menjadi penyebab terjadinya pelecehan dan kekerasan seksual. Kondisi tersebut memicu terjadinya pelecehan seksual. Beberapa kasus kekerasan berbasis gender terjadi di lokasi yang gelap atau saat lampu padam. Toilet yang tidak terpisah dan terbuka menyebabkan pengintipan dengan mudah dilakukan saat perempuan sedang membersihkan diri dan ada pula yang merekamnya menggunakan ponsel.

Pascabencana juga ditemukan berbagai kasus KDRT di tenda pengungsian ataupun Huntara. Ada yang mengalami pemukulan, penelantaran, penyekapan, dan

penganiayaan. Kondisi penerangan yang remang dan bahan bangunan yang tipis di Huntara juga menyebabkan kasus kriminalitas mudah terjadi. Kondisi tersebut sudah sering disampaikan ke pemerintah agar hunian dan infrastrukturnya dapat dibenahi, sehingga lebih responsif gender. Namun, sejak tahun 2019 Huntara Petobo berdiri belum mengalami perbaikan. Hal ini dapat menunjukkan adanya pengabaian terhadap kebutuhan mendesak perempuan. Huntara merupakan tempat tinggal sementara yang disediakan untuk masyarakat terdampak bencana yang kehilangan rumahnya dan belum mendapat hunian tetap. Kondisi hunian yang tidak responsif gender juga dipengaruhi oleh masih rendahnya keterwakilan perempuan yang terlibat dalam sektor pemukiman dan infrastruktur yang menyebabkan kontrol untuk menjadikan isu gender pada sektor tersebut kerap terabaikan.

Oleh karena itu, representasi laki-laki dan perempuan, khususnya dalam posisi strategis pengambilan keputusan dibutuhkan dalam berbagai sektor. Implementor memiliki kontrol dan posisi strategis memberi kuasa lebih dalam pengambilan keputusan dan melaksanakan kebijakan yang responsif, netral, ataupun diskriminatif gender. Hal tersebut juga dapat dilihat dari persentase keterwakilan perempuan di DPRD Kota Palu tahun 2020 masih rendah. Perempuan 11 persen atau 4 orang, sementara laki-laki 89 persen atau 31 orang. Keterwakilan perempuan di legislatif menjadi penting karena dapat ikut mewakili suara perempuan, khususnya terkait dengan kesenjangan gender yang terjadi di masyarakat, sehingga dapat merumuskan kebijakan yang responsif gender.

Selain itu, BPBD Kota Palu selaku organisasi perangkat daerah yang memiliki peranan penting dalam penanggulangan bencana juga masih didominasi oleh laki-laki dalam posisi strategis pengambilan keputusan. Mulai dari kepala pelaksana hingga kepala seksi didominasi oleh laki-

laki dalam bidang mitigasi, tanggap darurat, dan pemulihan rehab-rekon pascabencana. Sehingga hal tersebut dapat pula berpengaruh terhadap implementasi dari kebijakan R3P.

Pelaksanaan kebijakan pemulihan pascabencana akan cenderung netral gender apabila kontrol terhadap tanggung jawab tertentu didominasi oleh salah satu pihak atau kelompok saja (Sohrabizadeh, 2016). Isu gender masih dianggap sebagai isu perempuan, sehingga hanya perlu ditangani oleh instansi yang terkait dengan perempuan. Dalam penanggulangan bencana, pengarusutamaan gender ditujukan untuk memastikan laki-laki ataupun perempuan memperoleh hak dan kebutuhannya secara adil dan manusiawi sebagai bagian dari asas penyelenggaraan penanggulangan bencana (Nuriana et al., 2020). Untuk itu, isu gender bukan hanya sebatas urusan satu instansi saja, namun pengarusutamaan gender menjadi upaya strategis yang perlu dilakukan dan dikordinasikan oleh semua pihak terkait.

3.3. Partisipasi

Aspek partisipasi mengkaji partisipasi laki-laki dan perempuan yang terlibat dalam proses pembangunan dalam kebijakan R3P, melalui keikutsertaannya dalam rapat, sosialisasi, ataupun program pemerintah. Pengalaman gender yang dialami di suatu tempat baik itu di rumah ataupun di masyarakat dapat memberikan pengalaman yang sama, namun memiliki dampak yang berbeda antara laki-laki dan perempuan (Akerkar & Fordham, 2017), sehingga dibutuhkan partisipasi berbasis gender di dalamnya. Dalam proses perencanaan pembangunan, masyarakat ikut dilibatkan khususnya pembangunan permukiman. Tujuannya agar masyarakat dapat merasa nyaman dengan lingkungan sekitarnya dan dapat melakukan pengawasan terhadap kualitas rumah yang dibangun.

Pemerintah melibatkan masyarakat secara umum untuk bisa berpartisipasi

dalam musyawarah, namun belum menekankan bahwa masyarakat yang dilibatkan perlu merepresentatifkan adanya keterwakilan laki-laki dan perempuan. Dalam sosialisasi pembangunan huntap di Huntara Petobo menunjukkan bahwa laki-laki lebih banyak mendominasi pertemuan tersebut. Pendataan pembangunan huntap berbasis kepala keluarga, sementara kepala keluarga didominasi laki-laki, sehingga meski bersifat terbuka undangan tersebut menunjukkan penekanan yang diperuntukkan bagi laki-laki sebagai kepala keluarga. Selain itu, kondisi perempuan yang disibukkan dengan urusan domestik dan pekerjaan juga membuatnya tidak dapat terlibat dalam berbagai kegiatan.

Rendahnya partisipasi perempuan dapat berdampak pada pengabaian terhadap kebutuhan perempuan. Mengecualikan perempuan pada pascabencana artinya mengabaikan kebutuhan mereka meliputi kebutuhan fisik dan mental, kesehatan reproduksi dan sosialnya akibat ketidakhadiran perempuan dalam penanggulangan bencana (Sohrabizadeh, 2016). Kondisi ini dapat menunjukkan bahwa masih adanya stereotip yang memposisikan peran laki-laki dan perempuan. Laki-laki dianggap sebagai sosok yang kuat, sehingga lebih cocok ditempatkan pada sektor yang berkaitan dengan fisik dan lapangan, termasuk pembangunan infrastruktur. Sementara perempuan, dianggap lebih cocok jika ditempatkan sesuai pada sektor yang tidak jauh atau masih berkaitan dengan peran domestiknya, sehingga kurang dilibatkan di sektor lainnya. Pelabelan tersebut dapat membatasi kerjasama dan membentuk ketidakseimbangan relasi gender (Nastiti et al., 2016).

3.4. Manfaat

Aspek manfaat menunjukkan manfaat yang diperoleh dari hasil kebijakan R3P dan dapat dirasakan oleh laki-laki dan perempuan secara adil dan merata. Konsep

adil dalam pengarusutamaan gender disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dengan mempertimbangkan kebutuhan dan dampak yang dialami laki-laki dan perempuan pascabencana, termasuk memberikan skala prioritas dan mengakomodasi kebutuhan kelompok rentan (UN Ecosoc, 1997). Kesenjangan bukan berarti bahwa laki-laki dan perempuan harus sama, akan tetapi mereka tidak diperlakukan berbeda dan dibatasi dalam mendapatkan haknya karena identitasnya sebagai laki-laki ataupun perempuan (Sou et al., 2021).

Hasil rekapitulasi pelaksanaan kebijakan R3P menunjukkan persentase pencapaian sudah mencapai 82.49 persen. Capaian tersebut sudah meliputi lima sektor prioritas yaitu permukiman, infrastruktur, sosial, ekonomi, dan lintas sektor. Pembangunan yang dilakukan diprioritaskan pada pembangunan fisik, meliputi hunian, jalan lingkungan, irigasi dan sanitasi, rumah sakit dan layanan kesehatan, sekolah, tempat ibadah dan gedung pemerintahan. Sementara itu, di sektor ekonomi, pemerintah memberdayakan masyarakat dengan melakukan budidaya pertanian dan perkebunan, pengelolaan ternak, penyediaan kebutuhan perikanan dan kelautan, serta pengembangan UMKM. Percepatan pembangunan fisik pascabencana dianggap sebagai solusi untuk mengatasi berbagai permasalahan di masyarakat.

Namun terdapat perbedaan pandangan terkait manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dengan persentase capaian pemerintah. Kondisi ekonomi menjadi permasalahan utama yang dikeluhkan masyarakat pascabencana. Selain itu, masyarakat juga melakukan inisiatif dengan membuka usaha untuk menambah sumber pemasukan. Untuk membantu suaminya, perempuan membuka usaha dengan berjualan sayur, makanan, atau minuman di sekitar tempat tinggalnya, sehingga tetap bisa mengurus anak-anaknya. Peran ganda

tersebut dapat berdampak positif, karena dapat menambah penghasilan keluarga, namun di sisi lain dapat pula berdampak negatif karena menyebabkan keluarga dapat terabaikan dan tekanan berlebih terhadap perempuan. Pada sisi lain, manfaat dari implementasi kebijakan R3P, khususnya dalam memperoleh layanan/bantuan masih belum merata dirasakan oleh laki-laki atau perempuan. Hal ini disebabkan karena pelaksanaan kebijakan pascabencana diprioritaskan pada penyelesaian target pembangunan fisik, namun belum mempertimbangkan perspektif gender yang memiliki peranan penting dalam penanggulangan bencana. Manfaat akan dapat dirasakan oleh masyarakat secara merata apabila pemerintah tidak mengabaikan adanya perbedaan kebutuhan dan dampak kerentanan yang ditimbulkan pascabencana (Sou et al., 2021).

3.5. Hambatan dan Tantangan PUG

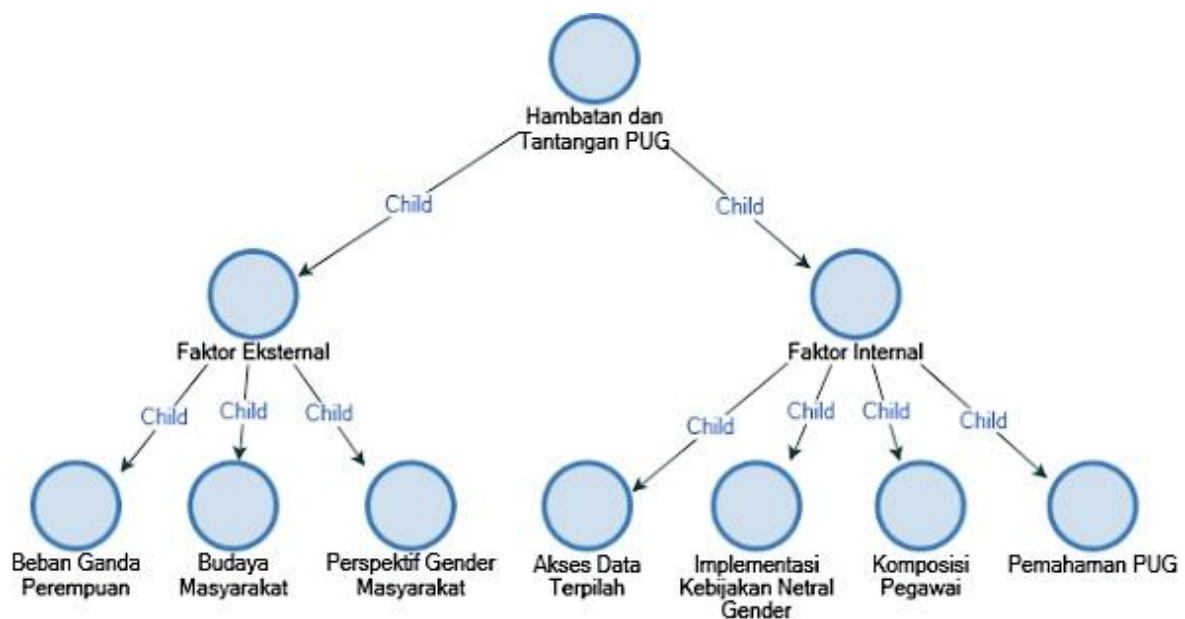
Hasil analisis gender terhadap empat aspek PUG yaitu akses, kontrol dan pengambilan keputusan, partisipasi, dan manfaat memberikan gambaran kesenjangan gender yang terjadi dalam implementasi kebijakan R3P. Berdasarkan analisis peneliti terdapat hambatan dan tantangan yang dihadapi dalam mengimplementasikan PUG. Peneliti mengkategorikan hambatan dan tantangan tersebut menjadi faktor internal yaitu di lingkungan organisasi perangkat daerah (OPD) dan eksternal yaitu di lingkungan masyarakat.

Faktor internal yang menghambat PUG antara lain masih rendahnya penggunaan dan pemanfaatan data terpilah berdasarkan jenis kelamin ataupun kelompok rentan lainnya, implementasi kebijakan masih bersifat netral gender, komposisi pegawai di beberapa OPD belum menunjukkan keterwakilan perempuan dan kontrol pengambilan keputusan belum mengutamakan perspektif gender, serta

masih rendahnya pemahaman tentang PUG di lingkup OPD.

Berdasarkan berbagai hambatan internal tersebut, dapat diidentifikasi bahwa meskipun kebijakan Rencana Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pascabencana (R3P) bertujuan untuk mewujudkan pemulihan dan pembangunan yang lebih baik, aman, dan berkelanjutan namun implementasinya belum optimal dalam mengarusutamakan gender. Oleh karena itu, penerapan kebijakan yang responsif gender perlu dimulai sejak tahap perencanaan, dengan memastikan bahwa setiap kebijakan dan program pembangunan di berbagai sektor

dan lingkup pemerintahan telah memasukkan perspektif gender (Murtakhamah, 2013). Pemahaman perencanaan berbasis perspektif gender menjadi penting agar kebijakan tidak bersifat netral gender dan mampu mengakomodasi perbedaan kebutuhan serta kerentanan antara laki-laki dan perempuan (Yumarni & Amaratunga, 2018). Selain itu, pemanfaatan data dan informasi berbasis gender akan membantu pengambil kebijakan dalam mengidentifikasi kebutuhan spesifik serta akar penyebab kesenjangan gender dalam konteks pascabencana (Sangadji et al., 2020).



Gambar 1. Bagan map project hambatan dan tantangan PUG dalam implementasi R3P Kota Palu (Sumber: Diolah oleh penulis)

Sementara itu, pada faktor eksternal yang menghambat PUG antara lain perspektif gender masyarakat yang menganggap bahwa gender hanya mengurus isu perempuan sehingga terkadang ditemukan pengabaian terhadap hak dasar laki-laki dalam penyaluran bantuan, beban ganda perempuan yang harus mengurus urusan domestik dan memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga sehingga menurunkan tingkat partisipasi dan aksesnya terhadap sumber daya, serta

budaya masyarakat yang menempatkan laki-laki di posisi produksi dan perempuan di domestik, sehingga membatasi mobilisasi perempuan dalam memperoleh akses informasi dan membuat perempuan cenderung pasif untuk menyuarakan kebutuhannya.

Terdapat beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk mengintensifkan gender dalam masyarakat. UNDP memuat beberapa strategi tersebut di antaranya; 1) Mengidentifikasi secara kritis apa yang

menjadi penyebab ketidakberdayaan perempuan; 2) Memperluas akses sumber daya (alam, intelektual, dan finansial); 3) Memperkuat pengetahuan, keterampilan, dan kepercayaan diri dalam memahami dan melakukan intervensi pada berbagai bidang (sosial, ekonomi, dan politik); 4) Meningkatkan partisipasi dalam pengambilan keputusan dalam kehidupan keluarga maupun bermasyarakat; 5) Membuka ruang dan peran baru yang masih didominasi oleh laki-laki, berpikir kritis dan mengubah paradigma, kebiasaan, keyakinan, dan struktur sosial, serta kelembagaan yang cenderung diskriminatif.

4. SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa pelaksanaan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi pascabencana (R3P) masih belum optimal dalam mengarusutamakan gender. Implementasi kebijakan R3P akan dapat dirasakan secara optimal apabila akses, kontrol, partisipasi dan manfaat dari hasil pembangunan dapat dirasakan secara adil dan merata oleh laki-laki dan perempuan (Sou et al., 2021). Berdasarkan hasil analisis gender menggunakan aspek AKPM menunjukkan masih ditemukannya isu gender pada internal dan eksternal lembaga. Hal itu disebabkan karena terbatasnya penggunaan dan pemanfaatan data terpilah berdasarkan jenis kelamin, implementasi kebijakan pemulihan pascabencana yang cenderung netral gender, komposisi pegawai yang membatasi keterwakilan perempuan dalam posisi strategis, pemahaman gender di lingkup OPD dan masyarakat yang masih keliru, beban ganda perempuan sehingga membatasi partisipasinya, serta masih melekatnya subordinasi perempuan dalam budaya masyarakat.

Terdapat tiga temuan dari hasil penelitian ini. Pertama, implementasi kebijakan pemulihan pascabencana dalam R3P pada umumnya masih bersifat netral

gender. Hal ini disebabkan karena masih rendahnya penggunaan dan pemanfaatan data terpilah berdasarkan jenis kelamin, sehingga identifikasi kebutuhan dan dampak kerentanan antara laki-laki dan perempuan akan cenderung disamaratakan. Selain itu, pendataan hanya berdasarkan kepala keluarga juga berpengaruh terhadap terbatasnya akses informasi dan partisipasi perempuan dalam mengakses sumber daya ataupun terlibat dalam berbagai pertemuan dan pengambilan keputusan, disebabkan posisi kepala keluarga adalah laki-laki yang juga dapat berdampak pada manfaat yang diperoleh laki-laki dan perempuan.

Kedua, tujuan kebijakan R3P yaitu agar pemulihan pascabencana dapat dilakukan dengan lebih baik, aman dan berkelanjutan. Namun pada aspek keamanan, pemerintah terkesan kurang responsif dalam menangani keluhan masyarakat, khususnya perempuan yang merasa tidak aman di Huntara. Kondisi pembangunan Huntara yang tidak responsif gender, menyebabkan terjadinya pelecehan dan kekerasan pada perempuan.

Ketiga, manfaat dari kebijakan pemulihan pascabencana dalam R3P mulai dirasakan oleh masyarakat, khususnya terkait dengan pembangunan permukiman dan infrastruktur, karena akses terhadap sumber daya menjadi lebih mudah pascabencana.

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, berikut rekomendasi kebijakan yang dapat diupayakan: a) Penguatan kapasitas lembaga dengan melakukan sosialisasi secara intensif agar memiliki pemahaman dalam perspektif gender; b) Memberi kesempatan yang lebih luas untuk perempuan agar dapat terlibat dalam berbagai sektor melalui kolaborasi lintas sektor; c) Melakukan asesmen terhadap masyarakat korban bencana dengan menggunakan data terpilah berdasarkan jenis kelamin dan kelompok rentan, sehingga penyaluran bantuan tidak bersifat netral gender; d) Penyediaan perangkat data

terpilah berdasarkan jenis kelamin dan kelompok rentan yang mudah diakses oleh OPD maupun NGO yang terlibat dalam penanggulangan bencana, sehingga data tersebut dapat dijadikan sebagai pusat informasi dalam penyaluran bantuan yang tepat sasaran dan responsif gender; e) Penyusunan rencana aksi yang dapat dijadikan sebagai panduan teknis bagi OPD dan stake holder terkait dalam penyaluran bantuan berbasis gender; f) Pembentukan dan penguatan Pokja PUG di setiap kelurahan se-Kota Palu untuk membangun kesadaran masyarakat dalam mewujudkan kesetaraan gender.

DAFTAR PUSTAKA

- Akerkar, S., & Fordham, M. (2017). Gender, place and mental health recovery in disasters: Addressing issues of equality and difference. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 23, 218–230. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2017.03.014>
- Alauddin, M. R. S., Maulid, M., & Jamaluddin, I. I. (2022). Local Government Policies and Participation of Religious Leaders Preventing Sexual Harassment After the Earthquake in Palu, Central Sulawesi. *Al-Maiyyah: Media Transformasi Gender Dalam Paradigma Sosial Keagamaan*, 15(1), 1–15. <https://doi.org/10.35905/al-maiyyah.v15i1.755>
- BMKG. (2024). *Katalog Gempabumi Signifikan & Merusak Tahun 1821-2023* (1st ed.). Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika.
- Clissold, R., Westoby, R., & McNamara, K. E. (2020). Women as recovery enablers in the face of disasters in Vanuatu. *Geoforum*, 113, 101–110. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2020.05.003>
- Fatouros, S., & Capetola, T. (2021). Examining Gendered Expectations on Women's Vulnerability to Natural Hazards in Low to Middle Income Countries: A critical Literature Review. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 64, 102495. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2021.102495>
- Hamidazada, M., Cruz, A. M., & Yokomatsu, M. (2019). Vulnerability Factors of Afghan Rural Women to Disasters. *International Journal of Disaster Risk Science*, 10(4), 573–590. <https://doi.org/10.1007/s13753-019-00227-z>
- He, L. (2019). Identifying local needs for post-disaster recovery in Nepal. *World Development*, 118, 52–62. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.005>
- Jamaluddin, I. I., Daswati, Nuraisyah, Septiana, A. R., & Hasniati. (2025). Implementation of the Policy on Protecting Women and Children from Violence After the Earthquake, Tsunami, and Liquefaction in Palu City. *KnE Social Sciences*, 10(18), 558–578. <https://doi.org/10.18502/kss.v10i18.19484>
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed). Sage Publications.
- Murtakhamah, T. (2013). Pentingnya Pengarusutamaan Gender Dalam Program Pengurangan Risiko Bencana. *WELFARE, Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*, 2(1), 37–54.
- Nastiti, N. N., Firawati, T., Hieriej, E., & Prabandari, A. (2016). Implementasi Pengarusutamaan Gender dalam Sistem Penanggulangan Bencana di Indonesia Studi Kasus: Analisis Implementasi Renstra BPBD Kabupaten Sleman di Desa Kepuharjo Kecamatan Cangkringan. *Jurnal Dinamika Global*, 1(01), 43–70. <https://doi.org/10.36859/jdg.v1i01.14>

- Natawidjaja, D. H., Daryono, M. R., Prasetya, G., Udrek, Liu, P. L.-F., Hananto, N. D., Kongko, W., Triyoso, W., Puji, A. R., Meilano, I., Gunawan, E., Supendi, P., Pamumpuni, A., Irsyam, M., Faizal, L., Hidayati, S., Sapiie, B., Kusuma, M. A., & Tawil, S. (2020). The 2018 Mw7.5 Palu 'supershear' earthquake ruptures geological fault's multi-segment separated by large bends: Results from integrating field measurements, LiDAR, swath bathymetry, and seismic-reflection data. *Geophysical Journal International*, ggaa498. <https://doi.org/10.1093/gji/ggaa498>
- Nurhaeni, I. D. A. (2014). *Pedomon Teknis Penyusunan Gender Analysis Pathway (GAP) dan Gender Budget Statement (GBS)* (C. Sugarda, Ed.). Australia Indonesia Partnership for Decentralisation.
- Nuriana, D., Rusyidi, B., & Fedryansyah, M. (2020). MITIGASI BENCANA BERBASIS SENSITIVE GENDER. *Share : Social Work Journal*, 9(2), 179. <https://doi.org/10.24198/share.v9i2.25562>
- Petraroli, I., & Baars, R. (2022). To be a woman in Japan: Disaster vulnerabilities and gendered discourses in disaster preparedness in Japan. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 70, 102767. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102767>
- Sangadji, A., Abdullah, A., Mazuki, M., Badjerey, K., Risnawati, R., Amrullah, S., & Lasibani, N. (2020). *Kertas Kebijakan: Menuju Pemulihan Berbasis Gender*. Yayasan Sikola Mombine. <https://yayasansikolamombine.org/kertas-kebijakan-menuju-pemulihan-berbasis-gender/>
- Shrestha, K. K., Bhattarai, B., Ojha, H. R., & Bajracharya, A. (2019). Disaster justice in Nepal's earthquake recovery. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 33, 207–216. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2018.10.006>
- Shreve, C. (2016). Economic Efficiency or Gender Equality: Conceptualizing an Equitable "Social Framing" for Economic Evaluations to Support Gender Equality in Disaster Risk- and Environmental-Management Decision-Making. *Resources*, 5(3), 25. <https://doi.org/10.3390/resources5030025>
- Sohrabizadeh, S. (2016). The Neglect of Women's Capacities in Disaster Management Systems in Iran: A Qualitative Study. *Indian Journal of Gender Studies*, 23(3), 467–480. <https://doi.org/10.1177/0971521516656080>
- Sou, G., Shaw, D., & Aponte-Gonzalez, F. (2021). A multidimensional framework for disaster recovery: Longitudinal qualitative evidence from Puerto Rican households. *World Development*, 144, 105489. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105489>
- UN Ecosoc. (1997). *Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system*. <https://www.un.org/esa/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-66.htm>
- UN Women. (2017). *Facts and figures: Humanitarian action*. <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/humanitarian-action/facts-and-figures>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2018). UNDP Gender Equality Strategy 2018–2021: Empowered lives. Resilient nations. New York: UNDP. <https://www.undp.org/publications/undp-gender-equality-strategy-2018-2021>

- United Nations Development Programme (UNDP). (2022). UNDP Gender Equality Strategy 2022–2025: The Future of Development is Feminist. New York: UNDP.
<https://genderequalitystrategy.undp.org>
- United Nations Development Programme (UNDP). (n.d.). Gender Equality and Women's Empowerment. UNDP.
<https://www.undp.org/genderequality>
- Yumarni, T., & Amaratunga, D. (2018). Gender mainstreaming as a strategy to achieve sustainable post-disaster reconstruction. *Built Environment Project and Asset Management*, 8(5), 544–556.
<https://doi.org/10.1108/BEPAM-10-2017-0086>
- Zhao, B. (2021). Landslides triggered by the 2018 Mw 7.5 Palu supershear earthquake in Indonesia. *Engineering Geology*, 294, 106406.
<https://doi.org/10.1016/j.enggeo.2021.106406>